

Международное право

Учебник

3-е издание

Издательство
НОРМА





Международное право

Ответственные редакторы —
заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор
В. И. Кузнецов (1940–2002),
заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
Б. Р. Тузмухамедов

*Допущено Министерством образования
и науки Российской Федерации
в качестве учебника для студентов вузов,
обучающихся по специальности «Юриспруденция»*

3-е издание, переработанное

НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2010

УДК 341(075.8)
ББК 67.91я73
М43

Редакционная коллегия:

А. Я. Капустин, доктор юридических наук, профессор, президент РАМП,

А. Л. Колодкин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный президент РАМП,

Б. Р. Тузмухамедов, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заместитель президента РАМП

Рецензенты:

А. И. Иойрыш, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ,

М. И. Лазарев, доктор юридических наук, профессор, кафедра военного права Военного университета Министерства обороны РФ (**В. И. Шопинский**, начальник кафедры, **В. А. Батырь**, заместитель начальника кафедры);

кафедра международного и европейского права Казанского государственного университета (**Г. И. Курдюков**, заведующий кафедрой)

Международное право : учебник / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. — 3-е изд., перераб. — М. : Норма : Инфра-М, 2010. — 720 с.

ISBN 978-5-468-00320-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-003978-7 (Инфра-М)

В учебнике в соответствии с государственным образовательным стандартом освещаются все основные вопросы современного международного права. Авторы стремились совместить научный анализ основных понятий и институтов международного права с потребностями практической деятельности внешнеполитических и внешнеэкономических организаций и ведомств. При подготовке учебника широко использовались важнейшие международные и национальные нормативные материалы, документы внешней политики, решения международных организаций и судебных учреждений.

Учебник подготовлен коллективом в составе ведущих преподавателей и ученых ряда крупнейших академических центров страны, ответственных работников федеральных государственных учреждений, высокопоставленных сотрудников международных органов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов и вузов, а также для тех, кто работает в сфере международных отношений.

УДК 341(075.8)
ББК 67.91я73

ISBN 978-5-468-00320-6 (Норма)
ISBN 978-5-16-003978-7 (Инфра-М)

© Коллектив авторов, 2007
© Лавров С. В., вступительная статья, 2007
© Коллектив авторов, 2010, с изменениями

Коллектив авторов:

- Абашидзе А. Х.** — гл. 8;
Верещетин В. С. — гл. 12;
Егоров С. А. — гл. 5, 11; гл. 13 (§ 1—3 — совместно с **Б. Р. Тузмухамедовым**); гл. 23;
Иваненко В. С. — гл. 6;
Игнатенко Г. В. — гл. 2, § 1, 4 гл. 3;
Капустин А. Я. — гл. 15 (совместно с **В. Н. Федоровым**); гл. 25;
Карташкин В. А. — гл. 9;
Колодкин А. Л. — гл. 17;
Колодкин Р. А. — гл. 1 (с использованием идеи **В. И. Кузнецова**), § 3 гл. 10;
Копылов М. Н. — гл. 16 (совместно с **В. И. Кузнецовым**), гл. 18, 21;
Кузнецов В. И. — предисловие к первому изданию, гл. 1 (идея, развитая **Р. А. Колодкиным**), гл. 16 (совместно с **М. Н. Копыловым**),
Лукашук И. И. — гл. 4, 14;
Марочкин С. Ю. — § 2, 3 гл. 3; § 1 гл. 7, § 2, 3 гл. 7 (совместно с **Б. Р. Тузмухамедовым**);
Подаков А. А. — гл. 19;
Пунжин С. М. — § 1, 2, 4, 5 гл. 10;
Ромашев Ю. С. — гл. 22;
Тузмухамедов Б. Р. — предисловие ко второму изданию, предисловие к третьему изданию; § 2, 3 гл. 7 (совместно с **С. Ю. Марочкиным**); гл. 13 (§ 1—3 — совместно с **С. А. Егоровым**); гл. 24;
Федоров В. Н. — гл. 15 (совместно с **А. Я. Капустиным**),
Шумилов В. М. — гл. 20.

Оглавление

<i>Б. Р. Тузмухамедов</i> Предисловие к третьему изданию	15
<i>С. В. Лавров</i> К читателю второго (юбилейного) издания	 20
<i>Б. Р. Тузмухамедов</i> Предисловие ко второму изданию	 22
<i>В. И. Кузнецов.</i> Предисловие к первому изданию	 24
Список сокращений	 26
Глава 1. Краткий очерк становления и развития международного права.	
Россия и международное право	 35
§ 1. Становление и развитие международного права	 35
§ 2. Россия и международное право	 45
Контрольные вопросы	 54
Рекомендуемая литература	 55
Глава 2. Понятие, особенности, система международного права	
§ 1. Понятие международного права	 56
§ 2. Предмет регулирования международного права	 62
§ 3. Международное право как особый правовой комплекс	 67
§ 4. Система международного права	 77
Контрольные вопросы	 79
Рекомендуемая литература	 80
Глава 3. Субъекты международного права	
§ 1. Понятие и виды субъектов международного права	 82
§ 2. Государства как основные субъекты.	
Их международно-правовое признание	 87
§ 3. Правопреемство государств	 94
§ 4. Правовой статус специфических участников международных отношений	 101
Контрольные вопросы	 110
Рекомендуемая литература	 111

Глава 4. Источники международного права	112
§ 1. Понятие источников международного права	112
§ 2. Обычные нормы международного права	113
§ 3. Договорные нормы международного права	122
§ 4. Общие принципы права	125
§ 5. Резолюции международных организаций	127
§ 6. Взаимодействие источников международного права	131
Контрольные вопросы	139
Рекомендуемая литература	139
Глава 5. Право международных договоров	140
§ 1. Понятие, источники и субъекты права международных договоров	140
§ 2. Понятие и юридическая природа международного договора	141
§ 3. Порядок и стадии заключения международных договоров	145
§ 4. Вступление договора в силу Действие договора во времени и в пространстве	154
§ 5. Договоры и третьи государства	156
§ 6. Толкование международных договоров	156
§ 7. Недействительность, изменение, приостановление действия и прекращение международных договоров	158
§ 8. Договоры с участием международных организаций	163
Контрольные вопросы	167
Рекомендуемая литература	167
Глава 6. Принципы международного права	169
§ 1. Понятие и система принципов международного права	169
§ 2. Основные принципы современного международного права	171
§ 3. Принцип суверенного равенства государств	173
§ 4. Принцип невмешательства во внутренние дела государств	175
§ 5. Принцип территориальной неприкосновенности и целостности государств	178
§ 6. Принцип неприкосновенности и нерушимости государственных границ	180
§ 7. Принцип международного сотрудничества	182
§ 8. Принцип равноправия и самоопределения народов	184
§ 9. Принцип неприменения силы и угрозы силой	187
§ 10. Принцип мирного разрешения международных споров	190
§ 11. Принцип всеобщего признания, уважения и защиты прав человека	192

§ 12. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств	194
Контрольные вопросы	196
Рекомендуемая литература	197
Глава 7. Международное право и национальное право: соотношение и взаимодействие	198
§ 1. Концепции соотношения международного права и национального права	198
§ 2. Международное право в пределах национальной юрисдикции	203
§ 3. Международное право в национальных судах	212
Контрольные вопросы	226
Рекомендуемая литература	226
Глава 8. Население и международное право	227
§ 1. Понятие населения	227
§ 2. Гражданство	228
§ 3. Двойное и множественное гражданство	236
§ 4. Безгражданство	240
§ 5. Иностранцы	242
§ 6. Право убежища	246
§ 7. Беженцы	249
Контрольные вопросы	252
Рекомендуемая литература	253
Глава 9. Международная защита прав человека	254
§ 1. Права человека как отрасль международного права	254
§ 2. Устав ООН и Международный билль о правах человека	256
§ 3. Роль и компетенция ООН в сфере прав человека	268
§ 4. Региональное сотрудничество государств в области прав человека	273
§ 5. Международная защита прав человека и процессы глобализации в современном мире	276
Контрольные вопросы	281
Рекомендуемая литература	281
Глава 10. Международная ответственность	282
§ 1. Понятие международной ответственности	282
§ 2. Ответственность государств	283
§ 3. Дипломатическая защита	300
§ 4. Ответственность международных организаций	303

§ 5. Последствия вреда, нанесенного в результате правомерной деятельности	306
Контрольные вопросы	308
Рекомендуемая литература	308
Глава 11. Мирное урегулирование международных споров	309
§ 1. Понятие международного спора	309
§ 2. Правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров	311
§ 3. Средства мирного разрешения международных споров	316
§ 4. Роль международных организаций в деле мирного разрешения международных споров	325
Контрольные вопросы	333
Рекомендуемая литература	333
Глава 12. Международный Суд ООН	334
§ 1. Главный судебный орган ООН	334
§ 2. История создания	336
§ 3. Состав Суда и организация его работы	338
§ 4. Судопроизводство по спорам между государствами	341
§ 5. Судопроизводство при вынесении консультативных заключений	347
§ 6. Практика Международного Суда ООН	349
Контрольные вопросы	352
Рекомендуемая литература	353
Глава 13. Международная безопасность и международное право	354
§ 1. Понятие международной безопасности	354
§ 2. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера	358
§ 3. Политико-правовые особенности региональных систем коллективной безопасности	363
§ 4. Самооборона и иные формы правомерного применения силы	369
§ 5. Операции по поддержанию мира	372
Контрольные вопросы	381
Рекомендуемая литература	381
Глава 14. Право внешних сношений	382
§ 1. Понятие права внешних сношений	382
§ 2. Система органов внешних сношений	383
§ 3. Дипломатическое право	391
§ 4. Дипломатическое право международных организаций	400

§ 5. Международно-правовая защита лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом	402
§ 6. Консульское право	403
Контрольные вопросы	410
Рекомендуемая литература	410
Глава 15. Право международных организаций	411
§ 1. Международное право и международные организации	411
§ 2. Понятие и виды международных организаций	412
§ 3. Правовая природа международных межправительственных организаций	415
§ 4. Общая характеристика структуры и деятельности ООН и ее главных органов и их основные особенности	419
§ 5. Специализированные учреждения ООН	430
§ 6. Региональные организации и субрегиональные структуры и их взаимодействие с ООН	434
Контрольные вопросы	437
Рекомендуемая литература	438
Глава 16. Территории и границы в международном праве	439
§ 1. Виды территорий	439
§ 2. Государственная территория	440
§ 3. Территориальные приобретения и изменения	444
§ 4. Территориальные споры	448
§ 5. Государственные границы	451
§ 6. Международные реки	457
§ 7. Международные каналы	461
§ 8. Международно-правовой режим Антарктики	464
Контрольные вопросы	467
Рекомендуемая литература	467
Глава 17. Международное морское право	468
§ 1. Понятие и кодификация международного морского права	468
§ 2. Внутренние морские воды	469
§ 3. Территориальное море	470
§ 4. Прилежащая зона	471
§ 5. Открытое море	471
§ 6. Континентальный шельф	475
§ 7. Исклyчительная экономическая зона	476
§ 8. Морское дно за пределами действия национальной юрисдикции Район	478

§ 9. Морские научные исследования	479
§ 10. Архипелажные воды	479
§ 11. Международные проливы и каналы	481
§ 12. Арктика	484
§ 13. Антарктика	486
§ 14. Новые вызовы и угрозы безопасности деятельности государств в Мировом океане	487
§ 15. Международные морские организации	490
§ 16. Международный трибунал по морскому праву	492
Контрольные вопросы	495
Рекомендуемая литература	495
Глава 18. Международное воздушное право	496
§ 1. Понятие международного воздушного права	496
§ 2. Источники международного воздушного права	497
§ 3. Специальные принципы международного воздушного права	499
§ 4. Правовой статус воздушного пространства	504
§ 5. Регламентация международных полетов воздушных судов	506
§ 6. Договор по открытому небу 1992 года	510
§ 7. Правовое регулирование международных воздушных сообщений	511
§ 8. Коммерческие права в международных воздушных сообщениях	514
§ 9. Борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации	517
§ 10. Ответственность в международном воздушном праве	519
§ 11. Международные авиационные организации	521
Контрольные вопросы	524
Рекомендуемая литература	524
Глава 19. Международное космическое право	525
§ 1. Понятие и источники международного космического права	525
§ 2. Правовой режим космического пространства и небесных тел	529
§ 3. Правовой статус космических объектов и космонавтов	532
§ 4. Ограничения использования космоса в военных целях	535
§ 5. Ответственность в международном космическом праве	538
§ 6. Международно-правовое регулирование некоторых прикладных видов космической деятельности	540
§ 7. Международное сотрудничество в исследовании и использовании космического пространства	541

Контрольные вопросы	544
Рекомендуемая литература	544
Глава 20. Международное экономическое право	546
§ 1. Предмет, система, источники и принципы международного экономического права ...	546
§ 2. Государства и международные организации — субъекты международного экономического права	552
§ 3. Право международной экономической интеграции	558
§ 4. Международное торговое право	561
§ 5. Международное финансовое право	564
§ 6. Международное инвестиционное право	570
Контрольные вопросы	573
Рекомендуемая литература	574
Глава 21. Международное экологическое право	575
§ 1. Понятие международного экологического права	575
§ 2. Возникновение и основные этапы формирования международного экологического права	577
§ 3. Источники международного экологического права ...	579
§ 4. Договорная практика использования внешнего долга на охрану окружающей среды	583
§ 5. Принципы международного экологического права	585
§ 6. Международные организации и конференции в сфере охраны окружающей среды	589
§ 7. Международно-правовая защита полярных экосистем	592
§ 8. Международно-правовая защита отдельных природных объектов	596
§ 9. Международное экологическое правосудие	600
§ 10. Кодификация и прогрессивное развитие международного экологического права	602
Контрольные вопросы	603
Рекомендуемая литература	603
Глава 22. Международное правоохранительное право	604
§ 1. Содержание международного сотрудничества в правоохранительной сфере, место и роль международного права в его регулировании	604
§ 2. Состав преступлений и иных правонарушений согласно международному праву и их классификация	607
§ 3. Юрисдикция государств в отношении правонарушений	611
§ 4. Вопросы выдачи и передачи лиц в интересах правосудия	613

§ 5. Борьба с преступлениями международного характера и иными правонарушениями, предусмотренными международным правом	615
§ 6. Международные уголовные суды и трибуналы	626
Контрольные вопросы	631
Рекомендуемая литература	632
Глава 23. Право вооруженных конфликтов — международное гуманитарное право	633
§ 1. Понятие, источники и предмет регулирования	633
§ 2. Правовые последствия начала войны	638
§ 3. Нейтралитет во время войны	639
§ 4. Правовое положение участников вооруженных конфликтов	639
§ 5. Правовой режим военной оккупации	641
§ 6. Запрещенные методы и средства ведения военных действий	642
§ 7. Методы и средства ведения морской войны	645
§ 8. Методы и средства ведения воздушной войны	646
§ 9. Защита прав личности во время вооруженного конфликта	647
§ 10. Международно-правовая регламентация окончания военных действий и состояния войны	648
§ 11. Проблемы международно-правового регулирования отношений, возникающих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера	650
§ 12. Право вооруженных конфликтов и российское законодательство	658
Контрольные вопросы	661
Рекомендуемая литература	661
Глава 24. Разоружение и сопутствующие меры в международном праве	663
§ 1. Понятие разоружения	663
§ 2. Источники	665
§ 3. Нормотворческие органы	668
§ 4. Предметы регулирования	670
§ 5. Демилитаризация и нейтрализация	679
§ 6. Меры по укреплению доверия и безопасности	679
§ 7. Проверка соблюдения обязательств	682
Контрольные вопросы	684
Рекомендуемая литература	685

Глава 25. Европейское право	686
§ 1. Политико-правовое измерение Европы	686
§ 2. Совет Европы	690
§ 3. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе ...	695
§ 4. Содружество Независимых Государств	702
§ 5. Европейский Союз	709
Контрольные вопросы	713
Рекомендуемая литература	713
Об авторах	715

Предисловие к третьему изданию

За относительно недолгий срок, прошедший после выхода в свет летом 2007 г. предыдущего издания данного учебника, произошло немало событий, которые испытывали международное право на прочность, иной раз даже вынуждая усомниться в его значимости как регулятора международных отношений.

Глобальный финансово-экономический кризис, обнаруживший существенные пробелы в международно-правовом обеспечении мировых экономических отношений, и самопровозглашение, вопреки праву и решениям Совета Безопасности ООН, независимости Косово; недостаток эффективных правовых ограничений на борьбу за природные ресурсы, в том числе близкие к исчерпанию, и неспособность преодолеть препятствия на пути к заключению Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме, эрозия режима Договора о нераспространении ядерного оружия и вызвавший протесты и откровенное противодействие ордер на арест действующего главы государства Судан, выданный Международным уголовным судом; кризис в сфере применения Договора об обычных вооруженных силах в Европе и, наконец, вопиющее в своей международной противоправности применение вооруженной силы Грузией против российских военнослужащих и мирных граждан в августе 2008 г. — вот далеко не полный перечень событий и процессов, из которого скептики могут извлекать доводы в пользу утверждений о несовершенстве и неэффективности международного права и его институтов.

Однако даже самые последовательные из таких скептиков едва ли предложат более действенное средство упорядочения поведения государств и иных субъектов международного права. В этот же период мы видели примеры того, как международное право укреплялось или доказывало, что оно является

непременным и необходимым инструментом решения самых острых противоречий.

Лондонское совещание «Большой двадцатки» 2009 г. наметило ряд конкретных нормотворческих предложений, реализация которых сможет предотвратить возникновение новых глобальных финансово-экономических потрясений. Ожесточенные политические споры о правомерности отделения Косово от Сербии, хотя и не утихли и не утратили своей остроты, приобрели отчетливое международно-правовое звучание: по запросу 63-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Международному Суду предстоит дать консультативное заключение о соответствии международному праву односторонней декларации независимости.

Несмотря на тревожное ожидание обострения межгосударственных противоречий в связи с доступом к арктическим ресурсам, наиболее заинтересованные государства, включая Россию, нашли возможность выработать общие подходы на основе Конвенции ООН по морскому праву, зафиксировав их в Декларации Илулиссата 2008 г.

Примером изобретательного тактического использования инструментария международного права можно признать приостановление Россией в 2007 г. действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе, которое не взорвало установленный им режим, но решительно привлекло внимание к озабоченности его несовершенством. Применив силу в ответ на вооруженное нападение грузинских войск в Южной Осетии, Россия осуществила право на самооборону, выполнив важную правосстанавливающую функцию, одновременно соблюдая все процедурные предписания Устава ООН об уведомлении Совета Безопасности о предпринимаемых мерах.

Последствия кризиса на Кавказе имели и иное международно-правовое измерение: Россия впервые оказалась стороной спора, который в 2008 г. принял к рассмотрению Международный Суд ООН, пусть даже поводы и основания для обращения Грузии в главный судебный орган всемирной организации едва ли можно признать безупречными. Серьезность и основательность, с которой российская сторона отнеслась к своему уча-

стию в судебной процедуре, свидетельствуют о ее уважении к такому средству разрешения международных споров

Об этом же говорит и готовность России взаимодействовать с Международным уголовным судом, прокурор которого в августе 2008 г. приступил к изучению информации относительно подпадающих под юрисдикцию суда преступлений, предположительно совершенных в ходе вооруженного конфликта с Грузией. Россия, не ратифицировавшая Римский статут, учредивший Международный уголовный суд, передала его прокурору необходимую информацию.

Международное право не панацея, оно имеет свои объективные и субъективные ограничения. В отличие от внутригосударственного права оно не навязывается верховной властью, хотя бы и ограниченной волей избирателя, но является результатом сложного, зачастую длительного процесса гармонизации интересов и подкрепляющих их возможностей и потенциалов, а они суть величины переменные. Вспоминается афористичное высказывание одного крупнейшего юриста-международника современности о предмете его многолетних изысканий: «Можно почти с уверенностью утверждать, что почти все государства соблюдают почти все принципы международного права и почти все свои обязательства, и делают это почти всегда».

Особое значение приобретает соблюдение международно-правовых обязательств, устанавливающих стандарты в сфере защиты прав и свобод человека.

В феврале 2009 г. Россия успешно представила Национальный доклад в Совет ООН по правам человека. В то же время нашей стране приходится ощущать болезненные моральные и материальные последствия их неисполнения в отношении собственных граждан. Наша страна в 2008 г. вышла в безусловные лидеры как по числу жалоб на действия ее властей, поступающих в Европейский Суд по правам человека, так и по числу выносимых по ним постановлений, в подавляющем большинстве признающих факты нарушений. И здесь важнейшее значение приобретает способность национальной правовой системы (которая понимается как сложная совокупность правовых норм, практики их применения, правовых представлений граждан и власти) воспринять юриспруденцию международных

правозащитных механизмов и достичь с ними гармонии. Первостепенную роль надлежит играть судам, от которых во все большей степени требуется не только знание национальных законов, но и международно-правовая осведомленность.

Как и прежние издания, третье издание учебника подготовлено коллективом ученых и практиков, представляющих различные научные школы и государственные учреждения и непосредственно причастных к процессам формирования, толкования и применения международного права. Ряду авторов принесла широкую международную известность их практическая и просветительская деятельность. Они обогатили издание своим опытом работы в Международном Суде ООН, Комиссии международного права ООН, Международном трибунале ООН по морскому праву, Международно-уголовном трибунале для Руанды, преподавательской деятельностью в крупных зарубежных университетах, их имена знают читатели иностранной юридической литературы. Что касается адресата учебника, его удачно и очень широко определил Министр иностранных дел России С. В. Лавров в своем обращении к читателям предыдущего издания, приуроченного к юбилею Российской ассоциации международного права.

Третье (переработанное) издание является наследником и продолжателем учебника, впервые изданного в 2001 г. под редакцией профессора В. И. Кузнецова.

Предыдущее второе издание оказалось востребованным у аудитории, которой оно предназначалось, и получило весьма лестные отклики наших видных коллег¹. Кроме того, на него отреагировал «Французский ежегодник международного права»², а «Американский журнал международного права» не просто

¹ См.: *Угасов О. Н.* // НГ-EX LIBRIS. 2007. 12 июля, *Барсегов Ю. Г.* // Вестник российского университета дружбы народов. Серия. Юридические науки. 2007. № 2. С. 76, 77; *Жуков Г. П.* // Международное право — International Law. 2007. № 2 (30). С. 220—225; *Комляров И. И.* // Московский журнал международного права. 2007. № 3. С. 229—232; *Каламкарян Р. А.* // Государство и право. 2008. № 5. С. 123—125.

² См.: *Hamant H.* Annuaire Français de Droit International 2007 P. 943—944.

опубликовал необычно обширную рецензию, но и отметил целесообразность перевода учебника на английский язык¹.

Перевод отечественного учебника международного права, допущенного в качестве такового для обучения студентов-юристов, — а к моменту завершения работы над данной рукописью он был уже опубликован в одном из западноевропейских издательств, — стал едва ли не первым изданием такого рода. Это безусловный признак внимания к отечественной международно-правовой школе, оценка ее заслуг и неизменного авторитета.

Б. Р. Тузмухамедов
Апрель 2009 г.

¹ См.: *Butler W. E. International Law // American Journal of International Law* 2007. No. 4. P. 917—922.

К читателю второго (юбилейного) издания

Я рад представить Вам новое издание учебника «Международное право». Учебники по этому предмету издаются регулярно, однако впервые над книгой трудился коллектив ученых и специалистов, объединившихся под эгидой Российской ассоциации международного права. Ассоциация, собравшая в своих рядах элиту отечественной международно-правовой доктрины и практики, за 50 лет существования издала не один десяток томов своего ежегодника, однако впервые выступила с концентрированным воплощением собственных представлений о современном международном праве. В этом видится уникальность данного труда.

Практикующему дипломату не надо доказывать важность международного права. Оно служит правовой базой внешней политики России и действенным инструментом отстаивания российских интересов. Своевременное и грамотное формулирование международно-правовой позиции России по конкретным вопросам в сочетании с последовательностью и системностью подходов имеют существенное значение для эффективности и авторитета внешней политики нашей страны.

Россия твердо и последовательно выступает за то, чтобы международное право продолжало быть основой для действий всех государств. Фундаментом современного миропорядка должны оставаться общепризнанные принципы и нормы международного права и прежде всего принципы Устава ООН. Очевидно, что и международное право не стоит на месте. Сегодня в свете новых вызовов и угроз третьего тысячелетия перед международным правом стоит задача адаптироваться к новым реалиям. В то же время развитие системы международных отношений и международного права не только не должно наносить ущерб действующим на протяжении многих лет принципам и нормам, но и призвано дополнительно укрепить их. Именно так мы видим логику перемен, которые могли бы слу-

жить интересам человечества в целом и отвечали бы задачам упрочения международной безопасности и устойчивого развития

Думается, что круг читателей этой книги не должен ограничиваться студентами, изучающими международное право и международные отношения. Немало полезного найдут в ней дипломаты или политики, желающие обновить свои познания о международном праве, сформулировать ответы на вопросы, возникающие в процессе подготовки внешнеполитических позиций. В нее мог бы заглянуть законодатель перед принятием закона о ратификации международного договора. Не помешает она и журналисту для более грамотного и добросовестного освещения и анализа явлений международной жизни.

Представляя Вам учебник «Международное право», не могу не вспомнить о глубоком впечатлении, оставшемся как от своих первых встреч с В. И. Кузнецовым, тогда еще молодым доцентом, преподававшим нам, студентам Института международных отношений, основы своей любимой науки, так и от встреч более поздних — уже с авторитетным ученым, создавшим собственную школу, выпестовавшим учеников, создающих и осуществляющих российскую внешнюю политику.

Книга, написанная друзьями, коллегами и учениками В. И. Кузнецова, — добрая память о нем.

С. В. Лавров,
Министр иностранных дел
Российской Федерации
Июнь 2007 г.

Предисловие ко второму изданию

В 2001 г. под редакцией видного юриста-международника, педагога и просветителя В. И. Кузнецова (1940—2002) вышел в свет учебник «Международное право». Он привлек к себе внимание ученых и практиков не только нетривиальностью многих подходов, очевидной уже во вводной главе, написанной самим ответственным редактором и задавшей тон работе в целом, но и составом авторского коллектива. Как написал в предисловии к первому изданию В. И. Кузнецов, «учебник написан учеными и практиками. Более того, он написан учеными, которые занимаются практической дипломатической деятельностью, и дипломатами-практиками, которые занимаются наукой международного права».

В полной мере эти слова применимы и к новому изданию, пусть даже авторский состав по разным причинам заметно обновился. Те, кто трудился над учебником, не понаслышке знают, как формируется и применяется международное право, поскольку многие сами участвуют в его формировании и применении. При этом их научный и педагогический опыт позволяет изложить свое видение конкретных отраслей и институтов международного права в форме не просто доступной для изучающих этот предмет и эту науку, но и увлекательной читателей, даже тех, кто к международному праву только приобщается.

Многообразие авторских индивидуальностей, представляемых академических школ и традиций несет в себе риск утраты стилистического и методологического единства учебника, но яркость многих из этих индивидуальностей толкает на такой риск с необоримой настойчивостью.

Структура второго издания выглядит иначе, чем первого, ряд глав существенно переработан, некоторые полностью переписаны, а иные появились вновь, что во многом объясняется эволюцией самого международного права, его институтов, появлением новых проблем или обострением давно существую-

щих. При этом авторы стремились сохранить дух, который привнес в него первый ответственный редактор, остаться на установленной им интеллектуальной и этической высоте.

Мы признательны О. К. Павловой, выпускавшей учебник в 2001 г., а в 2006 г. предложившей переиздать его и нашедшей возможность приурочить выход работы в свет к пятидесятилетию Российской (Советской) ассоциации международного права.

Юбилею нашего профессионального и творческого союза авторы посвящают свой труд.

Б. Р. Тузмухамедов

Предисловие к первому изданию

Еще совсем недавно слушателей Дипломатической академии и студентов других вузов, перед которыми постоянно выступают авторы этого учебника, приходилось убеждать в необходимости изучения международного права. Признаемся, что не всегда это получалось убедительно. Слишком много было примеров, когда теория не подтверждалась практикой.

Такие примеры можно без труда найти и сейчас. Однако ситуация коренным образом начала меняться с середины 80-х гг., когда сначала Советский Союз, а затем Россия провозгласили новый экономический курс и новое отношение к праву, в том числе и к международному праву. В юридическом отношении этапным моментом развития страны по-новому стало принятие Конституции РФ 1993 г.

В новой Конституции Россия ясно заявила о своей принадлежности к мировому сообществу государств и о своем стремлении строго соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и принятые на себя международные обязательства. Более того, если международным договором приняты правила иные, чем те, которые содержатся во внутреннем законодательстве, то применению подлежат правила международного договора. Это положение Конституции РФ соответствует самым высоким международным стандартам.

Конституция в целом по-новому решила вопрос о соотношении международного и внутреннего права, следствием чего стала обязанность судов в определенных случаях применять международное право. Практике такого применения международного права в учебнике посвящена отдельная глава.

Меняется отношение к международному праву и всего мирового сообщества. В годовом докладе о работе Организации Объединенных Наций за 2000 г. «Общая судьба — новая решимость» ее Генеральный секретарь Кофи А. Аннан посвятил проблеме укрепления господства права специальный раздел, в котором много говорится о международном праве. В частности, Генеральный секретарь напомнил государствам — членам

Организации об одной из ее главных целей — «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права».

Особое значение мы придаем словам Генерального секретаря ООН о преподавании международного права. «Международное право уже не может, — подчеркивает г-н Кофи А. Аннан, — да и вряд ли могло когда-то рассматриваться как факультативный предмет, который юристы могут изучать, а могут и не изучать. Для того чтобы обеспечить господство права, юристы должны быть знакомы с международным правом, должны быть обучены его методам и должны уметь исследовать входящий в его сферу вопрос, когда в этом возникает необходимость».

Этот учебник написан учеными и практиками. Более того, как поймет читатель из кратких биографических справок, он написан учеными, которые занимаются практической дипломатической деятельностью, и дипломатами-практиками, которые занимаются наукой международного права.

Учебник адресован не только слушателям Дипломатической академии, но и студентам других высших учебных заведений, изучающим право и международные отношения. Учебником могут пользоваться все, кто интересуется внешней политикой

В. И. Кузнецов
Май 2001 г.

Список сокращений

Международные организации и учреждения

АРФ	— Региональный форум АСЕАН (ASEAN Regional Forum, ARF)
АС	— Африканский союз (African Union, AU)
АСЕАН	— Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (Association of South-East Asian Nations, ASEAN)
БМР	— Банк международных расчетов (Bank for International Settlements, BIS)
ВОЗ	— Всемирная организация здравоохранения (World Health Organization, WHO)
ВОИС	— Всемирная организация интеллектуальной собственности (World Intellectual Property Organization, WIPO)
ВТО	— Всемирная торговая организация (World Trade Organization, WTO)
ВФДП	— Всемирный фонд дикой природы (Worldwide Fund for Nature, WFN)
ВШК	— Военно-штабной комитет (Military Staff Committee, MSC)
ГАТТ	— Генеральное соглашение по тарифам и торговле (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)
ЕврАзЭС	— Евразийское экономическое сообщество (Eurasian Economic Community, EAEC)
Евратом	— Европейское сообщество по атомной энергии (European Atomic Energy Community, Euratom)
Евроконтроль	— Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации
Европол	— Европейское полицейское ведомство (Europol)
ЕОУС	— Европейское объединение угля и стали (European Coal and Steel Community, ECSC)

ЕС	— Европейский Союз (European Union, EU)
ЕСПЧ	— Европейский Суд по правам человека (The European Court of Human Rights, ECHR)
ЕЭК	— Европейская экономическая комиссия ООН (UN Economic Commission for Europe, UNECE)
ЕЭС	— Европейское экономическое сообщество (European Economic Community, EC)
ИКАО	— Международная организация гражданской авиации (International Civil Aviation Organization, ICAO)
ИМКО	— Межправительственная морская консультативная организация (Intergovernmental Maritime Consultative Organization, IMCO)
ИМО	— Международная морская организация (International Maritime Organization, IMO)
Интерпол	— Международная организация уголовной полиции (International Criminal Police Organization, Interpol)
КМП	— Комиссия международного права (International Law Commission, ILC)
КОКЕСНА	— Центральноамериканская корпорация по обслуживанию авионавигации
ЛАГ	— Лига арабских государств (League of Arab States, LAS)
МАГАТЭ	— Международное агентство по атомной энергии (International Atomic Energy Agency, IAEA)
МАИГ	— Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)
МАР	— Международная ассоциация развития (International Development Association, IDA)
МБРР	— Международный банк реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)
МВФ	— Международный валютный фонд (International Monetary Fund, IMF)
МККК	— Международный Комитет Красного Креста (International Committee of the Red Cross, ICRC)
МОК	— Межправительственная океанографическая комиссия (Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC)

МОТ	— Международная организация труда (International Labour Organization, ILO)
МС ООН	— Международный Суд ООН (International Court of Justice, ICJ)
МСОП	— Международный союз охраны природы (International Union for Conservation of Nature, IUCN)
МСЭ	— Международный союз электросвязи (International Telecommunication Union, ITU)
МТБЮ	— Международно-уголовный трибунал ООН для бывшей Югославии (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)
МТП	— Международная торговая палата (International Chamber of Commerce, ICC)
МТР	— Международно-уголовный трибунал ООН для Руанды (International Tribunal for Rwanda)
МУС	— Международно-уголовный суд
МФК	— Международная финансовая корпорация (International Finance Corporation, IFC)
МФСР	— Международный фонд сельскохозяйственного развития (International Fund for Agricultural Development, IFAD)
НАТО	— Организация Североатлантического договора (North Atlantic Treaty Organization, NATO)
ОАГ	— Организация американских государств (Organization of American States, OAS)
ОАЕ	— Организация африканского единства (Organization of African Unity, OAU)
ОБСЕ	— Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)
ОВД	— Организация Варшавского договора
ОДКБ	— Организация Договора о коллективной безопасности (Collective Security Treaty Organization, CSTO)
ОИК	— Организация Исламской конференции (Organization of the Islamic Conference, OIC)
ООН	— Организация Объединенных Наций (United Nations Organization, UN)

ОПНАЛ	— Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне (Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons of Latin America and the Caribbean, OPANAL)
ОЭСР	— Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)
ПАСЕ	— Парламентская Ассамблея Совета Европы (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE)
ПМПП	— Постоянная палата международного правосудия (Permanent Court of International Justice, PCIJ)
СБ ООН	— Совет Безопасности ООН (United Nations Security Council, UNSC)
СБСЕ	— Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)
СЕ	— Совет Европы (Council of Europe, CE)
СНГ	— Содружество Независимых Государств (Commonwealth of Independent States, CIS)
СЭВ	— Совет Экономической Взаимопомощи (Council for Mutual Economic Assistance, CMEA)
УВКБ ООН	— Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (United Nations Office of the High Commissioner for Refugees, UNHCR)
ФАО	— Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (Food and Agricultural Organization, FAO)
ШОС	— Шанхайская организация сотрудничества (Shanghai Cooperation Organization, SCO)
ЭКОВАС	— Экономическое сообщество стран Западной Африки (Economic Community of West African States, ECOWAS)
ЭКОСОС	— Экономический и Социальный Совет ООН (Economic and Social Council, ECOSOC)
ЮНЕП	— Программа ООН по окружающей среде (United Nations Environment Programme, UNEP)
ЮНЕСКО	— Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)

- ЮНИДИР** — Институт ООН по исследованию проблем разоружения (United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR)
- ЮНИДО** — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)
- ЮНКТАД** — Конференция Объединенных Наций по торговле и развитию (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)

Международные акты

- ДВЗЯИ** — Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, 1996 г. (Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty, CTBT)
- 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
- Декларация Рио** — Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, 1992 г. (Rio Declaration on Environment and Development)
- ДНЯО** — Договор о нераспространении ядерного оружия, 1968 г. (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)
- ДОВСЕ** — Договор об обычных вооруженных силах в Европе, 1990 г. (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE Treaty)
- Договор по космосу** — Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, Outer Space Treaty)
- Договор Раротонга** — Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана, 1985 г. (South Pacific Nuclear Free Zone Treaty, Treaty of Rarotonga)

- Договор Тлателолко** — Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне, 1967 г. (Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean, Treaty of Tlatelolco)
- ДПРО** — Договор об ограничении систем противоракетной обороны, 1972 г. (Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, ABM Treaty)
- ДРСМД** — Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности, 1987 г. (Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, INF Treaty)
- ДСНВ-1** — Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений, 1991 г. (The Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, START I)
- ДСНВ-2** — Договор о дальнейшем ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений, 1993 г. (Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, START II)
- ДСНП** — Договор между Российской Федерацией и США о сокращении стратегических наступательных потенциалов, 2002 г. (Treaty on Strategic Offensive Reductions, SORT)
- КБТО** — Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, 1971 г. (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, BWC)
- КЗХО** — Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, 1993 г. (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling, and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction, CWC)
- ОСВ-1** — Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений, 1972 г. (Interim Agreement on Certain Measures With Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms, SALT I Interim Agreement)

ИАНС	— Процедуры аэронавигационного обслуживания (Procedures for Air Navigation Service, PANS)
РКИК	— Рамочная конвенция ООН об изменении климата, 1992 г. (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)
САРПС	— Стандарты и рекомендуемая практика ИКАО (Standards and Recommended Practices, ICAO SARPs)
Семипалатинский договор	— Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии, 2006 г. (Treaty on Nuclear-Weapon-Free Zone in Central Asia, CANWFZ)
Соглашение о Луне	— Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах, 1979 г. (Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, Moon Treaty)
Стокгольмская декларация	— Стокгольмская декларация по окружающей среде, 1972 г. (Declaration of the United Conference on the Human Environment, Stockholm Declaration)
Устав ООН	— Устав Организации Объединенных Наций, 1945 г. (United Nations Charter)

Законодательство Российской Федерации

АПК РФ	— Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ВАС РФ	— Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВзК РФ	— Воздушный кодекс Российской Федерации
ВС РФ	— Верховный Суд Российской Федерации
ГК РФ	— Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПК РФ	— Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
Закон о внутренних морских водах РФ	— Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»
Закон о Государственной границе РФ	— Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»
Закон о гражданстве РФ	— Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»

Закон о международных договорах РФ	— Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»
Закон о Правительстве РФ	— Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»
КС РФ	— Конституционный Суд Российской Федерации
МИД России	— Министерство иностранных дел Российской Федерации
ТК РФ	— Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ	— Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	— Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Прочие сокращения

ДЗЗ	— дистанционное зондирование Земли
ЕЭП	— единое экономическое пространство
МВП	— международное воздушное право
МВС	— международные воздушные сообщения
МГП	— международное гуманитарное право
МИП	— международное инвестиционное право
ММПО	— международные межправительственные организации
МНПО	— международные неправительственные организации
МНТВ	— международное непосредственное телевизионное вещание
МППЧ	— международное право прав человека
МФП	— международное финансовое право
МЭО	— международные экономические отношения
МЭП	— международное экономическое право
МЭС	— международная экономическая система
НТСК	— национальные технические средства контроля
ОВПБ	— общая внешняя политика и политика безопасности
ОЕЭП	— общее Европейское экономическое пространство

ОМУ	— оружие массового уничтожения
ОПМ	— операция по поддержанию мира
ПЗРК	— портативные зенитно-ракетные комплексы
ПНБ	— принцип наибольшего благоприятствования
СМИД	— совещание министров иностранных дел
СПСО	— сотрудничество полицейских служб и судебных органов
ТНК	— транснациональная корпорация
ЯИЭ	— ядерные источники энергии

Глава I

КРАТКИЙ ОЧЕРК СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА. РОССИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО¹

§ 1. Становление и развитие международного права

Форма краткого очерка представляется наиболее отвечающей задачам этого раздела, в котором речь пойдет о том, когда и почему появилось международное право, как оно развивалось.

Считается, что термин «международное право» («international law») впервые употреблен И. Бентамом в работе «Введение в принципы морали и законодательство» 1780 г. Что же касается самого международного права как социального или исторического явления, то о времени его возникновения есть разные суждения. В значительной степени вывод зависит от ответа на вопрос о том, что понимается под международным правом, как и кем оно создается.

Чаще всего в наиболее упрощенном виде под международным правом понимаются правовые нормы, создаваемые государствами и регулирующие отношения между ними. Если исходить из такого понимания международного права, то его возникновение неразрывно связано с возникновением государств и отношений между ними. Универсальная, всемирная межгосударственная структура цивилизации появилась относительно недавно. До этого на протяжении долгого времени государства возникали и существовали в разное время и в различных регионах. Причем в силу отсутствия отношений между государствами различных регионов и из-за того, что в различных регионах государства возникали и существовали в разное время, правовые нормы, регулирующие отношения между государст-

¹ Идея, структура и методология данной главы подсказаны написанной В. И. Кузнецовым гл. I «Очерк становления и развития международного права. Вклад России: ошибки и достижения» (Международное право / Отв. ред. В. И. Кузнецов. М., 2001. С. 11–25).

вами, также возникали внутри регионов в различные исторические периоды, а общее международное право, его система возникли лишь относительно недавно. Причем экспансия международного права осуществлялась главным образом на основе европейского международного права и появившихся в Европе международно-правовых идей. При этом региональное международное право продолжает существовать и развиваться, отражая и учитывая особенности развития соответствующей группы государств.

Естественно, международное право возникло не на пустом месте. И в догосударственный период развития человечества существовала потребность в элементарном упорядочении отношений не только между отдельными людьми, но и между их объединениями, устойчивыми группами. До появления письменных договоров человечество прошло долгий путь развития, в ходе которого родовые отношения привели к появлению племен, потом возникли союзы племен и т. д. Союзы племен могли появиться только в результате каких-то договоренностей, хотя археологи пока не нашли соответствующих письменных источников. Было понимание того, что должны быть некие соблюдаемые правила поведения, позволяющие племенам как-то существовать, складывались правила такого поведения. Таким образом, существовали прообразы того, что теперь принято называть международным правом и правосознанием. Договоренностям о союзе племен предшествовало осознание необходимости таких союзов, как формы отношений племен, а это может означать, что норма как форма сознания появилась до письменных договоров.

Если встать на точку зрения, согласно которой право проявляется не только в форме позитивированной нормы, закона, но и в форме нормы, существующей в правосознании, то можно было бы утверждать, что международное право появилось еще в догосударственный период.

Следует признать, что применительно к международному праву правосознание действительно играет большую роль. Оно существует в различных формах. Это и представления государств о международном праве, и международно-правовые воззрения судей, трибуналов и арбитражей, и взгляды ученых, изучающих его. При этом решения судов, трибуналов и арбитражей, а также доктрина признаются вспомогательными источниками международного права. Свидетельством признания ро-

ли науки международного права является и то, что историю международного права часто рассматривают параллельно с историей науки о нем.

Отметим также, что поскольку международное право долгое время было и по-прежнему в значительной мере остается горизонтальным (в отличие от внутригосударственного права в нем нет централизованных законодателя и правоприменителя), в его формировании и применении большую роль играют представления о нем тех, кто его главным образом формирует и применяет, — государств.

Классический американский курс Ч. Хайда (на русском языке издан в шести томах в 1950—1954 гг.) назывался «Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки». Мы часто удивляемся, когда одну и ту же норму международного права государства понимают и применяют по-разному. Это удивление — следствие в том числе недооценки феномена правосознания, различий в представлениях о том, что есть международное право, его конкретные подлежащие применению в данном случае нормы или норма.

Отдавая должное роли международного правосознания, следует, однако, признать, что его вряд ли можно отождествлять с международным правом. Международное право является объективным явлением и не обязательно совпадает с нашими представлениями о нем, тем более что представления эти зачастую не идентичны. Будучи созданной, международно-правовая норма обретает в известном смысле самостоятельную жизнь, оказывая воздействие на соответствующие общественные отношения.

Жизнь международного права непосредственно связана с отношениями между государствами. История международного права развивается вместе с историей межгосударственных отношений. Это отражается и в периодизации международного права. Какой-либо точной общепризнанной периодизации не существует, что подтверждает, в принципе, ее условность. В отечественной доктрине распространена периодизация международного права, следующая общественно-экономическим формациям: международное право рабовладельческого периода (примерно 4 тыс. до н. э. — V в. н. э.); международное право феодального периода (примерно V в. — 1648 г.); международное право эпохи капитализма (примерно 1648 г. — начало XX в.); современное меж-

дународное право, зародившееся в период окончания Первой мировой войны, Октябрьской революции и создания Лиги Наций, и сложившееся в его нынешнем виде на основе Устава ООН¹. В одном из наиболее авторитетных зарубежных международно-правовых изданий — Энциклопедии международного права — приводится следующая его периодизация: древние времена (3000 г. до н. э. — 400 г. н. э.); переход от античности к Средним векам (400—800 гг.); раннее и среднее Средневековье (800—1300 гг.); позднее Средневековье (1300—1500 гг.); «испанская эра» (1500—1648 гг.); международное право периода 1648—1815 гг.; международное право между 1815 г. и Первой мировой войной; международное право между двумя мировыми войнами; международное право после Второй мировой войны². Очевидно, что для первой из упомянутых периодизаций характерна опора на общественно-экономические отношения соответствующего периода, обуславливающий и особенности отношений между государствами, и особенности международного права. Для второй более характерна увязка с различными особенностями соответствующего периода (например, влиянием Испании на международные отношения XVI—XVII вв.) и конкретными международными событиями, оказавшими существенное воздействие на международные отношения соответствующего периода (в 1648 г. заключен Вестфальский мирный договор, отразивший принцип суверенного равенства государств и закрепивший основанное на нем государственное устройство Европы; в 1815 г. состоялся Венский конгресс, на котором был заключен ряд международных договоров, по-новому оформивших отношения между европейскими государствами; после Первой мировой войны была создана Лига Наций, ставшая, по сути, попыткой создания первой универсальной системы коллективной безопасности; после Второй мировой войны был принят Устав ООН, вокруг которого сформировалась система международного права). Нетрудно заметить, что несмотря на различия у обеих периодизаций много общего.

¹ См., например: *Международное право*. 4-е изд. / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 2006. С. 29—49.

² См.: *Encyclopedia of Public International Law* / Under the direction of R. Bernhardt. Amsterdam; N. Y., 1995. Vol. II. P. 716—859. К этой периодизации, во всяком случае, в том, что касается Нового и Новейшего времени, приближается периодизация, предложенная в отечественном издании: *Международное право: Учебник* / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2009. С. 47—82.

Главное — обе свидетельствуют о том, что развитие международного права неразрывно связано с развитием межгосударственных отношений.

Традиционно, раскрывая содержание международного права соответствующего периода или региона, ссылаются прежде всего на наиболее известные заключенные в это время международные договоры. Так, древнейшим из известных на сегодняшний день международно-правовых актов считают заключенный около 3000 г. до н. э. договор между правителями месопотамских городов Лагаш и Умма. В нем шла речь, в частности, о государственной границе и решении споров мирным путем. Сохранился текст заключенного около 1269 г. до н. э. после войн, продолжавшихся 17 лет, мирного договора между Рамсесом II (Египет) и Хаттусили III (Хеттское государство). Стороны договорились о ненападении, военном союзе, взаимной выдаче преступников и перебежчиков, разделе территорий и сфер влияния.

В Древней Греции субъекты международного правового порядка — города-государства, называвшиеся полисами, время от времени образовывали основанные на договорах союзы, преследовавшие различные, в первую очередь военные, цели. Около 550 г. до н. э. возникло первое крупное объединение полисов — Пелопоннесский союз под главенством Спарты. В 478—477 гг. до н. э. возник Первый Афинский (Делосский) морской союз, а в 377 г. до н. э. — Второй Афинский союз, имевший антиспартанскую направленность и открытый в том числе для варваров. Оживленные контакты, торговля и миграция жителей между полисами привели к развитию таких институтов международного права, как арбитраж, дипломатическое право, торговое право и право, касающееся положения иностранцев. По многим из этих вопросов также заключались договоры. Частые вооруженные конфликты привели к развитию института мирных договоров и соглашений о перемирии.

Упоминаются договоры и между государствами Древнего Китая. Так, в 546 г. до н. э. был заключен первый из известных договоров о ненападении.

Наиболее часто в качестве примеров международно-правовых актов Средних веков приводят русско-византийские договоры X в.; Феррарский пакт итальянских городов о свободном плавании по реке По 1117 г. и аналогичный договор

Смоленска с немецкими городами 1229 г. относительно плавания по Западной Двине; договоры об арбитраже, например между Генуей и Венецией 1235 г., между Вольдемаром Датским и Магнусом Шведским 1343 г.; Тордесильяский договор между Португалией и Испанией 1494 г., разделивший «плоскую» Землю на владения каждой из сторон, гарантом которого выступил Папа Римский Юлий II.

В Средние века возникла самостоятельная наука международного права. Характерно, что первые важные для международного права теоретические изыскания были посвящены праву войны. Их автором был св. Фома Аквинский (St. Thomas Aquinas), очертивший требования к так называемой справедливой войне (война должна быть объявлена суверенным правителем и вестись по его приказу; другая сторона должна предоставить справедливую причину для войны в виде виновного поведения; объявляющий войну правитель должен иметь справедливое намерение, которое существует только тогда, когда цель войны — наказать зло, помочь Господу и тем самым восстановить мир как можно скорее). Праву войны были посвящены и работы итальянца Джованни да Легнано (Giovanni da Legnano) «Трактат о войне» («Tractatus de bello») 1360 г. и француза Оноре Боне (Honore Bonet) «Древо баталлии» («Arbre des batailles») 1385 г. Принципиальное значение для развития взглядов на государство, межгосударственные отношения и международное право имела теория государственного суверенитета, сформулированная французом Жаном Боденом (Jean Bodin) в 1576 г. в работе «Шесть книг о Республике» («Les six livres de la Republique»).

Считается, что начало исследованиям международного права в широком плане было положено в XVI в. испанцами Франсиско де Витория (Francisco de Vitoria) и Франсиско Суаресом (Francisco Suarez). Причем первый рассматривал среди прочего практические правовые проблемы, связанные со спорами между Испанией и Португалией относительно открытых Колумбом районов. Борьба государств за раздел мира и господство на море стала толчком для развития международного морского права и исследований в этой области. В 1609 г. появилась работа голландца Гуго Гроция (Hugo Grotius) «Свободное море» («Mare liberum»), в которой юридически обосновывался тезис о свободе открытого моря и, соответственно, неограниченный доступ голландских морских судов в Восточную Индию, которому

препятствовала Испания. В 1638 г. опубликовано подготовленное по заказу Британской короны исследование англичанина Джона Селдена (John Selden) о «закрытом море» («*Mare clausum seu de dominio maris*»). Наконец, в 1625 г. появляется первая всеобъемлющая теоретическая работа по международному праву — «О праве войны и мира. Три книги» («*De iure belli ac pacis libri tres*») Г. Гроция, благодаря которой его справедливо считают основателем самостоятельной науки международного права и которая стала учебником международного права для нескольких поколений юристов, политиков, дипломатов. В XVII в. идеи Г. Гроция получили развитие в трудах немца Самюэля Пуфендорфа (Samuel Pufendorf), англичанина Ричарда Зуче (Richard Zouche), в XVIII в. — голландца Ван Бинкерсхука (Van Bynkershoek) и швейцарца Эммериха де Ваттеля (Emmerich de Vattel). Причем следует особо отметить системный, вполне современный и по сегодняшним меркам труд последнего «Право народов» («*The Law of Nations*») 1758 г.

Естественно, не следует отождествлять историю международного права с историей международных договоров, будь то Вестфальский мирный договор, Статут Лиги Наций или Устав ООН, и тем более с историей развития научных взглядов о нем. Международные договоры, будучи результатом волеизъявления государств, представляют собой вехи, обозначающие движение международного права. Что же касается значения конкретного международного договора для международных отношений и международного права, то оно обычно может быть по достоинству оценено лишь спустя какое-то время. Как правило, если этот правовой результат волеизъявления государств отвечает не конъюнктуре, а потребностям общественного развития, то он вступает в силу и реально действует в течение длительного периода. Договоры, не соответствующие объективным потребностям, либо вообще не вступают в силу, либо не получают широкого признания, не оказывают реального воздействия на общественные отношения и быстро становятся достоянием истории.

Те договоры, которые упомянуты как рубежные в приведенной выше периодизации права, стали использоваться для обозначения этапов его развития именно потому, что, являясь плодом деятельности государств, отражали насущные потребности международных отношений и на длительное время становились источником основополагающих для них правовых

норм. Однако и они не вечны, со временем перестают адекватно отражать изменяющуюся реальность и, соответственно, начинают корректироваться, пересматриваться, прекращают свое действие, заменяются новыми международно-правовыми нормами.

Неразрывную связь международного права с государством, истории международного права с историей межгосударственных отношений не следует воспринимать как свидетельство того, что международное право зависит исключительно от воли государств. Непосредственно международное право действительно возникает в результате волеизъявления, согласования воли государств. Однако, во-первых, само это волеизъявление, а тем более процесс согласования воли обусловлены множеством объективных и субъективных факторов; во-вторых, как уже отмечалось, жизнеспособность международно-правовой нормы во многом зависит от ее соответствия объективным потребностям. Таким образом, формирование и развитие международного права предопределяются сочетанием государственно-волевого фактора и уровнем социально-экономического развития международного сообщества.

Отражением важности сочетания этих элементов для развития международного права является, например, роль, которую играет в нем международно-правовой обычай. На протяжении длительного времени именно он был основным источником международного права. Лишь в XX в. такое же значение постепенно приобрели международные договоры. Международный договор, процесс его заключения являются наглядным проявлением того, как в результате волеизъявления государств формируется международное право. В процессе переговоров в договорных текстах воля государств становится явно выраженной, проявляется наглядно, *expressis verbis*. Обычай, особенно в прежние времена, складывался постепенно, в результате длительного однообразного поведения государств, в ходе которого кристаллизовались нормы такого поведения, признававшиеся государствами, во многих случаях молчаливо, в качестве юридически обязательных. Зависимость таких норм права от волевого начала значительно менее очевидна, чем в случае международного договора. И наоборот, повседневное, обыкновенное поведение государств и его молчаливое признание в качестве нормы значительно легче воспринимаются как непосредственно происходящие из объективной необходимости, нежели из

субъективной государственной воли. На самом же деле воля государства присутствует и здесь. Государство понимает, что именно определенное поведение соответствует существующим обстоятельствам, велениям времени, и также сознательно, хотя бы и молчаливо, признает соответствующую поведенческую модель обязательной нормой.

В международном праве воля государства проявляется не только при создании норм, договорных или обычных, но и при принятии государством международно-правовых обязательств, т. е. ограничений своего поведения. По общему правилу государство может быть обязанным, ограниченным международным правом только с его согласия, т. е. в результате волеизъявления. Международно-правовые ограничения, обязательства, как правило, не могут презюмироваться. Это следствие принципа суверенитета государства, уже длительное время являющегося важнейшим для международного права. Однако современное международное право знает исключения из этого правила.

Во-первых, даже государство, не являющееся членом ООН, связано, по крайней мере, основополагающими обязательствами, вытекающими из ее Устава. В соответствии с п. 6 ст. 2 Устава ООН «Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с принципами Устава, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности». Таким образом, в данном случае объективная необходимость обеспечения международного мира и безопасности предопределяет обязательность для государства некоторых международно-правовых норм, несмотря на то что оно не выразило своего согласия с ними. Во-вторых, условия существования современного международного сообщества таковы, что без соблюдения основополагающих международно-правовых норм государство не может быть членом этого сообщества, т. е. не может существовать как таковое. Именно поэтому появляющееся в современном мире государство уже в момент своего возникновения связано рядом международно-правовых обязательств, вытекающих из важнейших норм общего международного права (например, из принципов суверенного равенства и территориальной целостности государств, уважения прав человека, неприменения силы и угрозы силой, норм, запрещающих пытки, геноцид, работорговлю), независимо от того, хочет ли

оно быть связанным этими нормами, т. е. независимо от его волеизъявления.

Рассматривая соотношение факторов государственного волеизъявления и объективной исторической необходимости, социально-экономической обусловленности в возникновении, развитии, применении международного права, приходим к следующему выводу. Волеизъявление государств может преобладать применительно к каким-то конкретным нормам международного права. Оно может быть решающим в их возникновении, формулировании, реализации. Когда же речь идет о международном праве определенного исторического периода, тем более о существующей сегодня системе международного права в целом, можно говорить о том, что в его возникновении, развитии, имплементации определяющим является фактор объективной необходимости. Такую необходимость обычно отражают основополагающие нормы, принципы международного права соответствующего исторического периода. Они наиболее стабильны, менее всего подвержены изменениям и влиянию субъективного волевого фактора. Они, образно говоря, лицо международного права своего времени.

Таким образом, и международное право соответствующего исторического периода, и международное право в целом как социальное явление в отличие от его конкретных норм развивается прежде всего в результате объективных общественных процессов.

При этом международное право, так же как и отношения, из которых оно вырастает и которые оно регулирует, является динамичным, постоянно развивающимся явлением. Меняются не только его конкретные нормы, но и основополагающие принципы, соотношение между ними. Как мы знаем, смене исторических периодов в развитии международного права до сих пор обычно предшествовали времена войн и кровопролития. В основе существования современного международного права впервые за всю его историю лежит в первую очередь необходимость обеспечения международного мира и безопасности, защиты прав человека. Соответственно, и современная система международного права олицетворяется прежде всего принципами неприменения силы и угрозы силой, уважения прав человека, добросовестного выполнения международных обязательств. И те, кто сегодня изучает, участвует в формиро-

вании и применении международного права, должны вносить свой посильный вклад в то, чтобы его дальнейшая эволюция была производной от мирного развития международных отношений.

§ 2. Россия и международное право

Роль любого государства в формировании международного права предопределяется объективными и субъективными факторами. Прежде всего следует выделить такие обстоятельства, как степень вовлеченности государства в международные отношения и возможность его влияния на них. Это, в свою очередь, обусловливается уровнем экономического, научно-технического, интеллектуального, военного развития страны в соответствующий период общественной эволюции. На вклад государства в процесс формирования международного права существенное влияние оказывают, например, адекватность отстаиваемых им международно-правовых идей объективным потребностям международного сообщества и степень привлекательности этих идей для его партнеров по международным отношениям, качество международно-правовой подготовки лиц, которые представляют данное государство в международных отношениях, их дипломатическое искусство.

Наша страна стала превращаться во влиятельную и активную силу международных отношений, и прежде всего отношений в Европе, в первой половине XVIII в. В 1722 г. появляется и первая российская работа по международному праву — «Рассуждения, какие законные причины Его Царское Величество Петр Первый царь и повелитель всероссийский... к началу войны против Короля Карла XII, Шведского, в 1700 году имел...», написанная вице-канцлером П. П. Шафировым. Актом, имевшим важное международно-правовое значение, стала принятая Россией в 1780 г. Декларация о вооруженном нейтралитете¹.

¹ См. Декларация Императрицы Екатерины II относительно вооруженного нейтралитета, обращенная к дворам Лондонскому, Версальскому и Мадридскому, 28 февраля 1780 года // *Международное право в избранных документах* / Сост. Л. А. Моджоран, В. К. Собакин; Отв. ред. В. Н. Дурденевский М., 1957. Т. III. С. 264—266.

В XIX в., играя одну из центральных ролей в европейской политике, Россия оказывает столь же существенное влияние на формирование международно-правового режима международных отношений. Особенно заметным становится ее вклад в право войны. В частности, в 1868 г. принимается Санкт-Петербургская декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль — первый международно-правовой документ, регламентирующий методы и средства военных действий¹.

В конце XIX в. наша страна быстро развивается и по-прежнему играет одну из ведущих ролей в международных отношениях. Переживает расцвет отечественная международно-правовая наука². Война международным правом не запрещена, но все большей популярностью пользуются идеи международно-правового регулирования методов и средств ее ведения, укрепления начал гуманности, ограничения вооружений и внедрение в межгосударственные отношения правил и механизмов мирного урегулирования разногласий. В этих условиях находит широкую поддержку инициатива России о проведении первой, универсальной по тем временам, конференции мира, которая состоялась в 1899 г. и получила продолжение в 1907 г. в виде второй конференции мира. На конференциях, проведенных в Гааге, были приняты конвенции о правилах ведения войны, а также о системе мирных средств разрешения споров между государствами. Важнейшую роль в формировании этой инициативы, ее интеллектуальном наполнении и реализации российской позиции в ходе конференций сыграл выдающийся российский юрист-международник, ученый и дипломат Ф. Ф. Мартенс. Сформулированное им положение о том, что в случаях, не предусмотренных правом войны, воюющие остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из устано-

¹ Декларация связывала 19 государств и считается текстом, излагающим обычное международное право. См.: Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов М., 2000. С. 48.

² В 1862 г. появляется первый русский «Курс международного права» Д. И. Каченовского, затем выходят работы М. Н. Капустина, Л. А. Камаповского, П. Е. Казанского, И. А. Ивановского, Н. М. Коркунова, а также Ф. Ф. Мартенса, издавшего 15-томное «Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными государствами». См.: Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647—1917). М., 1958.

вившихся обычаев, из принципов гуманности и требований общественного сознания (так называемая оговорка Мартенса)¹, до сих пор считается одним из важных положений международного гуманитарного права.

Существенное, но противоречивое влияние на международные отношения и международное право и, соответственно, на вклад нашей страны в их развитие оказала Октябрьская революция 1917 г. Она не только коренным образом изменила нашу страну, но и стала дополнительным стимулом к борьбе за социальные, экономические и политические преобразования в других государствах. Пришедшие к власти в России политические силы уже в первых программных правовых актах — Декрете о мире от 26 октября 1917 г., Декларации прав народов России от 2 ноября 1917 г., Декларации о правах трудящегося и эксплуатируемого народа от 13 января 1918 г. — провозгласили ряд идей и принципов, таких, в частности, как самоопределение и мирное сосуществование, оказавших прогрессивное влияние на развитие международных отношений, международного права. Принцип самоопределения народов к тому же получил практическую реализацию в действиях новой России. Их результатом стали, например, обретение независимости Финляндией, Латвией, Литвой, Эстонией, отказ нашей страны от заключенных царской Россией договоров о разделе Польши.

Следует при этом иметь в виду, что идеи, провозглашенные советской властью, были адекватны времени, привлекательны и созвучны идеям, выдвигавшимся и другими государствами. Например, принцип самоопределения был провозглашен и в «Четырнадцати пунктах» об условиях мира президента США В. Вильсона в его послании Конгрессу от 8 января 1918 г., ставших важным шагом на пути создания в 1919 г. Лиги Наций. Сама Лига Наций — прообраз ООН — стала первой международной организацией, целью которой было поддержание мирных отношений между государствами. Идеи мирных отношений между государствами, необходимости мирного урегули-

¹ Это положение было включено в преамбулу IV Гаагской конвенции 1907 г.; Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. (общие ст. 62, 63, 142, 158); Дополнительный протокол I (ст. 1) и Дополнительный протокол II (преамбула) 1977 г. к Женевским конвенциям и некоторые другие акты в области международного гуманитарного права

рования споров и отказа от войны также разделялись многими государствами. Они получили отражение сначала в Статуте Лиги Наций, а затем в ряде международных договоров, включая такой важнейший документ, как Парижский договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики, заключенный в 1928 г., который обычно называют Пактом Бриана—Келлога¹.

Вместе с тем Октябрьская революция и некоторые идеи, которые стремилась проводить в жизнь советская власть, далеко не во всем способствовали поступательному развитию международного права. Перемены в России привели к расколу мира на две системы, ориентированные на различные ценности и мировоззрение. Это усилило конфронтационные тенденции в международных отношениях. Долгое время наша страна на практике пыталась реализовать концепции перманентной революции, мирного сосуществования как специфической формы классовой борьбы и т. п. Политическая, а соответственно, и внешнеполитическая деятельность Советского государства на протяжении долгого периода были чрезмерно идеологизированы. В основе государственной идеологии в ее внешнеполитическом измерении лежала концепция необходимости обеспечения победы социалистической системы во всем мире. По сути, до 1950-х гг. российская наука не признавала существования общего международного права, а тезис о существовании двух международно-правовых систем — социалистической и капиталистической — просуществовал почти до 1990-х гг. Сама отечественная международно-правовая наука на долгое время утратила свою независимость, была подчинена государству и господствовавшей коммунистической идеологии².

Следует, однако, отметить, что при рассмотрении конкретных вопросов международных отношений упомянутые идеологические установки в значительной мере уступали место прагматичному подходу. Страна не могла существовать автаркически. Необходимо было, в том числе с помощью международного

¹ Назван по имени его инициаторов — министра иностранных дел Франции А. Бриана и государственного секретаря США Ф. Б. Келлога.

² Октябрьская революция нанесла тяжелый урон и международно-правовой науке страны. Многие ученые были вынуждены покинуть Россию и работать за рубежом. См.: *Стародубцев Г. С. Международно-правовая наука российской эмиграции (1918—1939)*. М., 2000.

права, обеспечивать интересы ее безопасности от внешних угроз, поддерживать торгово-экономическое и иное мирное взаимодействие с другими государствами и т. д. Международное право оказалось востребованным. Так, молодое Советское государство отказалось лишь от тех международных договоров, заключенных Российской империей, которые считало кабальным порождением империалистических отношений¹. Другие международные договоры продолжали действовать. Заключались новые, сначала в основном двусторонние, договоры. Постепенно СССР стал вовлекаться и в многостороннее сотрудничество, а в 1934 г. стал членом Лиги Наций.

Сформулированные в Декрете о мире идеи внесли важный вклад в формирование принципа неприменения силы и угрозы силой в отношениях между государствами и, соответственно, принципа мирного разрешения международных споров. В период между двумя мировыми войнами наша страна стала участником ряда договоров, направленных на запрещение агрессивной войны и обязывающих разрешать споры только мирными средствами, включая Пакт Бриана—Келлога. Впрочем, прогрессивным в международно-правовом отношении идеям не всегда соответствовали действия: например, в 1939 г. произошло нападение на Финляндию, в результате которого СССР был исключен из Лиги Наций.

Несмотря на провозглашенный большевиками призыв отказаться от тайной дипломатии и тайных договоров, такая дипломатия СССР осуществлялась (что естественно, поскольку дипломатическая деятельность всегда в значительной мере скрыта от посторонних глаз), а секретные договоры (например, протоколы к советско-германскому Пакту о ненападении 1939 г.) заключались, что отнюдь не противоречило международному праву.

После победы в Великой Отечественной войне, создания ООН, одним из учредителей и постоянным членом Совета Безопасности которого по праву стал СССР, его роль в международных делах еще более возросла. Это, в свою очередь, соз-

¹ «Мы отвергаем все пункты о грабежах и насилиях, — говорил В. И. Ленин, обосновывая положения Декрета о мире, — но все пункты, где заключены условия добрососедские и соглашения экономические, мы радушно примем, мы их не можем отвергать» (Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 20).

дало предпосылки для усиления влияния нашей страны на международное право. Советский Союз превратился в одну из двух сверхдержав, обладающих колоссальным военным, экономическим и интеллектуальным потенциалом, лидером так называемого социалистического лагеря. После перемен в политическом режиме страны в середине 1950-х гг. изменилась и ее внешняя политика, включая отношение к международному праву. Советская международно-правовая доктрина признала существование общего для всех государств международного права. Значительную роль в этом сыграли работы Г. И. Тункина, выдвинувшего теорию согласования воли государств как основы нормотворческого процесса в международном праве. Международное право и в науке, и на практике признавалось как важный инструмент, обеспечивающий не только противостояние, но и сотрудничество государств. Ведущие позиции СССР в ряде областей экономической и научно-технической деятельности создавали предпосылки для продвижения важных внешнеполитических и международно-правовых инициатив. В значительной степени благодаря СССР получило развитие право международной безопасности, а также международное космическое право. В 1963 г. был заключен Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой, в 1967 г. — Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, в 1968 г. — ДНЯО. В 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН, во многом в результате внешнеполитической активности СССР, приняла Определение агрессии¹. Также в значительной мере благодаря СССР в международном праве получили закрепление социальные, экономические и культурные права человека, нашедшие свое отражение сначала во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а затем в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Достаточно заметное влияние приобрела и советская наука международного права. Например, книга С. Б. Крылова «История создания Организации Объединенных Наций» (1960 г.) до сих пор считается одной из лучших на эту тему. Фундаментальный труд Г. И. Тункина «Теория международного права»

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 г.

(1970 г.) был переведен и опубликован за рубежом. В СССР издавались многочисленные работы по международному праву, среди которых особо следует отметить шеститомный «Курс международного права», изданный в 1967—1973 гг. и переизданный в семи томах в 1989—1993 гг. Видные советские юристы-международники всегда входили в состав таких важных для международного права органов, как МС ООН и КМП, и внесли заметный вклад в его кодификацию и прогрессивное развитие.

Вместе с тем господствовавшие в стране политические и идеологические концепции были отнюдь не всегда и во всем полезны для международного права, которое отражало объективную реальность — сосуществование и противоборство капиталистической и социалистической систем, сильно отличавшихся друг от друга по широкому кругу параметров: экономических, политических, ценностных.

В конце 1980-х гг. на фоне начавшихся политических перемен в СССР стали проявляться и изменения во внешней политике, а, следовательно, и в международно-правовых позициях нашей страны. Это коснулось прежде всего отношения к теме прав человека. СССР согласился с тезисом о том, что эту проблематику, в том числе вопросы, касающиеся политических и гражданских прав, нельзя более рассматривать как относящуюся исключительно к внутренним делам государства. В 1989 г. Советский Союз признал обязательную юрисдикцию МС ООН по спорам, вытекающим из ряда важнейших международных договоров о правах человека, сняв сделанные ранее соответствующие оговорки к этим договорам.

После выхода остальных союзных республик из состава СССР в 1991 г. Российская Федерация стала государством — продолжателем Советского Союза. Это означает, что в международно-правовом плане Россия продолжила правосубъектность СССР и, следовательно, по общему правилу продолжила осуществлять его международные права и обязательства. Однако с точки зрения политики, экономики и идеологии Россия — во многом новое государство, что не могло не отразиться на отношении нашей страны к целому ряду международно-правовых вопросов.

Прежде всего изменилось отношение к роли международного права во внутренней жизни страны. Впервые в истории России конституционно было закреплено положение о том, что

общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры нашей страны являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 г.). Более того, Конституция РФ закрепила приоритет применения международного договора Российской Федерации перед законом и содержала другие важные ссылки на международное право¹. Широкое распространение приобрела практика обращения органов власти Российской Федерации, и прежде всего российских судов, к международно-правовым нормам. Международное право стало важным инструментом защиты прав российских граждан и юридических лиц. После того как в 1996 г. наша страна стала членом СЕ, а в 1998 г. — участницей Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., российские граждане и юридические лица могут, используя международное право, защищать свои права в ЕСПЧ.

Поскольку Россия стала современным, открытым государством, а ее экономика — частью глобальной экономики, потребовались новые подходы к вопросам правового регулирования передвижения физических лиц, международной торговли, инвестиций и т. п. Россия стала заключать многочисленные договоры, направленные на упрощение визовых процедур, защиту и поощрение капиталовложений, регулирование международных торгово-экономических и финансовых отношений. Изменилось отношение к вопросу об иммунитете государства. Если при господстве государства в экономике СССР отстаивал принцип абсолютного иммунитета государства от иностранной судебной юрисдикции, то после перехода к рыночной экономике и закрепления института частной собственности Россия согласилась с уже продолжительное время доминировавшей в странах Запада концепцией, согласно которой иммунитет государства имеет ограниченный или функциональный характер. Поскольку аналогичные перемены произошли и в других государствах, ранее принадлежавших к «социалистическому содружеству», стало возможным принятие в 2004 г. Конвенции ООН

¹ В советский период положения о приоритете правил, установленных международными договорами СССР, предусматривались лишь отдельными отраслевыми правовыми актами. Положение стало меняться только в последние годы существования СССР.

о юрисдикционных иммунитетах госуларств и их собственности.

Используя различные международно-правовые инструменты, Российское государство активно защищает права своих граждан и юридических лиц, а также соотечественников за рубежом.

В конце прошлого — начале нынешнего века наша страна стала членом ряда влиятельных международных организаций, в которых не участвовал СССР. организаций Группы Всемирного банка (МБРР, МАР, МФК, МАИГ, МВФ, ФАО, СЕ, Европейского банка реконструкции и развития — ЕБРР). Ведутся переговоры о вступлении в ВТО. Установлены отношения партнерства и сотрудничества с ЕС, НАТО, ОЭСР. Россия стала инициатором создания СНГ, ОДКБ, ШОС.

С исчезновением «социалистического содружества» лишилась почвы концепция деления международного права на социалистическое и капиталистическое. Вместе с господством коммунистической идеологии канули в Лету идеологизация внешней политики, тезис о мирном сосуществовании как особой форме классовой борьбы и т. п. Мир перестал быть биполярным, двусистемным, приобрел более сложные очертания. В условиях глобализации появились новые возможности для развития международного сотрудничества и международного права.

Во многом благодаря переменам в нашей стране, ее изменившейся внешней политике и подходам к некоторым международно-правовым вопросам, повысилась эффективность универсальных международных организаций, прежде всего ООН и ее СБ. По сути, новой жизнью зажила гл. VII Устава ООН, посвященная действиям в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. Благодаря единым действиям постоянных членов СБ стало возможным принятие им решений, позволивших предотвратить или урегулировать ряд острых международных кризисов. В 1990-х — начале 2000-х гг. проявились и получили российскую поддержку новые тенденции толкования положений Устава ООН, касающихся поддержания международного мира и безопасности. Это особенно важно в свете появления новых угроз и вызовов, прежде всего таких, как международный терроризм и распространение ОМУ. Россия стала инициатором или соавтором ряда новаторских резолюций СБ ООН, направленных на борьбу с этими угроза-

ми и вызовами (например, резолюции 1373, 1540, 1566). Другим важным вкладом нашей страны в развитие международного права в этой области стала разработка проекта Конвенции по борьбе с актами ядерного терроризма, которая была принята в 2005 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

Отличительной чертой внешней политики современной России и ее отношения к международному праву по сравнению с СССР является недогматичность и прагматизм. Наша страна больше не борется за победу какой-либо идеологии или системы взглядов во всем мире. Ее основная задача — защита интересов государства, его граждан и юридических лиц на основе международного права и с использованием международно-правового инструментария. Эти цели закреплены в утвержденной Президентом РФ 12 июля 2008 г. «Концепции внешней политики Российской Федерации», в которой также отмечено: «Поддержание и укрепление международной законности — одно из приоритетных направлений ее деятельности на международной арене. Верховенство права призвано обеспечить мирное и плодотворное сотрудничество государств при соблюдении баланса их зачастую не совпадающих интересов, а также при обеспечении интересов мирового сообщества в целом».

Современная российская наука международного права, оказавшись вне интеллектуальной зависимости от государства, сохраняет позитивную преемственность по отношению к советской международно-правовой школе прежде всего в том, что касается системного подхода к международному праву. В то же время она отличается от нее в первую очередь наличием самых разных точек зрения по различным проблемам. В стране публикуется все больше научных работ и учебников по международному праву, отражающих широкий спектр мнений специалистов, а количество периодических изданий, посвященных вопросам международного права, превысило число издававшихся в СССР.

Контрольные вопросы

1. Расскажите, как и почему возникло международное право.
2. Опишите основные периодизации международного права, принятые в отечественной и зарубежной науке.

3 Какова роль государств в формировании международного права? Как соотносятся факторы волеизъявления государств и объективной необходимости в формировании международного права и его норм?

4 Расскажите, что влияет на роль того или иного государства в развитии международного права

5. Каков вклад России в развитие международного права до 1917 г.?

6. Дайте оценку влияния, которое оказала Октябрьская революция и дальнейшие перемены в нашей стране на развитие международного права

7. Как отразились перемены, начавшиеся в нашей стране в конце 1980-х — начале 1990-х гг., на ее отношении к международному праву?

Рекомендуемая литература

Баскин Ю. А., Фельдман Д. Б. История международного права М., 1990

Буткевич О. В. У истоков международного права. СПб., 2008.

Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647—1917) М., 2005.

Кузнецов В. И. Октябрь и международное право // Международная жизнь. 1997. № 11—12

Левин Д. Б. История международного права М., 1962.

Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век М., 2000.

Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. М., 1999.

Стародубцев Г. С. Международно-правовая наука российской эмиграции (1918—1939). М., 2000.

Тункин Г. И. Теория международного права / Под общ. ред Л. Н. Шестакова. М., 2006.

Черниченко С. В. Теория международного права: В 2 т. М., 1999.

Encyclopedia of Public International Law / Under the direction of R. Bernhardt. Amsterdam; N. Y., 1995. Vol. II.

Mills A. The Private History of International Law // International and Comparative Law Quarterly 2006. Vol. 55 No. 1. P. 1—50.

Shaw M. International Law. 5th ed. Cambridge, 2003

Глава 2

ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ, СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие международного права

Представленный в первой главе настоящего учебника очерк становления и развития международного права дает возможность проследить основные черты зарождения и эволюции международно-правовых норм и институтов в их динамике. Ориентированное на творческое восприятие суждение о том, что право проявляется не только в форме законов и договоров, но и в форме сознания, в форме представлений о правомерном или неправомерном, способствует уяснению природы международного права.

Заложенный в такую формулировку двухаспектный смысл может рассматриваться в качестве основания для понимания права, включая международное право, как компонента более сложного явления — правовой системы, в том числе международно-правовой системы, при этом имеются в виду факторы, обеспечивающие правореализационный процесс.

Определение понятия международного права предполагает уяснение ряда признаков, характеризующих эту юридическую категорию.

В самом термине «международное право» совмещены слово «право», которое стало предметом изучения общей теории государства и права, отраслевых юридических дисциплин начиная с конституционного права, и слово «международное», придающее первому слову специфический смысл. В отличие от традиционной характеристики права как регулятора внутригосударственных отношений, как явления, сопутствующего тому или иному государству, подход к международному праву обусловлен его особой ориентацией: оно предназначено прежде всего и главным образом для регулирования отношений, выходящих за юрисдикционные рамки отдельных государств, т. е. затрагивающих интересы нескольких, многих или всех государств.

Международному праву как терминологическому феномену присуща известная условность. Исторически сложившиеся в большинстве стран, принятое в официальных документах, в научных изданиях и учебных курсах обозначение «международное право» («International Law», «Droit International», «Derecho internacional», «Völkerrecht» и т. д.) не вполне адекватно его истинному содержанию.

В действительности имеется в виду, с отмеченными ниже пояснениями и оговорками, межгосударственное право, поскольку его нормы создаются не народами непосредственно, а государствами как суверенными политическими образованиями посредством взаимосогласованных решений, предназначены для регламентации межгосударственных взаимосвязей, реализуются и обеспечиваются действиями самих государств и межгосударственных механизмов.

Процесс создания норм международного права (международное нормотворчество) представляет собой сложный механизм согласования государствами своих интересов и внешнеполитических позиций.

В результате согласованного волеизъявления нескольких, многих или всех государств, т. е. международного сообщества в целом, определяется содержание правил и признается их обязательность.

Таким образом, межгосударственным международное право является прежде всего по методу (способу) формирования его норм. Международное нормотворчество не предполагает существования и функционирования особого властного аппарата, предназначенного для разработки обязательных для государств правил их взаимных отношений. Бытующее иногда в средствах массовой информации и даже в научных публикациях словосочетание «международное законодательство» является юридически некорректным, поскольку к данной сфере не применим термин, свойственный исключительно внутригосударственному правопорядку.

В сфере межгосударственных и иных международных отношений нормотворческие функции принадлежат самим государствам как правосоздающим субъектам.

Достигнутый баланс интересов — это в одних случаях формулирование идентичных, однозначных прав и обязанностей взаимодействующих государств, в других — установление неадекватных для участников договоренности прав и обязанно-

стей с ориентацией на общеприемлемое урегулирование. Большинство международных ситуаций предполагает первый вариант; второй вариант обусловлен особыми обстоятельствами (например, ДНЯО).

Более полное понимание международного права обусловлено следующими факторами. В создании его норм, особенно после Второй мировой войны, активно участвуют межправительственные организации; важные субсидиарные функции в нормотворческом процессе выполняют международные суды. В осуществлении норм международного права все более заметную роль играют не обладающие статусом государств и межправительственных организаций участники международных связей, в том числе субъекты федеративных государств и даже административно-территориальные образования унитарных государств. В сферу международного общения «вторгаются» юридические и физические лица, находящиеся под юрисдикцией государств и получающие их санкционирование, что обеспечивает этим лицам необходимый для такого общения правовой статус. Оставаясь регулятором межгосударственных и иных международных отношений, международно-правовые нормы в установленных государствами (коллективно или индивидуально) функциональных пределах и формах участвуют в регулировании определенных отношений совместно с нормами национального законодательства и другими компонентами правовой системы соответствующих государств.

Международному праву присущи особый механизм и специфические процедуры обеспечения реализации его норм, включая применение в необходимых случаях принудительных мер.

Суверенный статус государств как основных субъектов международного права предопределяет их самостоятельность, равноправие и отсутствие специального «надсубъектного» аппарата, предназначенного для принуждения по отношению к субъектам в случаях их противоправного поведения. Отсутствие «надсубъектного» аппарата не означает отрицания самих принудительных и иных обеспечительных средств. Такими принудительными средствами (санкциями) служат действия самих государств, выступающих как индивидуально, так и коллективно.

Устав ООН, учитывая реальную возможность межгосударственных споров, которые могут угрожать поддержанию между-

народного мира и безопасности, предусматривает прежде всего мирные средства разрешения споров: путем переговоров, посредничества, арбитража, судебного разбирательства, усилий СБ ООН. Вместе с тем по решению СБ допустимы иные действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии, включая принудительные меры вплоть до использования вооруженных сил для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Устав ООН фиксирует также неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону, обусловленное соответствующей регламентацией.

С реализацией норм международного права сопряжена ответственность государств, а также международных межправительственных организаций, которая наступает (должна наступить) в случаях противоправных действий, международных правонарушений. Такая ответственность предполагает обязанность одного субъекта устранить вред, причиненный другому субъекту.

На основе отмеченных характерных черт международное право можно определить как сложный комплекс юридических норм, создаваемых государствами посредством взаимоприемлемых соглашений, предназначенных для регулирования межгосударственных и иных международных отношений (а также определенных внутригосударственных отношений) и обеспечиваемых индивидуальными и коллективными действиями самих государств, включая применение принудительных мер.

Исторически сложились две категории — *«международное публичное право»* («public international law») и *«международное частное право»* («private international law»). Такое разграничение обусловлено общепринятой дифференциацией публичного права и частного права. Оно зафиксировано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 94 (I) от 11 декабря 1946 г. «О прогрессивном развитии международного права и его кодификации».

К международному публичному праву (ныне его обозначение стало более лаконичным — международное право) традиционно относятся те юридические институты и нормы, которые ориентированы на регулирование прежде всего и главным образом межгосударственных отношений и вследствие чего воплощены в межвластном взаимодействии, основанном на пуб-

личных интересах и на сопряженных с ними механизмах. Сфера международного частного права охватывает отношения, свободные от властных компонентов либо испытывающие лишь их косвенное влияние. Имеется в виду регламентация отношений «партнерского характера» между юридическими и физическими лицами, находящимися под юрисдикцией различных государств и представляющими индивидуальные (частные) интересы неимущественного или имущественного характера. В этой же сфере действуют государства, включая их органы, но лишь в качестве юридических лиц, имеющих равный статус с негосударственными субъектами вне рамок публичных функций. Речь идет преимущественно о гражданско-правовых и смежных контактах, как принято говорить, с «иностранным элементом» (используя терминологию процессуальных кодексов — «делах с участием иностранных лиц»).

Не вторгаясь в детальную характеристику международного частного права и отмечая многоаспектный диапазон концепций и конструкций, с которыми студенты могут ознакомиться при изучении этой дисциплины, следует акцентировать внимание на проблеме сближения международного (публичного) права и международного частного права, их взаимодействия и взаимопроникновения.

Знаковый показатель — совмещение в правовом регулировании содержательных компонентов, традиционно «привязанных» к публичным или частным основаниям. Вполне закономерно, что КМП ООН, как об этом органе сказано в Положении 1947 г., «занимается преимущественно вопросами публичного международного права, но она может рассматривать и вопросы, входящие в область частного международного права»¹. Ощутимо возрос удельный вес международных договоров, содержащих унифицированные материальные нормы, непосредственно регламентирующие поведение и взаимные контакты юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией различных государств, в то время как привычным для частно-правовых отношений является коллизионный метод регулирования, при котором на конвенционном уровне определяются применимые правила («право, подлежащее применению») посредством сопоставления национальных норм (имен-

¹ Международное право в избранных документах / Сост. Л. А. Моджорян, В. К. Собакин; Отв. ред. В. Н. Дурденевский. Т. I. С. 14.

но этот метод превалирует в ГК РФ, в его разд. VI, который даже озаглавлен по инерции «Международное частное право», что по сути дела выводит за его рамки указанный выше договорный метод единых материально ориентированных норм).

В наши дни значителен массив международных договоров комплексного (публично-частного) характера, совмещающих властные начала (нормы межгосударственного назначения) и невластные компоненты (нормы, адресованные юридическим и физическим лицам. Таковыми являются договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, конвенции об избежании двойного налогообложения, Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г. и многие другие).

Современное международное право функционирует в многополярном и многомерном социально-политическом пространстве: формирующие и реализующие это право государства имеют значительные различия в общественном строе и в своих внешнеполитических позициях. Международное право призвано юридическими средствами «избавить грядущие поколения от бедствий войны», «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права», «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе» (формулировки преамбулы Устава ООН), развивать дружественные отношения между государствами «независимо от политических, экономических и социальных систем и от уровня их развития» (формулировка Декларации о принципах международного права).

Международное право постепенно преодолело былой дискриминационный характер, рассталось с концепцией «международного права цивилизованных народов», исключавшей из равноправного общения так называемые слаборазвитые страны. Сегодня можно констатировать достижение универсальности международно-правового регулирования в том смысле, что в международном сотрудничестве и в международных договорах могут участвовать все заинтересованные государства.

Современное международное право декларирует запрет агрессивных, захватнических войн, насильственных способов решения межгосударственных споров, квалифицирует такие действия как преступление против мира и безопасности человечества. Устав ООН, вступивший в силу 24 октября 1945 г.,

выразил решимость государств «проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи». Шестьдесят лет спустя, в сентябре 2005 г., собравшиеся на Всемирный саммит главы государств и правительств в Итоговом документе заявили, что «наши общие основные ценности, включая свободу, равенство, солидарность, терпимость, уважение всех прав человека, уважение к природе и общая ответственность имеют важнейшее значение для международных отношений», и подтвердили «жизненно важное значение эффективной многосторонней системы в соответствии с международным правом для обеспечения более эффективного ответа на многогранные и взаимосвязанные вызовы и угрозы, с которыми сталкивается наш мир»¹.

«Концепция внешней политики Российской Федерации» исходит из того, что общепризнанные нормы международного права должны быть подлинно универсальными с точки зрения их понимания и применения в многополярном мире.

Международное право выработало достаточно действенный механизм обеспечения реализации принятых норм, взаимоприемлемые процедуры решения межгосударственных споров мирными средствами, эффективные средства противодействия угрозам и акциям, несовместимым с международным правопорядком.

§ 2. Предмет регулирования международного права

Существенное значение имеет предмет правового регулирования: у внутригосударственного права — это отношения в пределах юрисдикции соответствующего государства; у международного права — это преимущественно межгосударственные отношения и иные отношения, выходящие за рамки юрисдикции отдельного государства, требующие совместного регулирования со стороны нескольких или многих государств либо международного сообщества государств в целом.

В современных условиях международное право имеет *много-
слойный предмет регулирования*.

Традиционная сфера — это отношения между государствами как самостоятельными, суверенными политическими образова-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/1 от 16 сентября 2005 г. «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года».

ниями (межгосударственные отношения). Имеются в виду прежде всего двусторонние контакты (Российская Федерация—Китайская Народная Республика, Соединенные Штаты Америки—Французская Республика, Япония—Австралия и многие другие варианты), а также многосторонние связи (группа стран, участвующих в исследовании Антарктики на основе Договора 1959 г., так называемая Группа восьми, представляющая наиболее экономически развитые государства, и др.).

Особо значимыми являются отношения, охватывающие международное сообщество государств в целом.

Широкое распространение получили отношения с участием международных межправительственных организаций, как между государствами и организациями, прежде всего в связи с членством государств в организациях, так и между самими международными организациями. В рамках таких взаимосвязей функционируют всемирные, универсальные организации (ООН, ВОЗ, МАГАТЭ и т. д.), региональные организации (СНГ, СЕ, ШОС, АСЕАН и т. д.), а также иные организации, выходящие за пределы отдельных регионов (например, ОИК). Статус организаций имеют и некоторые самостоятельные межгосударственные органы (например, Международный орган по морскому дну, созданный в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.). Автономную категорию органов составляют международные суды (МС ООН, ЕСПЧ, МУС и др.).

В предшествующие десятилетия заметную роль играли контакты между государствами и национальным политическими организациями, возглавлявшими борьбу народов (наций) за независимость, а также взаимосвязи таких национальных политических организаций с международными организациями.

В сферу международных связей были включены и так называемые государствоподобные образования, которые на основе международного акта (признания) имели относительно самостоятельный статус (города Ганзейского союза в эпоху Средневековья, Краков в первой половине XIX в., Данциг в период между мировыми войнами в первой половине XX в., Западный Берлин после Второй мировой войны вплоть до 1990 г.). В настоящее время государствоподобными образованиями со специальным международно-правовым статусом являются государство-город Ватикан (Святейший престол) и Мальтийский орден.

Все названные виды отношений можно в конечном счете квалифицировать как межгосударственные отношения, поскольку каждая международная межправительственная организация — это форма объединения государств; политическая организация борющейся нации действует как формирующееся государство, а государствовподобное образование обладает рядом признаков государства.

Наряду с межгосударственными отношениями в указанных формах международно-правовому регулированию могут подлежать и международные отношения с участием субъектов негосударственного характера. Имеются в виду неправительственные организации, применительно к которым государства признают в установленном объеме их юридически значимые функции и компоненты официального статуса (среди них особо значимым является МККК), а также международные хозяйственные объединения (ТНК).

Специфическим правовым положением могут обладать юридические лица и индивиды (физические лица) в отношениях с «иностранным элементом» или с «международным элементом», выходящих за пределы юрисдикции отдельных государств или даже вторгающихся в сферу деятельности международных учреждений, в том числе международных судов (например, дела, рассматриваемые ЕСПЧ на основе индивидуальных обращений).

Следует отметить и такую специфическую форму общения, выходящего за рамки юрисдикции отдельных государств, как официальные связи с участием субъектов (составных частей) федеративных государств и даже административно-территориальных образований унитарных государств, если это предусмотрено соответствующими конституциями и допускается международно-правовыми нормами, признанными государствами. Такие связи не относятся к категории межгосударственных отношений, поскольку стороны или одна из сторон не обладают государственным статусом, но бесспорны их ограниченные международные признаки (к ним следует отнести и получившие широкое распространение международные и внешнеэкономические связи субъектов РФ на основе Конституции РФ и федерального закона).

Завершая обзор, можно констатировать существование особой категории отношений государственно-негосударственного характера, сторонами которых являются как государства и соз-

даваемые ими организации (межправительственные организации), так и обозначенные выше субъекты, не обладающие суверенным статусом и властными полномочиями

Понимание предмета международного права связано с ответом на вопрос: к кому обращены нормы международного права? В «Курсе международного права» утверждается, что «нормы международного права обязывают государство в целом, а не отдельные его органы и должностные лица», в то время как компетенция и поведение органов государства и должностных лиц, ответственных за обеспечение выполнения международных обязательств, регулируются нормами внутригосударственного права¹. Здесь необходимо уточнение: нормы международного права не только обязывают, но и предоставляют правомочия, т. е. управомочивают. Что же касается существа проблемы, то в реальной международно-правовой практике адресатом этих норм становится не только само государство. Многие международные договоры напрямую формулируют права и обязанности вполне определенных государственных органов и даже должностных лиц, указывают вполне конкретных исполнителей договорных норм, на которых непосредственно возлагается ответственность за реализацию обязательств. Более того, существуют международные договоры (и их перечень неуклонно возрастает), отдельные нормы которых прямо адресованы индивидам и различным учреждениям (юридическим лицам) как потенциальным носителям прав и обязанностей, устанавливаемых договорными нормами.

Сами наименования многих международных договоров наглядно свидетельствуют об их комплексном (международно-внутригосударственном) предназначении. Такие договоры соотносятся по предмету регулирования с положениями Конституции РФ, с федеральными законами, законами РФ (до декабря 1991 г. — с законами СССР).

Часть 1 ст. 17 Конституции РФ гласит, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (в этой формулировке следует также иметь в виду международные договоры РФ). В соответствии со ст. 2 Закона о гражданстве РФ вопросы гражданства регулируются не только Конституцией РФ, названным Законом, другими нормативными

¹ См.: Курс международного права М., 1989. Т. 1 С. 283—284.

правовыми актами РФ, но и международными договорами РФ. Гражданский кодекс РФ предусматривает непосредственное применение международных договоров РФ к определенным гражданско-правовым отношениям (ч. 2 ст. 7).

Следовательно, одним из существенных условий познания международного права является изучение во взаимосвязи международных и внутригосударственных правовых актов, предназначенных для согласованной регламентации однородных отношений и имеющих, таким образом, *совмещенный предмет регулирования*.

Многие международные договоры имеют ярко выраженную личностную ориентацию. Таковы Международные пакты о правах человека и другие универсальные конвенции относительно определенных прав (имеются в виду и отраслевые аспекты в сфере гражданских, семейных, трудовых, процессуальных правоотношений), а также региональные конвенции, прежде всего Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Таковы Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. и двусторонние консульские конвенции, договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, универсальные и региональные конвенции по проблемам борьбы с преступностью и т. д. Совершенно определенно воспринимаются формулировки двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества. В каждом таком соглашении ст. 1 имеет название: «Лица, к которым применяется Соглашение». Имеются в виду лица (физическое лицо, юридическое лицо, в том числе предприятие или любое объединение лиц), являющиеся резидентами одного или обоих договаривающихся государств. Можно сослаться и на российско-французское межправительственное соглашение по облегчению на взаимной основе условий въезда, поездок и выезда граждан Российской Федерации и граждан Французской Республики от 15 июня 2004 г., в ст. 1 которого сказано: «Настоящее Соглашение применяется к физическим лицам — гражданам государств сторон».

Авторитетным аргументом в пользу такого суждения служит заключение МС ООН в его постановлении по делу «Германия против США» от 27 июня 2001 г. (аналогичный тезис содержится в постановлении по делу «Мексика против США», 31 марта 2004 г.). В связи с нарушениями властями США норм ст. 36 Венской конвенции о консульских сношениях и их

утверждением, что эти нормы применяются только к правам аккредитуемого государства, но не к правам задержанного лица, Суд установил, что ст. 36 Конвенции *создает личные права лица в дополнение к соответствующим правам государства*¹.

Как отметил судья МС ООН от Российской Федерации В. С. Верещетин: «Суд, проанализировав Венскую конвенцию о консульских сношениях, пришел к выводу, что она не только регулирует отношения между государствами, но и непосредственно устанавливает определенные права физических лиц (иностранных граждан на территории государства — участника Конвенции)»².

Можно сослаться и на тезис, сформулированный в постановлении Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»: «Международные договоры способствуют расширению международных связей с участием государственных и негосударственных организаций, в том числе субъектов национального права, включая физических лиц». Признание на высшем судебном уровне международных действий индивидов является своеобразным ориентиром для судов.

§ 3. Международное право как особый правовой комплекс

В отечественной науке международное право характеризуется как особый правовой комплекс. Имеется в виду сосуществование двух реальностей — права как совокупности юридических норм государства (соответственно внутригосударственной правовой системы) и права как совокупности норм межгосударственного и иного международного общения (соответственно международной правовой системы).

В основе разграничения лежит прежде всего метод правового регулирования: внутригосударственное право создается в результате властных решений компетентных органов государства,

¹ См.: С. J. Yearbook 2000—2001. No 55. The Hague, 2001. P. 271

² Верещетин В. С. Некоторые аспекты соотношения международного и национального права в практике Международного Суда ООН // Российский юридический журнал. 2002. № 3. С. 26.

международное право — в процессе согласования интересов, позиций различных государств.

Формы существования правил (норм), т. е. источники международного права, традиционно представлены в виде международных договоров и международных обычаев, что не исключает появления новых вариантов воплощения нормотворческой деятельности государств и межгосударственных структур.

Нормативная структура международного права специфична, поскольку право включает как единые для всех или для большинства государств правила, именуемые *универсальными, основными, общепризнанными принципами и нормами*, так и правила, относящиеся к определенной группе государств, либо принятые только двумя или несколькими государствами и именуемые *локальными нормами*.

Современное международное право является общим для всех государств в том смысле, что именно универсальные принципы и нормы характеризуют его основное содержание, его социальную и общечеловеческую ценность. Вместе с тем оно имеет «привязку» к каждому отдельному государству, поскольку на основе таких принципов и норм и в соответствии с ними каждое государство создает и свою международно-правовую сферу, формирующуюся из принятых им локальных норм.

Отмеченное обстоятельство не дает повода для утверждения, будто каждое государство имеет «свое» международное право. Но у каждого государства как субъекта общего, универсального международного права есть и собственные международно-правовые компоненты. Для Российской Федерации основными источниками международного права, как и для всех других государств, являются такие универсальные международно-правовые акты, как Устав ООН, Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях, Международные пакты о правах человека, конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., о борьбе с актами ядерного терроризма, по морскому праву, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г., и по-

добные им по охвату государств общие многосторонние договоры, а также общепризнанные обычаи.

Вместе с тем только для Российской Федерации и для взаимодействующих с ней в конкретных вопросах правового регулирования государств источниками международного права являются (назовем лишь отдельные примеры): Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. и другие соглашения в рамках Содружества, Договор по открытому небу от 24 марта 1992 г. и другие договорные акты Организации (в прошлом Совещания) по безопасности и сотрудничеству в Европе, Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г. и европейские конвенции, которые подписала и ратифицировала Российская Федерация (о защите прав человека и основных свобод, о защите национальных меньшинств, о выдаче, о взаимной правовой помощи по уголовным делам, о пресечении терроризма и др.), Хартия Шанхайской организации сотрудничества от 7 июля 2002 г., Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов ШОС от 16 августа 2007 г., Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана от 11 февраля 1992 г., заключенная Российской Федерацией, США, Канадой и Японией, а также десятки других локальных актов с несколькими участниками и тысячи двусторонних договоров (соглашений, конвенций, протоколов) различного характера — о режиме государственной границы, о разграничении континентального шельфа и исключительной экономической зоны, о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, об эквивалентности дипломов об образовании, ученых степеней и званий, об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве и т. д.

Прекращение существования в декабре 1991 г. Союза Советских Социалистических Республик как государственного образования и как субъекта международного права не означало прекращения действия заключенных в предшествующие годы от имени СССР международных договоров и принятых им других международных юридических актов, а также признанных им международных обычаев. Его правомочия и обязательства, составившие содержание указанных источников права, в порядке международного правопреемства переходят к Российской Федерации. Соответственно этому употребляемые ныне в официальных документах формулировки — «междуна-

родные договоры Российской Федерации», «действующие международные договоры», «международные договоры с участием Российской Федерации» и т. п. — охватывают как международные договоры, заключенные от имени Российской Федерации, так и сохраняющие юридическую силу международные договоры СССР.

Международное право существует как бы в двух измерениях и поэтому может быть охарактеризовано в двух аспектах. Оно сформировалось и функционирует как часть межгосударственной системы, охватывающей разнородные компоненты взаимосвязей в рамках международного сообщества¹. Соответственно, такой подход предопределяет понимание международного права как правового комплекса, существующего в межгосударственной системе и только в ней, регулирующего международные отношения, внешнеполитические действия государств.

Вместе с тем заслуживает внимания и иной аспект: характеристика международного права как составной части формирующегося всемирного правового комплекса, который включает наряду с международным правом внутригосударственное (национальное) право взаимодействующих государств. Имеется в виду согласование, в рамках которого определенные нормы международного права участвуют в регулировании внутригосударственных отношений, непосредственно применяются как компоненты правовой системы государства.

С этим связано то, что можно назвать «встречным движением» в современном праве: международные договоры и другие международные юридические акты ориентируются на взаимодействие с национальным законодательством, сохраняя уважительное отношение к нему, к юрисдикционным прерогативам каждого государства; законы и иные нормативные акты государств обогащаются нормами, обусловленными международным правом, содержащими отсылки к международным договорам, положения о совместном применении национальных и международных правил и о приоритетном в коллизионных ситуациях применении международных правил.

Итак, в принятом понимании международное право — это самостоятельный правовой комплекс и основанная на его нормах и реализующая эти нормы правовая система. Согласно же

¹ См. подробнее: Курс международного права. М., 1989. Т. 1. С. 9—12; Международное право / Отв. ред. Г. И. Тункин. М., 1994. С. 3—10, 17—22.

ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Таким образом, в конституционной трактовке принятые Российской Федерацией международно-правовые нормы являются составной частью правовой системы государства.

Как разрешить это «разноречие»? Очевидно, дело в том, что формулировка Конституции исходит из широкой трактовки правовой системы, не ограничивая ее совокупностью юридических норм, т. е. правом, если иметь в виду сложившуюся терминологию. Не случайно использовавшаяся в нескольких проектах Конституции формула, согласно которой принципы и нормы международного права, международные договоры рассматривались как «часть права» Российской Федерации, была заменена при обработке окончательного текста.

Распространившееся в нашей науке понимание правовой системы как категории, воплощающей и непосредственно право как совокупность юридических норм, и правосознание, и складывающиеся на основе норм правоотношения, и правоприменительный процесс в целом, и реальный правопорядок ни в коей мере не препятствует «проникновению» международно-правовых принципов и норм в российскую правовую систему, как и в правовую систему любого другого государства. Иначе говоря, признаются возможность и реальное участие международно-правовых норм в регулировании определенных внутригосударственных отношений, во внутригосударственном правоприменении.

Функциональное назначение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ в ее правовой системе характеризуется двоякого рода внедрением.

Во-первых, это воздействие на содержание Конституции РФ, прежде всего гл. 2, и на положения федерального законодательства, включая кодексы.

Применительно к Конституции РФ речь идет не только о том внедрении принципов и иных норм международного права, которое уже воплотилось в конституционных формулировках при их разработке и принятии в 1993 г., но и о последующем влиянии на ситуации толкования содержания многих предписаний, о чем прежде всего свидетельствуют правовые позиции, выраженные в решениях КС РФ, и на потребности конкретизации, проявившиеся в отдельных правилах законодательства.

В качестве примеров толкования конституционных положений в контексте международно-правовых норм можно сослаться на интерпретацию КС РФ ст. 48 Конституции РФ *в единстве* со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. при определении права гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и на самостоятельный выбор защитника (постановление от 27 марта 1996 г.) и на толкование в комплексе группы норм Конституции РФ *во взаимосвязи* со ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п. 2 ст. 4 Протокола № 7 к ней при установлении соотношения с ними ст. 405 УПК РФ при оценке допущения поворота к худшему при пересмотре судебного решения в порядке надзора по жалобе потерпевшего или по представлению прокурора (постановление от 11 мая 2005 г.).

Среди многочисленных фактов договорного влияния на федеральные кодексы следует особо отметить такие положения ТК РФ, как формулировки ст. 4 о запрещении принудительного труда, в которых учитываются нормы Конвенции МОТ об упразднении принудительного труда от 25 июня 1957 г. и ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также предписания ст. 131 о формах оплаты труда со ссылкой на международные договоры РФ.

В отдельных ситуациях изменения нормативных актов под воздействием международно-правовых норм имеют комплексный характер. Обозначим новейшие примеры приведения российского законодательства в соответствие с международными договорами о борьбе с преступностью: федеральные законы от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму» и от 27 июля 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму»; федеральные законы от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» и от 25 декабря 2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Во-вторых, это прямое действие (непосредственное применение) общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ в рамках их участия во внутригосударственном правовом регулировании. Такое непосредственное применение возможно в трех формах: 1) самостоятельное применение норм договоров без прямого участия норм законодательства; 2) совместное применение норм договоров и родственных норм законодательства в виде правоприменительных комплексов; 3) приоритетное применение норм договоров вместо норм законодательства при их несогласованности, в коллизионных ситуациях.

В качестве практически значимого следует затронуть и такой вопрос: в каком соотношении находятся международно-правовые нормы и внутригосударственные нормы в ситуациях непосредственного применения?

Одним из методов «ввода» международного договора в правовую систему государства стало принятие в связи с заключением договора внутригосударственного акта, определяющего порядок исполнения заключенного договора, меры по реализации договорных обязательств, органы, на которые возлагаются конкретные полномочия. Так, после присоединения СССР к Конвенции по вопросам гражданского процесса было принято постановление Президиума Верховного Совета СССР от 16 ноября 1967 г. о порядке применения в СССР этой Конвенции; в связи со вступлением в силу Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются, Президиум Верховного Совета СССР издал 10 августа 1979 г. Указ о порядке выполнения обязательств, вытекающих для СССР из этой Конвенции. Интересна судьба применения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. Первоначально, 4 августа 1976 г., Совет Министров СССР принял постановление об утверждении данной Конвенции и о мероприятиях по ее выполнению. С учетом действия ее норм и в целях проведения необходимых государственных мероприятий 13 сентября 1994 г. Правительство РФ приняло новое постановление — о мерах по обеспечению обязательств российской стороны, вытекающих из данной Конвенции. В последующие годы стала актуальной проблема реализации конвенционных норм в отношении рекомендаций одной из конференций государств, подписавших рассматриваемую Конвенцию, и предписаний постановления Пра-

вительства РФ от 17 августа 1998 г. (ныне утратило силу). Наконец, 26 сентября 2005 г. Правительство РФ приняло еще одно постановление о мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из рассматриваемой Конвенции, в отношении осетровых видов рыб.

Известны многочисленные случаи, когда суд, рассматривая гражданские и уголовные дела, применял правила договоров о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, соглашений о сотрудничестве в области социального обеспечения, об избежании двойного налогообложения доходов и имущества, ряда конвенций МОТ. Интересен пример разъяснения ВС РФ, адресованного судам, относительно их действий в соответствии со ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (постановление Пленума ВС РФ от 29 сентября 1994 г.).

В связи с этим может возникнуть потребность в комментарии положения Закона о международных договорах РФ, содержащегося в ч. 3 ст. 5: «Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

Эта формулировка способна породить вывод о допустимости непосредственного действия договорных норм только при отсутствии потребности для их осуществления в принятии внутригосударственных актов. Почти идентичный тезис выражен в ГК РФ (ч. 2 ст. 7), где говорится о таком же условии непосредственного применения.

Буквальное восприятие текстов вряд ли согласуется с общими принципами применения (действия) международных договоров и с реальным назначением внутригосударственных актов, ориентированных на механизм исполнения международных договоров, на процедуру их реализации, но не на воспроизведение договорных норм. Представляется более приемлемой трактовка подобной ситуации в отдельных федеральных законах¹, предусматривающих применение правил как между-

¹ Можно назвать федеральные законы от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (ч. 1 ст. 82) и от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» (ч. 4 ст. 4).

народного договора, так и принятого на его основе и для его осуществления национального акта, т. е. их совместное применение.

В юридической литературе встречаются попытки усеченного восприятия и ограничительного толкования ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ст. 5 Закона о международных договорах РФ применительно к отдельным отраслям, которые будто бы в силу своей специфики не допускают прямого действия международно-правовых норм и их приоритетного применения в случаях расхождения с нормами соответствующих законов. Наиболее распространенным стал такой подход к уголовному законодательству. Это обусловлено, очевидно, тем, что УК РФ, как сказано в ч. 2 ст. 1, лишь «основывается» на нормах международного права, и тем, что в нем отсутствует положение о применении правил международного договора в случаях иного, чем в УК РФ, регулирования. А в ч. 1 ст. 3 УК РФ дана однозначная формулировка: «Преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом».

В правовых позициях КС РФ пока не выражена трактовка уголовного закона как совместимого с международным правом регулятора. Имеется в виду именно общая оценка УК РФ. В постановлении КС РФ от 27 февраля 2003 г. со ссылкой на принцип законности в уголовном праве (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) воспроизводится положение ч. 1 ст. 3 УК РФ без каких-либо международно-правовых комментариев, без учета применения этого принципа в однозначных по предмету регулирования международных договорах.

Эта проблема затронута в постановлении Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. Здесь категорически негативный тезис о том, что международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, дополняется оговоркой, что такие нормы должны применяться судами в тех случаях, когда УК РФ прямо устанавливает необходимость применения международного договора РФ (например, ст. 355 и 356 УК РФ). Следовательно, ВС РФ подтверждает приверженность указанному уголовно-правовому принципу, допуская все же исключения.

Такая концепция и такие официальные решения как бы противопоставляют отдельную отрасль общему конституцион-

ному принципу. Вместе с тем они не согласуются с нормами международного права — ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 7 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., в соответствии с которыми квалификация деяния как уголовного преступления определяется согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву (формулировка Пакта; в Европейской конвенции — согласно внутреннему или международному праву, в Конвенции СНГ — согласно национальному законодательству или международному праву).

Не согласуется такой подход и с проектом кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. В этом документе, одобренном КМП и ожидающем конвенционного воплощения, принцип уголовной ответственности выражен достаточно четко: «Преступления против мира и безопасности человечества являются преступлениями по международному праву и наказываются как таковые, вне зависимости от того, наказуемы ли они по внутригосударственному праву» (п. 2 ст. 1).

Можно представить себе ситуацию, при которой какой-либо вид поведения, квалифицируемый в качестве преступления по международному праву, не будет запрещаться по национальному праву. Это обстоятельство не должно служить препятствием для квалификации данного вида поведения в качестве уголовно наказуемого по международному праву.

В теории разработаны аргументы в пользу концепции разграничения создаваемого государством права, т. е. внутригосударственного, национального права, и применяемого государством и в государстве права. Второй комплекс значительно шире и сложнее первого, ибо наряду с собственным правом государства он охватывает те находящиеся за рамками национального права нормы, которые подлежат применению или же могут быть применены в сфере внутригосударственной юрисдикции. Имеются в виду нормы межгосударственного права, принятые государством и предназначенные для внутреннего регулирования, и нормы иностранного права, применение которых в предусмотренных ситуациях допускается отдельными законами и международными договорами.

Таким образом, современное международное право характеризуется *расширением сферы его применения*, а следовательно, и *расширением нормативной основы*, поскольку новая сфера применения предполагает создание именно для нее предназначенных и к ней приспособленных правовых норм. Имеется в виду сфера внутрисударственных отношений, в принципе, подлежащих внутрисударственному правовому регулированию. Определенные ее элементы по согласованию между самими государствами рассматриваются как объекты совместного регулирования — с участием как внутрисударственных, так и международно-правовых норм.

Отмеченные обстоятельства позволяют охарактеризовать нормы международного права не только как правила межгосударственных отношений, но и как принятые согласованно государствами правила их взаимоприемлемых действий в пределах собственной юрисдикции, а также правила, относящиеся к статусу и деятельности иных субъектов (в том числе индивидов и юридических лиц) в соответствии с общими интересами государств.

§ 4. Система международного права

Международное право имеет сложную систему, что обусловлено совмещением общих для этого правового комплекса принципов, норм и нормативных компонентов, с одной стороны, и однородных, определяемых предметом регулирования групп норм, составляющих отрасли и внутриотраслевые институты, — с другой.

К первой категории относятся: 1) *основные принципы международного права*, составляющие его ядро и имеющие определяющее значение для всего механизма международно-правового регулирования; 2) *общие для международного права институты*, каждый из которых включает комплекс норм определенного функционального назначения, — нормы о международной правосубъектности, нормы о международном правотворчестве, нормы о международном правоприменении (реализации правовых предписаний), нормы о международно-правовой ответственности.

Провозглашенные в Уставе ООН принципы (ст. 2) получили конкретизацию в Декларации о принципах международного права и в Заключительном акте СБСЕ от 1 августа 1975 г. Все

они квалифицируются как основные и взаимосвязанные принципы, которыми государства руководствуются в международной деятельности.

С формулировками этих документов соприкасаются как предписание Венской конвенции о праве международных договоров (ст. 53) об императивных нормах общего международного права, которые принимаются и признаются международным сообществом государств в целом как нормы, отклонение от которых недопустимо, так и формулировка Конституции РФ об общепризнанных принципах и нормах международного права как составной части правовой системы Российской Федерации.

Ко второй категории относятся *отрасли международного права*. Они классифицируются как по тем основаниям, которые приняты во внутригосударственном праве (с некоторыми коррективами), так и по признакам, присущим именно международно-правовому регулированию. К широко признанным можно отнести следующие отрасли: право международных договоров, право внешних сношений (дипломатическое и консульское право), право международных организаций, право международной безопасности, международное экологическое право (право окружающей среды), международное экономическое право, международное морское право, международное космическое право и др. Однако дискуссии по этому поводу продолжаются, затрагивая и основания конституирования отраслей, их конкретные характеристики и даже наименования (имеются в виду разные мнения о международном праве прав человека, международном гуманитарном праве, праве вооруженных конфликтов, международном уголовном праве).

В пределах отраслей существуют *подотрасли и правовые институты* как нормативные мини-комплексы по конкретным вопросам регулирования. Так, в праве внешних сношений сложились в виде подотраслей дипломатическое право, консульское право, право постоянных представительств при международных организациях, а в их составе — институты формирования представительств, их функций, иммунитетов и привилегий; в международном морском праве — группы норм, регламентирующих режимы территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, открытого моря, района морского дна за пределами национальной юрисдикции.

Сохраняются проблемы отраслевой «прописки» групп норм, регламентирующих режим некоторых пространств (государственная территория, Антарктика), норм, относящихся к мирному урегулированию международных споров и т. д.

Система международного права как сложного нормативного комплекса предопределяет структуру международного права как учебного курса. Но здесь допустимы и своеобразные конструкции, обусловленные концептуальными подходами авторского коллектива и примыкающими к ним методическими потребностями в рамках определенной специализации. Так, в ряде учебников принято изложение в виде двух больших блоков, именуемых общей частью и особенной частью. В данном учебнике предпочтение отдано традиционному целостному построению взаимосогласованных составных частей (глав) учебного материала.

Контрольные вопросы

1. Проанализировав предлагаемое в учебнике определение международного права, охарактеризуйте его компоненты. После ознакомления с текстом данной главы подумайте, насколько вас удовлетворяет это определение, не возникает ли у вас желание его дополнить. Ответ на этот же вопрос рекомендуется продумать после изучения всего курса международного права.

2. Каково, на ваш взгляд, соотношение между общей теорией права и теорией международного права? Назовите термины общей теории права, которые используются в международном праве.

3. Международное право и внутригосударственное право — каковы их общие черты и основные различия?

4. Какие отношения призвано регулировать международное право? Как вы оцениваете мнение, что международное право может регулировать только межгосударственные отношения?

5. Каковы разновидности международных отношений, регулируемых международным правом?

6. К кому, на ваш взгляд, обращены (применяются) нормы международного права — только к государствам или ко всем участникам международных отношений, подлежащих правовому регулированию?

7. Каков метод создания норм международного права, в чем отличия процедуры создания этих норм от создания норм внутригосударственного права?

8. Каково соотношение формулировок «создаваемое государством право» и «применяемое государством и в государстве право»?

9. Каковы особенности механизма обеспечения реализации норм международного права?

10. Чем обусловлена и как проявляется возможность участия норм международного права в регулировании внутригосударственных отношений? Что такое совмещенный предмет регулирования?

11. Если международное право рассматривается как часть межгосударственной правовой системы, то каковы основания для характеристики его общепризнанных принципов и норм и международных договоров как составной части внутригосударственной правовой системы?

12. Каковы два варианта функционирования международных договоров РФ в качестве составной части ее правовой системы? Приведите примеры воздействия международных договоров на федеральное законодательство и примеры непосредственного действия (применения) международных договоров в Российской Федерации

13. Как вы оцениваете соотношение международного публичного права и международного частного права?

14. Назовите основные компоненты системы международного права. Каковы особенности ее формирования?

Рекомендуемая литература

Бобров Р. Л. Основные проблемы теории международного права. М., 1968

Брунли Я. Международное право. Пер. с англ. М., 1977. Кн. 1.

Гаврилов В. В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток, 2005

Игнатенко Г. В. Международное право и общественный прогресс. М., 1972.

Курс международного права / Гл. ред. В. Н. Кудрявцев, Зам. гл. ред. В. С. Верещетин, Г. И. Тункин. М., 1989. Т. 1

Левин Д. Б. Актуальные проблемы теории международного права. М., 1974.

Лукашук И. И. Международное право: Общая часть. 3-е изд. М., 2007.

Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1904, переизд. М., 1996. Т. 1.

Международное право. Учебник / Отв. ред. Г. И. Тункин. М., 1994

Международное право. Учебник / Отв. ред. В. И. Кузнецов. М., 2001

Международное право / Отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 5-е изд. М., 2009

Международное публичное право. Учебник / Под ред. К. А. Бекяшева. М., 2004

Международное право / Отв. ред. А. А. Ковалев, С. В. Черниченко. М., 2008.

Международное право / Отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2008.

- Международное право: Учебник / Под ред. В. Н. Дурденевского и С. Б. Крылова. М., 1947
- Міжнародне право. Основи теорії / За ред. В. Г. Буткевича. Київ, 2002.
- Оппенгейм Л. Международное право. Пер. с англ. изд., дополненного Г. Лаутерпахтом. М., 1948, 1950. Т. I, II
- Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970
- Усенко Е. Т. Очерки теории международного права. М., 2008.
- Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права. М., 1980.
- Фельдман Д. И. Система международного права. Казань, 1983
- Фердросс А. Международное право. Пер. с нем. М., 1959
- Аречага Э. Х. де. Современное международное право. Пер. с исп. М., 1983.
- Черниченко С. В. Теория международного права. В 2 т. М., 1999
- Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М., 1971
- Cassese A. International Law. Oxford, 2005
- Daillier P., Alain P. Droit International Public. P., 2000
- Shaw M. N. International Law. Cambridge, 2003.

Глава 3

СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и виды субъектов международного права

В теории международного права сложились два неоднозначных подхода к определению понятия субъекта международного права.

Согласно первому основное свойство субъекта международного права — способность к самостоятельным международным действиям, к независимому осуществлению прав и обязанностей. Имманентно присущими субъекту признаками являются участие в создании международно-правовых норм, главным образом в форме межгосударственных договоров, и неподчинение чьей бы то ни было юрисдикции.

Такой статус присущ прежде всего суверенным государствам и межгосударственным (межправительственным) организациям. Именно они и способны выступать в качестве субъектов международного права; в историческом плане известны также государствоподобные образования и нации (колониальные народы), создававшие в процессе освободительной борьбы свои политические организации.

Другой подход ориентирован на совмещение общетеоретического понимания правосубъектности и ее специфически международных качеств.

Современная ситуация, ознаменовавшаяся существенными переменами в структуре международных отношений и, соответственно, в предмете международно-правового регулирования¹, побуждает к совершенствованию взглядов при оценке понятия и видов субъектов международного права.

При таком подходе предлагается идентифицировать понятие субъекта международного права с юридической возможностью участия в правоотношениях, регулируемых международно-правовыми нормами, и обладания необходимыми для

¹ Подробнее см. § 2 гл. 2 настоящего учебника

этого правами и обязанностями. Это неизбежно ведет к признанию вхождения в сферу таких отношений новых участников — юридических и физических лиц, международных хозяйственных объединений и неправительственных организаций, а также — в пределах, допускаемых внутригосударственным конституционным и иным законодательством — составных частей отдельных, прежде всего федеративных, государств.

В Венской конвенции о праве международных договоров сказано, что она применяется к договорам между государствами (ст. 1) и не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права (ст. 3). Конвенция имеет в виду таких участников правоотношений, которые обладают договорной правоспособностью. Однако важно отметить констатацию множественности субъектов международного права без их точного обозначения и отсутствие преград применительно к нетрадиционным субъектам.

В последние годы XX в. в научной и учебной литературе получали распространение концептуальные положения в пользу современной трактовки понятия и категорий (видов) субъектов международного права. Они отражают реальные тенденции международного и внутригосударственного нормотворчества, правосознания, правоприменительной, в том числе судебной, деятельности.

Достаточно сложным было внедрение — именно как проявление меняющейся действительности — суждений в пользу международной правосубъектности индивидов¹. Нельзя не отметить, что и сегодня бытуют возражения против признания физических лиц субъектами международного права, поскольку они не могут участвовать в межгосударственных отношениях и в создании международно-правовых норм.

В юридической литературе принято деление субъектов международного права на две категории — основные (первичные) и производные (вторичные)

¹ См.: Курс международного права В 7 т. М., 1989. Т. 1. С. 178—181; Захарова Н. В. Индивид — субъект международного права // Советское государство и право. 1989. № 11. С. 112—118; Международное право / Под ред. Г. В. Ивнатенко. М., 1995. С. 76—78; Международное публичное право / Под ред. К. А. Бекяшева. М., 1998. С. 109—114.

Категорию *основных (первичных) субъектов* составляют прежде всего и главным образом государства, обладающие государственным суверенитетом и приобретающие в силу своего возникновения (образования) международную правосубъектность, не обусловленную чьей-либо внешней волей¹ и имеющую всеобъемлющий характер.

Специальное положение в ряду основных субъектов международного права занимали нации и народы, которые боролись против колониализма, иностранного господства, за создание собственного государства на базе национального суверенитета

Категория *производных (вторичных) субъектов* — это преимущественно ММПО. Специфика их юридической природы выражается, во-первых, в том, что они порождены волеизъявлением государств, зафиксированном в учредительном акте (следовательно, их правосубъектность является производной, обусловленной), а во-вторых, в том, что содержание и объем их правового статуса определены в соответствии с предназначением и функциями каждой организации (таким образом, их правосубъектность является функциональной, индивидуализированной). С некоторыми оговорками к этой же категории принято относить так называемые государствовподобные образования, т. е. особые исторически сложившиеся политико-религиозные или политико-территориальные единицы с относительно самостоятельным статусом.

Имеется достаточно оснований для разграничения субъектов на две группы: 1) *субъекты правосоздающие и вместе с тем правоприменяющие*, поскольку тот, кто участвует в нормотворческом процессе, не может быть в стороне от практики применения норм, и 2) *субъекты только правоприменяющие, но не обладающие нормотворческой способностью*. К первой группе относятся государства, международные организации, в меньшей мере — государствовподобные образования и борющиеся нации; ко второй — индивиды, хозяйствующие субъекты и другие юридические лица, международные хозяйственные объединения и неправительственные организации.

¹ Редким исключением является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1947 г. об образовании государств Израиль и Палестина

Иначе говоря, *круг реализующих нормы международного права значительно шире круга создающих эти нормы*. После разработки, подписания и вступления в силу международного договора к его выполнению и к обеспечению его выполнения (наряду с органами и должностными лицами, участвовавшими в процессе заключения договора) подключаются органы и должностные лица, функции которых так или иначе связаны с предметом договорной регламентации. Если учесть и других участников правоприменительного процесса, названных выше, то можно констатировать, что договор действует и вне системы государственной власти.

С понятием субъекта международного права связана характеристика международной правосубъектности — обобщающего термина для обозначения соединения в юридическом статусе правоспособности и дееспособности. Сам термин «международная правосубъектность» присущ не только научной терминологии, но и многим международно-правовым актам. В качестве примеров можно привести положение Декларации о принципах международного права о том, что «каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств», норму ст. 176 Конвенции ООН по морскому праву, согласно которой Орган по морскому дну «обладает международной правосубъектностью, которая может оказаться необходимой для осуществления его функций и достижения его целей», положение п. 1 ст. 4 Римского статута Международного уголовного суда: «Суд обладает международной правосубъектностью».

Нередко при регламентации международного статуса субъекта применяется термин «правоспособность», в содержание которого вкладывается комплексный смысл, подразумевающий способность к самостоятельному осуществлению прав. Таковы, например, ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры», ст. 104 Устава ООН, согласно которой Организация пользуется на территории каждого из своих членов необходимой для выполнения ее функций правоспособностью, а также нормы учредительных актов ряда других международных организаций.

Международная правосубъектность как особое юридическое свойство есть качественная мера характеристики субъекта. Количественная мера — совокупность прав и обязанностей субъекта.

екта. Иначе говоря, правосубъектность воплощается в совокупности прав и обязанностей.

Права и обязанности субъектов неоднородны.

Изначальными являются *основные права и обязанности*, непосредственно порождаемые международной правосубъектностью и служащие предпосылкой международных правоотношений. Основные права и обязанности можно разделить на две группы: *общесубъектные*, присущие всем категориям субъектов, и *субъектно-видовые*, свойственные определенной категории.

К первой группе относятся: право (юридическая способность) участия в отношениях, регулируемых международно-правовыми нормами, т. е. взаимодействия с другими субъектами; право реализации в этих отношениях своих субъектных правомочий и несения обязанностей; право защиты своих прав предусмотренными юридическими средствами; обязанность уважения статуса других субъектов; обязанность добросовестного соблюдения международных принципов и норм.

Относящиеся ко второй группе субъектно-видовые права и обязанности, например права и обязанности международных организаций, определяются их уставами или иного рода учредительными актами соответственно функциям каждой из них.

Другие, не основные права и обязанности субъектов международного права представляют собой конкретные результаты их волеизъявления и деятельности. Реализуя свое право заключения международных договоров, государства, международные организации и некоторые другие субъекты устанавливают для себя и для находящихся под их юрисдикцией субъектов *индивидуальные права и обязанности*, содержание и объем которых могут изменяться при заключении новых договоров.

Перенося проблему международной правосубъектности в сферу отраслей международного права, можно констатировать зависимость трактовки статуса и функций субъекта от отраслевых компонентов.

В праве международных организаций бесспорная правосубъектность создающих их и взаимодействующих с ними государств и в рамках учредительных актов самих межгосударственных (межправительственных) организаций совмещается с самостоятельным статусом международных должностных лиц вплоть до Генерального секретаря ООН и высших руководителей иных организаций. Этой же отрасли, как и ряду других от-

раслей, известна и такая категория, как лица, пользующиеся международной защитой.

В сфере международного права, посвященной регламентации вооруженных конфликтов, традиционным аспектам МГП, специальными полномочиями, имеющими юридически значимое содержание, обладает МККК, что зафиксировано в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и в Дополнительных протоколах к ним 1977 г.

§ 2. Государства как основные субъекты.

Их международно-правовое признание

Международно-правовые признаки государств. С позиции международного права *государство* можно определить как основной первичный субъект с универсальным статусом. Основной — так как международное право регулирует прежде всего отношения государств, а другие субъекты взаимодействуют тоже с государствами. Первичный — так как субъектом международного права государство становится *ipso facto* с момента возникновения. Государства же вправе создавать вторичные субъекты (например, международные организации). Универсальность статуса подчеркивает тот факт, что в компетенции государств находятся все вопросы международных отношений и что они обладают суверенитетом в отличие от других субъектов. В Декларации о принципах международного права 1970 г. отмечается, что каждое государство пользуется правами, присущими *полному суверенитету*.

Вместе с тем государства существуют не изолированно, а в сообществе. И суверенитет каждого не безграничен, а сосуществует с суверенитетами других государств и в этом смысле определяется строгими рамками. Причем взаимозависимость государств и целостность мира усиливаются. В работе известного английского юриста-международника Л. Оппенгейма подчеркивается, что государства не могут обладать абсолютным суверенитетом, поскольку они связаны общими для них нормами, ограничивающими их интересы¹.

Данное положение особенно ярко проявляется в вопросе о соотношении суверенитета и внутренней компетенции госу-

¹ См.. Оппенгейм Л. Международное право Пер с англ. М., 1948 Т. 1, полутом 2. С 134.

ларств. Невмешательство в их внутренние дела общепризнано, является одним из основных принципов международного права и закреплено в п. 7 ст. 2 Устава ООН. Вместе с тем оговорка о внутренней компетенции неприменима, когда речь идет, например, о невыполнении обязательств по договору или о правах человека. Органы ООН неоднократно принимали резолюции о нарушении прав человека, о колониализме, о политическом режиме, в отношении конкретных государств, невзирая на их ссылки на внутреннюю компетенцию.

Конвенция о правах и обязанностях государств, подписанная в 1933 г. в Монтевидео (Уругвай), очерчивает следующие *основные признаки государств как субъектов международного права*.

Постоянное население. Очевидно, что без «физической основы» невозможно говорить о государстве как организованном сообществе.

Территория. В равной мере необходимо, чтобы организованное политическое сообщество располагало определенной пространственной сферой и контролировало ее.

Наличие правительства. Имеется в виду не только орган исполнительной власти, а вся централизованная система органов государства, способных поддерживать правовой порядок и обеспечивать управление страной.

Способность вступать в отношения с другими государствами. Речь прежде всего о независимости от других государств: на соответствующей территории государство должно быть единственной властью и представлять страну на международной арене. Любое вмешательство во внутренние и внешние дела со стороны иностранных государств или международного сообщества должно быть в рамках международного права.

Данный перечень не является исчерпывающим. В теории со ссылками на литературу и практику отмечают и другие признаки: *определенная степень стабильности, готовность соблюдать международное право, суверенитет, функционирование в качестве государства*.

Виды прав и обязанностей государств. Всю совокупность прав и обязанностей составляют три группы. Первая — *общесубъектные права и обязанности*, присущие всем видам субъектов¹

¹ Подробнее см § 1 гл 3 настоящего учебника.

Вторую, более широкую группу, составляют *права и обязанности государств*, отличающиеся от прав и обязанностей других видов субъектов: право осуществлять дипломатические и консульские отношения, учреждать международные организации, иметь представительства в других государствах и при организациях, быть членом организаций, право на суверенное равенство, независимость и территориальную неприкосновенность, на самооборону, на защиту своих граждан за рубежом; обязанности выполнения межгосударственных соглашений, соблюдения и обеспечения прав человека, уважения суверенитета других государств и невмешательства в их внутренние дела, мирного разрешения международных споров, поддержания мира и безопасности, сотрудничества и т. д.

Наконец, выделяются *индивидуальные права и обязанности каждого государства*. Они являются конкретизацией общесубъектных и видовых прав и обязанностей, результатом индивидуального волеизъявления и деятельности. Данная группа самая многочисленная и включает все права и обязанности государства, вытекающие для него из общепризнанных принципов и норм, из многосторонних, региональных и двусторонних договоров, в которых оно участвует.

Виды государств. Государства отличаются друг от друга своими индивидуальными признаками, поэтому принято говорить об их видах. Так, после Второй мировой войны появилось понятие «*великие державы*». К ним относят пять государств — постоянных членов СБ ООН.

С точки зрения экономического потенциала и политического влияния на мировой арене выделяется группа государств «*Большой восьмерки*». В зависимости от размера территории и количества населения наряду с *большими, средними и малыми* государствами существуют и *микросоюзы* (Сан-Марино, Монако, Лихтенштейн). В доктрине можно обнаружить разделение государств на *предсовременные, современные и постсовременные, сильные, великие и ведущие*¹.

По общему правилу выделение тех или иных видов государств юридического значения не имеет. Из основных принци-

¹ См.: Cooper R. The Post-Modern State and the World Order. Demos, 1996; Sienho Yee Sovereign Equality of States and the Legitimacy of «Leader States» Towards World Constitutionalism / Eds by R. St. John MacDonal, D. M. Johnston. Boston, 2005. P. 737—772.

пов международного права, и прежде всего суверенного равенства, следует, что государства юридически равны независимо от их особенностей (территории, населения, способа образования, уровня экономического развития и т. д.).

Тем не менее с некоторыми видами государств связаны определенные вопросы правового характера. Так, существует группа *постоянно-нейтральных государств*. Они берут на себя обязательства не участвовать в каких-либо военных действиях и воздерживаться от действий, которые могли бы вовлечь их в войну, не участвовать в военно-политических союзах, не размещать на своих территориях военные базы, соблюдать правила нейтралитета в случае войны между любыми государствами и т. д. Но это не лишает их права на самооборону в случае нападения.

Статус постоянного нейтралитета закрепляется международным договором или национальным законом в зависимости от выбора самого государства. Вместе с тем необходимо, чтобы он был признан другими государствами. В настоящее время таким статусом обладают Австрия, Швейцария, Мальта, Лаос, Камбоджа, Туркменистан.

Определенные юридические последствия влечет и форма государственного устройства. С этой точки зрения различают унитарные (простые) и федеративные государства, а также конфедерацию.

Унитарное государство является единым и неделимым субъектом международного права, и вопрос о международно-правовой субъектности составных частей не возникает. Вместе с тем это не исключает возможности существования торговых, экономических, культурных связей между территориями (чаще всего приграничными) заинтересованных стран. Они устанавливаются национальными законодательствами и международными соглашениями, осуществляются в оговоренных формах (например, приграничная торговля) и в пределах полномочий территориальных сообществ.

Так, по Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г. (Россия присоединилась в 2002 г.) поощряются любые согласованные действия, направленные на развитие отношений между соседними территориальными сообществами, заклю-

чение любых необходимых для этого соглашений и договоренностей

Федеративное государство — сложное союзное государственное образование. Несмотря на такой характер, оно выступает единым субъектом на международной арене, что подтверждается в международном праве. Так, ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров говорит о действии обязательств по договорам «в отношении всей территории». Пакты о правах человека «распространяются на все части федеративных государств».

Наряду с этим международное право не содержит каких-либо запретов составным частям федераций быть участниками международных отношений. Субъекты федераций (области, республики, провинции, земли, штаты и т. д.) обладают определенной международной правоспособностью. Ее объем и пределы определяются конституцией страны и двусторонними договорами и могут включать заключение соглашений, участие в международных организациях, учреждение представительств в иностранных государствах для развития экономических и культурных связей¹.

Конфедерация — союз государств, образуемый на основе договора для осуществления определенных задач (совместной внешней политики, обороны и т. д.). Строго говоря, речь не идет о едином субъекте международного права, поскольку не возникает новое государство. Каждый член конфедерации в полной мере сохраняет свой суверенитет и международную правосубъектность, конфедерации же передаются строго определенные и ограниченные функции. Поэтому такое образование нестабильно и существует недолго (в разное время данный этап прошли США, Канада, Германия, Швейцария, Египет и Сирия, Сенегал и Гамбия).

Признание государств. Признание — это односторонний акт, которым одно государство подтверждает (признает) факт существования другого и выражает согласие развивать с ним отношения.

Вопрос о признании возникает всякий раз, когда на международной арене появляется новое государство.

¹ Подробнее см. § 4 гл. 3 настоящего учебника

Государства образуются разными путями: в результате объединения двух или нескольких в одно (например, создание в 1922 г. СССР), выхода (отделения) либо распада (Индия и Пакистан, Социалистическая Федеративная Республика Югославия (СФРЮ), СССР, Чехословакия), разделения (раздел гитлеровской Германии в 1945 г. на две зоны и создание впоследствии двух государств — ФРГ и ГДР; другой пример — Республика Корея и Корейская Народно-Демократическая Республика), достижения колонией независимости (многие молодые страны Африки); уникальный случай — по решению международной организации (резолюция 1947 г. Генеральной Ассамблеи ООН о разделе Палестины на два государства — еврейское и арабское, хотя последнее еще находится в стадии становления).

Правовой институт признания государства до настоящего времени не кодифицирован, хотя КМП предпринимала попытку формулирования статей. Причина во многом заключается в противоречивости практики. Признание чрезвычайно политизированная сфера. Найдется немало примеров признания скорее по политическим, чем по правовым основаниям (например, признание Косово рядом западных стран, Южной Осетии и Абхазии — Россией).

Тем не менее международная практика выработала определенные требования (критерии) правомерности признания: невмешательство во внутренние дела, территориальная целостность, уважение суверенитета и нерушимости границ, правомерность появления государства (скажем, не в результате агрессии, интервенции, колониального захвата), независимость и эффективность новой власти.

Европейским сообществом 16 декабря 1991 г. были приняты ориентиры для признания новых государств на территории Восточной Европы и бывшего СССР, при этом особый акцент был сделан на уважении верховенства права, демократии, прав человека, этнических и национальных групп.

Различаются две теории о роли и значении признания государств — конститутивная и декларативная.

Конститутивная теория настаивает, что акт признания есть необходимое условие возникновения правосубъектности нового государства. Признающее государство таким образом конституирует (учреждает) соответствующий правовой статус и компетенцию другого. По сути, это означает, что юридический вопрос решается не правовыми средствами, а ставится в зави-

симось от политического решения. Очевидно, данный подход расходится с принципом суверенного равенства.

По *декларативной теории* правосубъектность возникает *ipso facto* уже в момент появления государства и не зависит от желания других. Признающие государства лишь декларируют (объявляют, подтверждают) фактическое положение. И наоборот, непризнание не может лишить новое государство его правосубъектности и «отменить» факт его существования. Так, непризнанное государство может быть объектом международных претензий, что уже само по себе есть, хотя и «отрицательное», признание.

Важное юридическое значение признания заключается в том, что оно влечет правовые последствия установление формальных отношений между государствами (в том числе дипломатических), заключение договоров, принятие в международные организации. Оно содействует реальному, фактическому осуществлению прав нового государства, его правосубъектности. Иными словами, признание не создает (не конституирует) статус и права, но облегчает их реализацию.

Его важность подчеркивает и тот факт, что в международном праве не существует обязанности признания. Это всегда решение, волеизъявление других государств.

На практике признание осуществляется в различном объеме: *de jure*, *de facto*, *ad hoc*.

Признание de jure — официальное юридическое выражение готовности государства рассматривать новое образование как самостоятельное, независимое и суверенное государство и развивать с ним отношения. Оно сопровождается, как правило, установлением дипломатических отношений, заключением договоров по политическим, экономическим, культурным и другим вопросам. Так, в Указе Президента РФ от 20 мая 2002 г. о признании Восточного Тимора дано поручение МИД России провести переговоры об установлении дипломатических отношений и оформить договоренность путем обмена нотами.

Признание de facto — неполное, фактическое признание. Оно означает установление с государством фактических, полуофициальных отношений и может сопровождаться заключением торговых и иных соглашений. Вместе с тем при таком признании не устанавливаются дипломатические отношения, соответственно, не происходит обмена официальными представителями. Данная форма свидетельствует, что признающие стра-

ны еще не уверены в стабильности и жизнеспособности нового государства.

Признание ad hoc (на данный случай) — это эпизодические или разовые контакты по конкретным вопросам при непризнании государства в полном или частичном объеме (например, взаимодействие в рамках одной международной организации или на международной конференции).

В зависимости от способа выражения различают явно выраженное и подразумеваемое признание.

Явно выраженное признание сопровождается принятием нормативного акта или другого официального документа (заявления, ноты), в которых оформляется соответствующее намерение признающего государства и объем признания. Скажем, Российской Федерацией акты признания оформляются указами Президента РФ (один из новейших примеров — указы от 26 августа 2008 г. о признании Абхазии и Южной Осетии).

Подразумеваемое (молчаливое) признание выражается лишь в тех или иных действиях. О молчаливом признании может свидетельствовать, например, заключение двустороннего договора, достижение устной договоренности об установлении дипломатических отношений. Вместе с тем о признании не говорят сами по себе факты ведения переговоров, участия непризнанного государства в многостороннем договоре, в международной организации или конференции, учреждение неофициального представительства.

§ 3. Правопреемство государств

Понятие и источники. В буквальном смысле правопреемство означает переход прав и обязанностей от одного субъекта права к другому.

В двух Венских конвенциях о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. (вступила в силу в 1996 г., Россия не участвует) и о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. (в силу не вступила) *правопреемство* понимается как смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории (п. 1b ст. 2).

Иными словами, его можно определить как суверенный акт государства-преемника, по которому оно принимает на себя индивидуальные права и обязанности другого государства в соответствии с нормами международного права.

Из приведенных формулировок вытекают следующие основные признаки правопреемства:

1) сторонами отношений выступают основные субъекты международного права, чаще всего государства, в редких случаях — международные организации (например, правопреемство между Лигой Наций и ООН по некоторым вопросам);

2) его объектом могут быть только индивидуальные права и обязанности, общесубъектные же и видовые не могут переходить от одного государства к другому (скажем, нельзя передать право устанавливать дипломатические отношения, заключать договоры);

3) это волевой акт: необходимо волеизъявление преемника. Как правило, автоматического правопреемства нет;

4) оно наступает в случае, когда происходит окончательная замена суверенитета государств на определенной территории.

Нормы первой конвенции для неучаствующих стран и нормы второй могут приниматься во внимание государствами в решении практических вопросов правопреемства, поскольку являются результатом обширного обобщения доктрины и практики и расцениваются как воплощение норм международного обычая. Конвенции дополняются двусторонними и региональными договорами

Правопреемство в отношении договоров. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров охватывает следующие случаи передачи прав и обязательств по договорам: образование нового независимого государства, объединение нескольких государств в одно, разделение государства, передача части территории.

Общей концепции, единого правила нет, поэтому необходим учет специфики регулирования названных ситуаций.

Случай образования нового независимого государства. Одной из ключевых норм Конвенции является положение, закрепляющее в ст. 16 принцип «*tabula rasa*» («чистой доски») — свободы от договоров, заключенных предшественником и действовавших в отношении данной территории.

Отмеченный принцип не является всеобъемлющим, предусматриваются определенные изъятия: в ст. 5 — в отношении

обязательств по международному праву независимо от договора, в ст. 11 и 12 — в отношении договоров, устанавливающих границы и другие территориальные режимы. Данные обязательства наследуются автоматически.

Вместе с тем согласно Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров новое независимое государство имеет *суверенное право* сохранять для себя договоры предшественника. В отношении универсальных договоров государство может сделать это путем уведомления в одностороннем порядке, в отношении же двусторонних и многосторонних договоров с ограниченным числом участников требуется согласие всех сторон на его участие в договоре.

Объединение и разъединение государств. В данном случае здесь применяется другой принцип — сохраняют свое действие все договоры предшественника в отношении данной территории за исключением случаев, когда преемник и другие участники договора условились об ином или когда его применение в отношении преемника несовместимо с объектом и целями договора.

Например, в 1945 г. четырьмя союзными державами были заключены соглашения в отношении Германии, которые впоследствии имели силу для обоих государств на данной территории — ФРГ и ГДР. В 1990 г. в Договоре об окончательном урегулировании в отношении Германии обе страны подтвердили сохранение своих международных обязательств и подчеркнули, в частности, что их права и обязательства по ДНЯО 1968 г. продолжают действовать в отношении объединенной Германии. В свою очередь, Великобритания, США, СССР и Франция прекратили действие четырехсторонних соглашений.

Неоднозначно был решен вопрос о правопреемстве в отношении договоров бывшего СССР. 20 марта 1992 г. Совет глав государств СНГ специальным решением признал, что все государства — участники СНГ являются правопреемниками прав и обязательств СССР. В Меморандуме о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего СССР от 6 июля 1992 г. предусмотрено, что вопрос об участии в многосторонних договорах решается каждым государством самостоятельно в зависимости от их характера и содержания. Так, Российская Федерация продолжила участие СССР в ДНЯО в качестве государства, обладающего ядерным оружием,

остальные же участники СНГ присоединялись к Договору в индивидуальном порядке.

Двусторонние договоры СССР требовали решений каждого государства, к которому имели отношение. Например, Федеральным законом от 2 октября 2007 г. ратифицирован Дополнительный протокол 2000 г. между Российской Федерацией и МАГАТЭ к Соглашению между СССР и МАГАТЭ о применении гарантий в СССР.

Россия использовала концепцию не только правопреемства, но и континуитета (государства-продолжателя): в противоположность первой она применяется в случае непрерывности (идентичности) субъекта международного права и, соответственно, автоматического сохранения его обязательств. 13 января 1992 г. МИД России в специальной ноте известил, что Российская Федерация продолжает осуществлять права и обязательства по международным договорам СССР, и просил рассматривать ее в качестве стороны всех действующих международных договоров вместо него. Данная концепция была применена, как уже было показано, в отношении ДНЯО. Она же нашла отражение и в ряде двусторонних договоров, например о действии или об инвентаризации договоров, заключенных СССР с другими странами (с Францией, Испанией, Аргентиной, Анголой, Лаосом и др.).

Из данной концепции исходили и при определении статуса официальных представительств страны за рубежом. 3 января 1992 г. МИД России обратился с просьбой к правительствам зарубежных стран рассматривать дипломатические и консульские представительства СССР в качестве представительств Российской Федерации.

Передача части территории. Конвенция восприняла существовавшую обычную норму: в таких ситуациях договоры предшественника утрачивают силу, а договоры преемника приобретают силу на данной территории. Иными словами, действует принцип подвижности договорных границ. Очевидно, что не возникает и вопроса о правопреемстве.

Правопреемство в отношении государственной собственности. Названная выше Венская конвенция 1978 г. касается только государственной собственности и не распространяется на права и обязательства физических и юридических лиц и иных субъектов.

По общему правилу переход государственной собственности осуществляется без компенсации, если стороны не условились об ином. Переход собственности влечет прекращение прав на нее предшественника и возникновение прав преемника.

По аналогии с Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров данная Конвенция разграничивает случаи возникновения нового независимого государства, объединения и разъединения государств, передачи части территории. Вместе с тем она исходит из общего правила: во всех названных случаях возникает правопреемство, т. е. осуществляется переход собственности от предшественника к преемнику (с некоторыми особенностями).

Возникновение нового независимого государства. В таких случаях недвижимая государственная собственность (в том числе за пределами государства) переходит к преемнику, если она стала собственностью предшественника в период колониальной зависимости данной территории. Движимая же собственность переходит в том случае, если она имела отношение к данной территории. Соглашением между сторонами могут быть предусмотрены и иные правила, не противоречащие принципу неотъемлемого суверенитета народа над его богатствами и природными ресурсами.

Объединение государств. Для этих случаев Конвенция предусматривает наиболее простое правило: их собственность переходит к объединенному государству.

Передача части территории одного государства другому. Данный вопрос регулируется соглашением сторон. При его отсутствии конвенция предусматривает, что недвижимая и имеющая отношение к территории движимая собственность переходят к преемнику.

Разделение государства. При этом возникает сложная ситуация, поскольку должна быть определена судьба собственности не только в стране, но и за рубежом. Предпочтительным решением в этом случае также является соглашение между сторонами. В ином случае недвижимая собственность переходит к преемнику, на территории которого находится, а находящаяся за рубежом — к преемникам в справедливых долях; движимая собственность, связанная с деятельностью в отношении наследуемой территории, — к соответствующему преемнику, иная движимая — ко всем преемникам в справедливых долях.

Неоднозначно решалась проблема разделения собственности СССР. В отношении объектов внутри страны государствами СНГ заключались двусторонние соглашения о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности. Для решения вопроса о разделении собственности вне пределов СССР 30 декабря 1991 г. было подписано Соглашение государств СНГ, по которому «каждое из них имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю». В Соглашении от 6 июля 1992 г. были определены условия раздела и перехода собственности к государствам СНГ (в процентах для каждого участника)

8 февраля 1993 г. Президент РФ издал Указ «О государственной собственности бывшего Союза ССР за рубежом», в котором вновь применялась концепция континуитета («продолжительств») и было определено, что Российская Федерация как государство — продолжатель СССР принимает на себя все его права и обязательства в отношении недвижимой и движимой собственности за рубежом. Указ вызвал неоднозначную, в том числе негативную, реакцию некоторых участников СНГ, с которыми впоследствии были заключены двусторонние соглашения об урегулировании вопросов правопреемства в отношении внешнего государственного долга и активов бывшего СССР (подробнее см. ниже).

Правопреемство в отношении государственных архивов. Конвенция 1983 г. устанавливает общее правило: во всех регулируемых ею случаях наступает правопреемство. Вместе с тем вопрос о государственных архивах выделен в специальную часть конвенции ввиду его специфики: архивы представляют жизненно важный интерес и для предшественника, и для преемника.

В случае *образования нового независимого государства* к преемнику переходит часть архивов, необходимая для нормального управления территорией, а также ставшая в период зависимости собственностью предшественника.

При *объединении государств* архивы переходят к преемнику. Когда *государство разделяется*, часть архивов, которая должна находиться на территории преемника для нормального управления, переходит к нему, если не условлено иное.

Страны СНГ приняли в 1992 г. Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего СССР, по которому они признают целостность и неделимость архивов

Российской империи и СССР, находящихся вне их территорий, и не претендуют на них. Хранящиеся же на их территориях фонды, в том числе общесоюзного значения, переходят под их юрисдикцию.

Правопреемство в отношении государственных долгов. Это один из наиболее сложных и острых вопросов правопреемства.

Конвенция определяет, что *государственные долги* — это не все финансовые обязательства государства, а лишь те, которые взяты в отношении государств, международных организаций и иных субъектов международного права в соответствии с международным правом. Следовательно, сюда не входят долги перед физическими и юридическими лицами, что, однако, не устраняет в целом проблему.

В случае возникновения нового независимого государства никакой долг предшественника не переходит к нему, если соглашением не установлено иное. Причем соглашение не должно наносить ущерб суверенитету народа.

Для всех иных случаев Конвенция определяет общее правило: долг предшественника переходит к преемникам в справедливых долях с учетом имущества, прав и интересов, передаваемых им в связи с данным долгом.

Бывшими союзными республиками СССР заключен ряд соглашений о решении проблемы его государственного долга. Первым был многосторонний Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов СССР от 4 декабря 1991 г., по которому они приняли на себя обязательства участвовать в согласованных долях в погашении долга. 13 марта 1992 г. принято Соглашение о дополнении к Договору.

Впоследствии обязательства пришлось корректировать в двусторонних соглашениях (с Узбекистаном, Украиной, Азербайджаном, Арменией, Грузией, Казахстаном, Молдовой, Таджикистаном), суть которых сводилась к тому, что Россия приняла на себя обязательства бывших республик по выплате их доли в долге СССР, а последние для компенсации части закрепленного за ними долга передали России свои доли в активах бывшего СССР.

В итоге Российская Федерация выступает как единый правопреемник по долгам, активам и кредитам бывшего СССР в соглашениях с другими странами, например о реструктуризации или урегулировании задолженности по кредитам СССР другим странам (с Сирией 2005 г., Афганистаном 2007 г. и др.),

об урегулировании задолженности СССР перед другими странами (с КНР 2005 г., перед бывшей СФРЮ — со Словенией, с Черногорией, с Сербией 2007 г. и др.), об урегулировании взаимной задолженности или взаимных финансовых требований (с Венгрией 1994 и 2003 гг.)

О правопреемстве в отношении членства в международных организациях. По данному вопросу конвенции нет, поэтому он решается прежде всего уставом каждой организации. Но часто решение диктуется и политическими соображениями, т. е. уходит в плоскость не права, а политики.

Что касается ООН, то каждое новое государство, как правило, должно обратиться с просьбой о принятии в ее члены, хотя нередко применяются и особые подходы. Так, объединение в 1958 г. Египта и Сирии в Объединенную Арабскую Республику повлекло не процедуру приема в ООН, а фактическое изменение в членском составе. Так же произошло после разъединения Объединенной Арабской Республики в 1961 г. С другой стороны, после распада СФРЮ оставшаяся часть Югославии (Сербия и Черногория) обратилась в 1992 г. с заявлением о праве занять место Югославии в ООН. Ей было отказано со ссылкой, что такая практика не является общепринятой.

Иначе был решен вопрос после распада СССР. Совет глав государств СНГ принял 21 декабря 1991 г. решение о том, чтобы Российская Федерация «продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях». 24 декабря Президент РФ уведомил об этом Генерального секретаря ООН. Письмо было воспринято как констатация факта, который не требует формального одобрения со стороны ООН. Такой подход был принят постоянными членами СБ, другими членами ООН и международными организациями.

§ 4. Правовой статус специфических участников международных отношений

Специфический характер имеет *международная деятельность политико-территориальных (административно-территориальных) единиц федеративных и некоторых унитарных государств*, наделяемых ограниченной внешней компетенцией согласно конституциям и законодательству соответствующих государств. Необходимое условие реальности такого статуса —

официальное или молчаливое признание, воплощенное в международно-правовых документах. Названные единицы компетентны устанавливать связи с равноуровневыми партнерами других государств, вести с ними переговоры и заключать соглашения.

Международное право не содержит норм, которые бы давали решение вопроса о международно-правовом статусе политико-территориальных образований, являющихся составными частями федеративного государства, но оно вместе с тем не отрицает их международной правосубъектности.

Есть основания для суждения о косвенном признании определенного международно-правового статуса субъектов федерации.

Во-первых, как уже отмечалось выше, современное международное право исходит из презумпции разнообразия субъектов и не исключает возможности появления новых, нетрадиционных субъектов.

Во-вторых, за многие годы существования таких зарубежных федераций, как США, Канада, ФРГ, Австрия, Швейцария сложилась практика вступления их субъектов — штатов, провинций, земель, кантонов — в непосредственные договорные отношения с зарубежными контрагентами. Основной закон ФРГ предоставляет возможность землям в той мере, в какой они обладают законодательной компетенцией, и с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (ч. 3 ст. 32). Формулировка Конституции США выглядит иначе: ни один штат не может без согласия Конгресса заключать договоры с другим штатом или иностранной властью (разд. 10 ст. 1), однако из этого следует возможность договорных отношений штата при согласии Конгресса. Принципиально иное решение содержится в Конституции Бельгии в редакции 1993 г., установившей в этой стране новую, федеративную форму государственного устройства: субъекты Бельгийской федерации обладают в пределах своих полномочий правом заключения международных договоров, которое не обусловлено согласием федеральных органов (ст. 127 и 130). Оно было учтено в ст. 9 Договора между Российской Федерацией и Королевством Бельгия о согласии и сотрудничестве от 8 декабря 1993 г.

В-третьих, представляет интерес долголетняя международная деятельность Украины и Белоруссии как государств —

членов ООН и ряда других организаций и участников многих международных договоров в тот период, когда они были союзными республиками в составе СССР, а также значительно более скромные по содержанию международные контакты других союзных республик. Интересен пример заключения 20 ноября 1989 г. Соглашения между СССР и Канадой о сотрудничестве между союзными республиками СССР и провинциями Канады.

Отечественный конституционный опыт свидетельствует о закреплении в Конституции СССР 1977 г. (ст. 80) и в конституциях союзных республик (например, ст. 75 Конституции РСФСР 1978 г.) республиканских полномочий в международной сфере: право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций. И хотя в реальной ситуации эти конституционные нормы преимущественно оставались юридическими фикциями, они обладали правовым потенциалом и в определенной мере были использованы.

В период становления Российской Федерации регулирование ограничивалось констатацией того, что республики в ее составе, края, области и другие субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей. Это положение Федеративного договора не перенесено в новую Конституцию, но оно и не противоречит ей, поскольку в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесена «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Следовательно, Конституция РФ исходит из признания международной деятельности субъектов РФ, но не конкретизирует формы этой деятельности.

Разновидностями участия Федерации в реализации совместной компетенции являются соглашения, заключенные Правительством РФ с правительством Канады — федеративного государства, а также с правительствами таких унитарных государств, как Китай, Вьетнам, Армения и др. Они определяют принципы сотрудничества между субъектами РФ и территориальными единицами соответствующих государств. Специфический характер имеет межправительственное Соглашение о приграничном сотрудничестве регионов России и Казахстана на 1999—2007 гг.

На межправительственном уровне возможна и регламентация полномочий субъектов. Так, в Российско-китайском соглашении о принципах сотрудничества между администрациями (правительствами) субъектов РФ и местными правительствами КНР от 10 ноября 1997 г. сказано, что такие региональные правительства не имеют права решения вопросов, относящихся к области внешней политики, обороны, государственной границы, воздушного сообщения и других вопросов, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и КНР, затрагивают их государственный суверенитет и территорию. Соответственно предполагаются взаимосвязи в иных сферах деятельности.

Существенные компоненты международно-правового статуса республик, областей, краев и других субъектов РФ воплощены в Федеральном законе от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Прежде всего подтверждено и конкретизировано конституционное право субъектов РФ в пределах предоставленных им полномочий осуществлять международные и внешнеэкономические связи, т. е. право на отношения, выходящие за внутригосударственные рамки. Такие связи субъекты вправе поддерживать с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а с согласия Правительства РФ — и с органами государственной власти иностранных государств. Предусмотрено также право на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Связи субъектов с иностранными партнерами согласно Закону могут осуществляться в торгово-экономической, научно-технической, экономической, гуманитарной, культурной и иных областях. В процессе этой деятельности субъекты РФ имеют право на ведение переговоров с указанными иностранными партнерами и на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Такие соглашения заключаются прежде всего с равноуровневыми контрагентами — с субъектами зарубежных федеративных и с административно-территориальными единицами унитарных государств. Вместе с тем сохраняется практика взаимосвязей с центральными органами иностранных государств.

В конституциях республик в составе Российской Федерации, в уставах областей, краев, других региональных образований содержатся положения, характеризующие их статус. Важные аспекты международной деятельности затронуты в договорах о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти отдельных субъектов РФ.

Представляет интерес подписанный 26 июня 2007 г. и утвержденный Федеральным законом от 24 июля 2007 г. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. В нем сказано, в частности, что Республика Татарстан в пределах своих полномочий осуществляет международные и внешнеэкономические связи с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, участвует в деятельности специально созданных для этих целей органов международных организаций, а также заключает соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и осуществляет такие связи с органами государственной власти иностранных государств по согласованию с МИД России в порядке, установленном Правительством РФ.

Во многих субъектах РФ действуют специальные акты, ориентированные на международную деятельность. Так, в Свердловской области в 1998 г. был принят Закон «О международных и межрегиональных договорах (соглашениях) Свердловской области». В последующем ряд его положений вступил в противоречие с федеральным законодательством, что предопределило появление нового Закона от 28 октября 2005 г. «О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене». Основное содержание Закона — регулирование в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством контактов с зарубежными партнерами, порядка заключения и реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, а также вопросов открытия и деятельности представительств области на территории иностранных государств и зарубежных представительств на ее территории.

Особые проблемы возникают в приграничных регионах, в том числе в связи с участием Российской Федерации в Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей.

Можно предположить, что равноуровневые договорные отношения с субъектами зарубежных федераций и с административно-территориальными единицами унитарных стран будут более распространены и перспективны, чем непосредственно с иностранными государствами.

Конституционный Суд РФ в определении от 27 июня 2000 г. подтвердил свою правовую позицию относительно того, что формулировки конституций ряда республик в составе Российской Федерации противоречат Конституции РФ и не могут действовать. По мнению Суда, «республика не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений...». Это не исключает признания не основанных на суверенитете международных и внешнеэкономических связей республик, областей и других составных частей Российской Федерации с иностранными партнерами.

Другой разновидностью отношений на международном уровне являются *действия публично-правового характера*, в которых полномочны участвовать индивиды (физические лица). Их международно-правовой статус имеет четыре формы проявления.

1. Многие международные договоры, заключаемые государствами, предназначены для установления прав и свобод человека, осуществляемых им самостоятельно и, как правило, от собственного имени (*proprio nomine*).

Имеются в виду международно-признанные права, внутригосударственная реализация которых обеспечивается, с одной стороны, посредством законодательных предписаний, а с другой — благодаря непосредственному применению международных норм. Второй вариант является особо значимым для международно-правового статуса индивида. В этой ситуации многие нормы о правах и свободах, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах с первым Факультативным протоколом, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о правах ребенка, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных

или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и многие другие универсальные конвенции, а в рамках СЕ — в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней приобретают самостоятельную ценность и ориентированы на прямое действие.

2. В международных договорах получили широкое распространение нормы, ориентированные на обеспечение единообразных гарантий защиты международно-признанных прав в рамках такой категории, как «право на правовую защиту». Диапазон соответствующих актов значителен. Это и Международные пакты о правах человека вместе с родственными конвенциями, и Венские конвенции о дипломатических сношениях и консульских сношениях вместе с двусторонними консульскими конвенциями, и договоры о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, и конвенции МОТ, и соглашения в области образования, и Женевские конвенции о защите жертв войны вместе с Дополнительными протоколами.

Названные и многие другие международные договоры содержат нормы, предусматривающие меры по обеспечению унифицированного правового положения индивидов, оснащенного совместными национальными и международными гарантиями.

Один из ключевых пунктов актов о правовой помощи и правовых отношениях — закрепление права граждан одного государства свободно и беспрепятственно обращаться в суды, прокуратуру и иные учреждения других государств, выступать в них, подавать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на равных с гражданами этих государств условиях, включая уровень международных связей.

Столь же значимы правовые нормы, обеспечивающие дипломатическую и консульскую защиту. И если Венская конвенция о дипломатических сношениях ограничивается лаконичным текстом о защите в государстве пребывания интересов аккредитирующего государства и его граждан в пределах допускаемых международным правом, то Венская конвенция о консульских сношениях, дополняемая двусторонними консульскими конвенциями, наряду с общей фразой о защите в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц) в пределах, до-

пускаемых международным правом, детально регламентирует в ст. 36 сношения и контакты с гражданами представляемого государства. Здесь следует обратить внимание на совмещение функций консульских должностных лиц с одной стороны и правомочий граждан — с другой. Так, консульские должностные лица могут свободно сноситься с гражданами представляемого государства и иметь доступ к ним. А граждане представляемого государства имеют идентичную свободу в том, что касается сношений с консульскими должностными лицами представляемого государства и доступа к ним (п. 1а ст. 36).

3. Особое место в регламентации статуса индивидов занимают положения ряда международных договоров, закрепляющие и регламентирующие право индивида (физического лица) на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод, чему корреспондирует норма ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, содержащая отсылку к международным договорам РФ в качестве юридического основания осуществления такого права. К ним можно отнести Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1965 г., Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Созданные согласно названным актам комитеты (Комитет по правам человека, Комитет против пыток и др.) компетентны принимать письменные сообщения от лиц, которые утверждают, что по отношению к ним были нарушены конвенционные права. Соответственно, между индивидом и компетентным юрисдикционным органом возникает отношение, имеющее международно-правовой характер, т. е. международное правоотношение, одной из сторон в котором (субъектом) выступает индивид.

Юридическая насыщенность такого правоотношения в еще большей степени проявляется в праве на обращение в ЕСПЧ, предусмотренном в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. При реализации этого наиболее эффективного средства правовой защиты индивид действует от собственного имени, выступает как юридически самостоятельная личность, наделенная материальными и процессуальными

полномочиями на международном уровне, контактируя с ЕСПЧ и будучи субъектом правоотношения с ним.

В тексте самой Конвенции отсутствует констатация права лица подавать жалобы в Суд. Статья 34 прямо говорит лишь о праве Суда принимать жалобы от любого лица или группы лиц (а также от неправительственной организации). Предельно ясно, что такому праву Суда предшествует право индивида обращаться в Суд. Представленная лицом или группой лиц жалоба и решение Суда о ее приемлемости служат юридическим основанием возникновения правоотношения между индивидом и Судом. В таком правоотношении они становятся сторонами, реализуя свою международную правосубъектность.

Полезно вспомнить суждение уругвайского юриста Э. Х. де Аречаги, бывшего председателя МС ООН: «Реальным доказательством международной правосубъектности индивида явилось бы представление ему не только определенных прав и привилегий, но и средств для обеспечения их принудительного осуществления и соблюдения, а также возможностей защиты этих прав от своего собственного имени, без посредничества государства»¹.

Совершенно определенно международная правосубъектность индивида признана в заявлениях бывшего председателя ЕСПЧ Л. Вильдхабера и ряда других судей, включая судью от Российской Федерации А. И. Ковлера². Имеется в виду статус физического лица в рамках европейского судопроизводства.

4. Специфический компонент международно-правового статуса индивида — международная уголовная ответственность определенных лиц за преступления против мира и безопасности человечества, за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность всего мирового сообщества

Ответственность была предусмотрена уставами международных военных трибуналов 1945 г. В настоящее время МУС обладает юрисдикцией в отношении физических лиц, а лица, совершившие преследуемые им деяния, несут индивидуальную

¹ Аречага Э. \ de Современное международное право М., 1983. С. 259—260

² См. Ковлер А. И. Проблемы международного права в решениях Европейского Суда по правам человека (международная правосубъектность индивида и иммунитет государства) // Российский ежегодник международного права 2003. СПб., 2003 С. 301, 302.

ответственность и подлежат наказанию в соответствии со Статутом Суда.

Каждое лицо, находящееся под юрисдикцией МУС, вступает в правоотношения с Судом, подвергаясь предусмотренным в процессе расследования и судопроизводства мерам воздействия и наказания (лишение свободы на определенный срок, не превышающий 30 лет, или пожизненное лишение свободы), а также в соответствующих ситуациях санкциям за преступления против правосудия или за неправомерное поведение в Суде. Вместе с тем привлеченные к ответственности лица наделяются определенными правами в ходе расследования и судопроизводства.

Таким образом, возможно признание международной, ориентированной на международное уголовное правосудие деликтоспособности индивида как компонента его международно-правового статуса

Характеристика индивида (физического лица) в качестве участника международных отношений, регламентируемых нормами международного права, охватывает лишь часть большой совокупности отношений, подвергаемых международно-правовому регулированию. Как отмечалось в гл. 2 настоящего учебника, многие международные договоры или их фрагменты ориентированы на регламентацию внутригосударственных отношений. В таких ситуациях само по себе применение международно-правовых норм к физическим лицам не становится показателем их статуса. Поскольку соответствующие правоотношения остаются в рамках юрисдикции определенного государства, то и участники этих правоотношений ограничены статусом внутригосударственных субъектов.

Состояние международной правосубъектности обусловлено выходом (выведением) физических лиц за пределы юрисдикции государства в сферу международных отношений и международной юрисдикции либо совмещенной государственно-международной юрисдикции.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие субъекта международного права. Каковы основания деления субъектов на основные (первичные) и производные (вторичные)?

2. Что такое международная правосубъектность? Как она воплощается в совокупности прав и обязанностей?

3 Каков международно-правовой статус субъектов федеративных государств?

4. Каковы основные формы проявления международно-правового статуса индивидов?

Рекомендуемая литература

Аваков М. М. Правопреемство освободившихся государств. М., 1983

Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал 1995. № 1.

Курдюков Г. И. Государства в системе международно-правового регулирования Казань, 1979.

Лукашук И. И. Правопреемство государств в отношении договоров // Журнал российского права. 2006. № 7

Тузмухамедов Р. А. Национальный суверенитет. М., 1963.

Черниченко С. В. Еще раз о международной правосубъектности индивидов // Московский журнал международного права. 2005 № 4.

Глава 4

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие источников международного права

Источник международного права — метод создания и официально-юридическая форма существования международно-правовых норм, — обычай, договор, правотворческое решение международной организации, — представляющий собой внешнюю форму, в которой воплощается нормативное содержание норм

Понятие «источник» охватывает не только форму существования нормы, но и способ ее создания. Термин «источники международного права» прочно утвердился в теории и практике. Об источниках международного права говорится, например, в преамбуле Устава ООН.

При определении круга источников принято ссылаться на ст. 38 Статута МС ООН. В ней говорится, что, решая споры на основе международного права, Суд применяет конвенции, обычаи, общие принципы права, признанные цивилизованными народами. В качестве *вспомогательных средств* для определения правовых норм могут применяться судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов.

Статья 38 была сформулирована после Первой мировой войны для ППМП и без изменений включена в Статут МС. Ее несоответствие нашему времени видно уже из ссылки на цивилизованные народы. Кроме того, ограниченность нормативного материала побудила указать на возможность использования общих принципов права. Вместе с тем в статье отсутствуют указания на такие важные акты, как резолюции международных организаций, которым сегодня принадлежит важная роль в общем процессе формирования норм международного права.

Договор и обычай являются универсальными источниками, их юридическая сила вытекает из общего международного права. В отличие от этого правотворческие решения организаций

считаются *специальными* источниками. Их юридическая сила определяется учредительным актом соответствующей организации.

§ 2. Обычные нормы международного права

Статут МС ООН (ст. 38) определил международный обычай как доказательство «всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы».

В современном международном праве существуют два вида обычных норм. Первый, традиционный, представляет собой сложившееся в практике неписаное правило, за которым признается юридическая сила. Ко второму виду относятся нормы, создаваемые не длительной практикой, а признанием в качестве таковых правил, содержащихся в том или ином акте.

Нормы второго вида сначала формулируются либо в договорах, либо в таких неправовых актах, как резолюции международных совещаний и организаций, а в дальнейшем за ними признают статус норм общего международного права. Юридически они существуют как обычай, а соответствующие акты служат доказательствами их содержания. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН может служить доказательством существования и содержания обычных норм международного права. Нормы второго вида быстро создаются и способны не только закреплять сложившуюся практику, но и формировать ее, что чрезвычайно важно в наш динамичный век.

Для понимания процесса формирования обычая необходимо выяснить два основных понятия — понятия практики и признания юридической силы (*opinio juris*). Практика означает действие или воздержание от действий субъектов, их органов. Речь идет о практике, в процессе которой формируются нормы международного права. Дипломатии известно и иное понятие практики, под которой понимаются сложившиеся во взаимодействии субъектов правила, которым они предпочитают следовать, несмотря на отсутствие у них юридической силы. В доктрине правила такой практики в отличие от обычая именуют *обыкновением*.

Практика должна быть достаточно определенной, единообразной, чтобы из нее можно было вывести общее правило. Меж-

дународный Суд ООН указывал на оспоримость обычая в случае «большой неопределенности и противоречий». В этом одна из причин того, что для установления обычая все большее значение приобретают такие формы практики, в которых позиция субъектов выражена достаточно четко (заявления, ноты, коммюнике, резолюции международных органов и организаций).

Практика должна быть достаточно устойчивой и существенно не отклоняться от нормы. Вместе с тем это требование нельзя возводить в абсолютизм. Международный Суд ООН отмечал: он не считает, что для установления обычной нормы соответствующая практика должна абсолютно точно совпадать с нормой. Суду представлялось достаточным, чтобы поведение государств в общем следовало этим нормам.

Наиболее четким и авторитетным доказательством именно юридической практики служат договоры. Заслуживает внимания следующее обстоятельство. Создаваемые в ходе кодификационных работ конвенции порой долгое время не вступают в силу. Многие государства в них не участвуют и, следовательно, юридически ими не связаны. Но если признать, что такие конвенции выражают обычные нормы общего международного права, то в этом качестве они обязывают все государства. Таким путем МС ООН не раз использовал многосторонние конвенции, в чем видится одна из новелл современного международного права и практики его применения.

Многое в этом случае зависит от характера норм, содержащихся в конвенции. Нормы, отражающие потребности международного порядка, основные человеческие ценности, гуманитарные нормы, считаются общеобязательными, несмотря на значительную отклоняющуюся практику. Показателен в этом плане статус положений Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. Они постоянно нарушались в ходе вооруженных конфликтов и тем не менее рассматриваются как общепризнанные нормы, обязательные даже для тех государств, которые в конвенциях не участвуют. Вот мнение на этот счет Генерального секретаря ООН, высказанное им в связи с положением на оккупированных Израилем палестинских территориях: «Несмотря на то, что Израиль де-юре не признает применимость к нему Четвертой Женевской конвенции, с юридической

точки зрения мировое сообщество считает, что она должна применяться»¹.

Весьма распространено мнение, будто кодификация ведет к вытеснению обычного права и замене его договорным. Более того, в доктрине встречаются высказывания о том, что обычное международное право находится в состоянии кризиса. Однако на самом деле происходит нечто противоположное. Воплотившиеся результаты кодификации конвенции содействовали росту значения обычного права, ускорили его формирование. Международный Суд ООН в последние годы почти во всех решениях опирается преимущественно на обычное право.

Международному Суду принадлежит важная роль в определении практики, в становлении обычных норм. Не случайно акты Суда активно используются в этом плане не только в литературе, но и в практике государств. Объясняется это высоким авторитетом Суда, квалификацией судей, представительным характером состава Суда. С учетом этого в настоящей главе практике Суда уделяется особое внимание.

Существенная роль в формировании норм обычного права принадлежит КМП. Обобщая практику государств и учитывая потребности прогрессивного развития международного права, Комиссия готовит соответствующие проекты для Генеральной Ассамблеи ООН. Но еще до принятия их Ассамблеей проекты Комиссии рассматриваются как авторитетное свидетельство существования соответствующих норм. Международный Суд в своих решениях широко использует документы Комиссии. После подтверждения Судом сформулированных Комиссией норм они становятся частью позитивного международного права при молчаливом признании их государствами. В этом видится существенная новелла в правотворческом процессе.

Авторитетным свидетельством позиции государства является его законодательство. Комиссия международного права очертила довольно широкий круг соответствующих актов, включив в него все акты законодательных органов, а также постановления и даже заявления исполнительных и административных органов.

¹ Док. ООН. S/19443. 1988. 21 Jan Para 26.

В связи с этим можно заметить, что одной из причин роста роли обычая являются противоречия между законодательной и исполнительной властями государств. Первая существенно контролирует процесс заключения договоров, но в значительной мере отстранена от участия в формировании обычных норм. В результате исполнительная власть имеет возможность самостоятельно участвовать в создании обычных норм, нередко игнорируя позицию законодательной власти. После того как выяснилось, что сенат США едва ли даст согласие на ратификацию Конвенции ООН по морскому праву, Президент США Р. Рейган заявил, что все положения Конвенции, кроме положений о режиме ресурсов морского дна, являются обычными нормами.

Растет роль судов государств в реализации норм международного права. В результате их практика приобретает большее значение как доказательство обычных норм.

Новым является то, что все более важную роль в формировании обычных норм играют акты международных органов и организации. В практике МС ООН они стали одним из главных доказательств обычного права. Общеизвестно значение принятого в 1975 г. Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе — предшественника ОБСЕ как доказательства содержания основных принципов международного права.

Акты международных организаций дали обычаю второе дыхание. При их помощи обычные нормы формируются, фиксируются, толкуются, проводятся в жизнь. Благодаря им удалось преодолеть ряд традиционных недостатков обычая, например такой, как длительность его формирования. Теперь он стал создаваться довольно быстро, в более четких формах, его содержание стало общедоступным. Резолюции содействуют утверждению обычая в практике, адаптируют его содержание к новым условиям, что упрочивает связь обычая с жизнью.

Продолжительность практики никогда не имела решающего значения для признания обычая. Многое зависит от конкретных условий. При резких переменах и появлении новых проблем, требующих неотложного решения, обычная норма может складываться в результате единственного прецедента. Запуск Советским Союзом первого искусственного спутника Земли и молчание государств, над которыми пролегла его орбита, означали появление обычной нормы о праве безвредного пролета в

космосе над территорией иностранных государств. Не случайно идея «моментального» обычного права находит признание в доктрине международного права.

В результате происходит изменение в соотношении практики и *opinio juris*. Если в прошлом главная роль отводилась первой, то теперь — второй. При формировании норм общего международного права основную роль теперь играет протест. Нет протеста, значит, государство согласно с новым образом поведения и порождаемой им новой обычной нормой.

Остро встал вопрос о том, может ли резолюция международного органа выражать *opinio juris*. Международный Суд ООН счел, что *opinio juris* может, хотя и со всеми предосторожностями, быть выведено из отношения государств к определенным резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН.

В консультативном заключении МС ООН «О законности угрозы или применения ядерного оружия» говорится, что «резолюции Генеральной Ассамблеи, хоть они и не обладают обязывающей силой, порой могут иметь нормативное содержание. В определенных обстоятельствах они могут содержать свидетельства, важные для установления существования нормы или возникновения *opinio juris*. Для определения того, относится ли это к данной резолюции Генеральной Ассамблеи, необходимо рассмотреть ее содержание и условия принятия; также необходимо установить наличие *opinio juris* относительно ее нормативного характера. Или же серия принятых резолюций может демонстрировать постепенное развитие *opinion juris*, необходимого для образования новой нормы»¹.

Из обычных норм состоит ядро всей международно-правовой системы — общее международное право, которое распространяет свое действие на все субъекты, включая международные организации.

Международное обычное право создается и изменяется общими усилиями субъектов, международным сообществом в целом. Это не означает единогласия. Для появления нового обычая необходимо достаточно представительное большинство, представительное не только в количественном отношении. Оно должно представлять основные политические и правовые системы, а также все континенты.

¹ I. C. J. Reports 1996. P. 254—255.

Общее международное право опирается на презумпцию универсальности действия его норм, поскольку является правом международного сообщества в целом. Поэтому любое государство, в том числе вновь образованное, обязано уважать это право, что является необходимым условием членства в сообществе. В международном сообществе, как и в любой иной демократической социальной системе, обнаруживается тенденция к росту роли представительного большинства.

Впрочем, каждое государство вправе заявить о непризнании той или иной новой нормы обычного права. В таком случае она не будет иметь для него юридической силы; действует норма «решительно возражающего» (*persistent objector*). Непризнание должно быть четко выраженным и недвусмысленным. «Решительно возражающий» не принимает норму в целом, без каких-либо оговорок и исключений.

В связи с этим следует подчеркнуть принципиальное положение, имеющее значение как для договорных, так и обычных норм: они не могут обрести силу без согласия наиболее заинтересованного государства, разумеется, если таковое имеется. Обычная норма общего международного права может быть изменена или отменена только новой нормой такого же характера. Происходит это тем же путем, что и ее создание.

В отличие от общего международного права партикулярный обычай выражает особые интересы ограниченного круга государств. Поэтому для его формирования необходимо согласие всех заинтересованных государств.

Таким образом, международное сообщество осознало потребность в упрочении позиций общего международного права. Многие области сотрудничества могут регулироваться лишь нормами универсального действия. Необходим достаточно эффективный способ формирования значительного числа норм в сравнительно короткие сроки. Как это ни парадоксально, но к решению новых задач было привлечено, казалось бы, наименее подходящее средство, которое многими было осуждено на неизбежную утрату своих позиций. Таким средством явился международно-правовой обычай. Обычай продемонстрировал удивительную способность к адаптации к новым условиям, к решению задач, непосильных договорам.

В доктрине подчеркивается, что обычные нормы — одна из наиболее важных и вместе с тем спорных и противоречивых проблем. По-разному оценивается роль обычных норм, их ме-

сто в международном праве. Многие ученые считают, что международное право покоится в основном на обычае. Некоторые полагают, что обычай — иерархически более высокая, а то и главная форма норм международного права по сравнению с договором. Некоторые юристы, напротив, полагают, что обычай все менее отвечает потребностям современного международного сообщества, иные вовсе считают обычай «неприемлемой фикцией».

Думается, что главная причина разногласий заключается в разных представлениях не только об обычных нормах, но и о системе международного права. Если под международным правом понимать всю совокупность норм, регулирующих международные отношения, то действительно преобладающими являются нормы договорные. Если же иметь в виду общее международное право, то оно состоит в основном из обычных норм. Зачастую общее право отождествляют с обычным. Однако наиболее распространенным, пожалуй, является такое понимание общего международного права, которое охватывает и нормы универсальных договоров.

Отношение к обычному праву обусловлено и политическими факторами. После своего образования Советское государство весьма скептически отнеслось к созданному до него буржуазному праву и сочло, что его отношения должны регулироваться договорами. Эта позиция сказалась и на советской доктрине международного права. История в какой-то мере повторилась после образования новых государств в результате деколонизации. Правда, возражения выдвигались не против формы обычных норм, а против их содержания. Верность обычным нормам, отвечающим интересам всех государств, подчеркивается в доктрине и практике новых государств. Важность обычных норм определяется тем, что они служат основным строительным материалом для общего международного права. Обычными нормами являются основные принципы. Велика роль обычных норм и в отраслях международного права.

Особый интерес представляет то обстоятельство, что обычаю принадлежит важное место в новых отраслях международного права, таких как космическое право, а также в активно развивающемся экономическом и финансовом праве.

Следовательно, нет оснований преувеличивать роль договорных норм за счет обычных и наоборот. Главное — выяс-

нить значение каждого из этих видов норм и их взаимодействие.

Повышение значимости обычных норм делает актуальной задачу обеспечения достаточно четкого регулирования их функционирования. Процесс создания и осуществления обычных норм регулируется обычаем. Разумеется, было бы желательно кодифицировать соответствующие нормы, однако эта сложная тема даже не включена в план работы КМП.

Выход из созданвшегося положения видится в том, чтобы применить по аналогии кодифицированное право международных договоров. Венские конвенции о праве международных договоров и о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. закрепили не только правила, отражающие специфику договоров, но и правила, общие для всех международно-правовых норм. В этом нет ничего удивительного. Договорные и обычные нормы обладают единой юридической природой и осуществляются на основе единых принципов. Поэтому, взяв за основу Венские конвенции, попробуем сформулировать основные правила функционирования обычных норм.

Каждое государство обладает равно суверенным правом участвовать в создании обычных норм. Правоспособность международных организаций в этой области определяется их учредительными актами и практикой их реализации.

Должностное лицо или орган считаются представляющими государство или организацию в целях формирования или принятия обычных норм, если из законодательства или актов организации, а также практики их реализации явствует, что они рассматриваются в таком качестве.

Обычная норма общего международного права принимается большинством государств, представляющим главные формы цивилизации и основные правовые системы мира, т. е. международным сообществом в целом. Региональные и локальные обычные нормы принимаются с согласия всех непосредственно заинтересованных государств или организаций.

Согласие субъекта на обязательность для него обычной нормы общего международного права может быть изъявлено путем ясно выраженного или молчаливого признания (отсутствие протеста). Согласие с региональной или локальной обычной нормой должно быть ясно выраженным. Субъект не может

ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения обычной нормы. Впрочем, обычная норма необязательна для признавшего ее субъекта в отношении любого действия или факта, которые имели место до признания

Обычная норма должна толковаться добросовестно в свете ее объекта и цели, с учетом всех доказательств ее содержания, в духе основных целей и принципов Устава ООН. Наряду с первичным содержанием нормы учитываются:

1) любое последующее соглашение между большинством субъектов относительно толкования нормы или ее применения;

2) последующая практика применения нормы, которая устанавливает соглашение субъектов относительно ее толкования;

3) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в сношениях между субъектами

Обычная норма общего международного права может быть изменена только международным сообществом в целом, однако два или несколько субъектов могут согласиться изменить или приостановить действие диспозитивной нормы общего международного права в своих взаимоотношениях, если такое изменение:

1) не влияет на использование другими субъектами своих прав, вытекающих из данной нормы, или на выполнение ими своих обязанностей;

2) не является несовместимым с осуществлением целей нормы.

Прекращение действия договора, содержавшего обычные нормы, не влияет на действительность этих норм. Прекращение обычной нормы общего международного права может иметь место с согласия международного сообщества в целом. Отказ отдельного субъекта от принятой им обычной нормы допустим лишь в том случае, если такая возможность вытекает из ее характера.

Существенное нарушение обычной нормы общего международного права одним из субъектов дает другим субъектам право по согласованию приостановить ее действие в своих отношениях с правонарушителем. Прекращение действия обычной нормы в соответствии с международным правом: 1) освобождает субъектов от обязательства выполнять ее предписания; 2) не влияет на права, обязанности или юридическое положение

субъектов, возникшие в результате выполнения нормы до ее прекращения.

В заключение напомним, что международное право развивается не только путем создания новых принципов и норм, но и в результате обновления, развития содержания уже существующих. Это происходит как в обычном, так и в договорном правотворческом процессе.

§ 3. Договорные нормы международного права

Договору всегда принадлежала важная роль в формировании международного права. Это издавна отмечали российские специалисты: еще в начале прошлого века об этом писали Ф. Ф. Мартенс и Л. А. Камаровский. Усложнение задач международно-правового регулирования обусловило дальнейший рост роли договоров. С этим фактом не спорят, а вот относительно роли договоров в правотворчестве существуют противоположные мнения. Высказано даже такое мнение, будто в настоящее время договор — единственное средство формулирования международных правил. С другой стороны, весьма распространено мнение, что договоры не являются источниками общего международного права (Б. Ченг, Великобритания).

Договорная, или конвенционная, норма представляет собой правило, которое содержится в международно-правовом договоре, придающим ей юридическую силу.

В соответствии с общим международным правом договорная норма презюмирует, что все ее содержание обладает юридической силой, если иное не будет доказано. Поэтому важно отличать политические договоренности от международно-правовых договоров. Решающим фактором является намерение сторон, а судят о нем прежде всего по форме акта.

Роль договоров неуклонно растет. Особо отметим рост числа многосторонних и даже всеобщих, универсальных договоров, в частности и кодификационных, т. е. обобщающих принципы и нормы, относящиеся к одному и тому же вопросу, к определенной сфере правового регулирования, которые за последние десятилетия преобразовали основное содержание международного права, создали в нем новые отрасли. Только в рамках ООН заключено свыше 300 договоров. Есть основания полагать, что этот процесс получит дальнейшее развитие.

Однако это вовсе не означает, что договорные нормы становятся более важными, чем обычные. Принцип добросовестного выполнения обязательств на первое место ставит общепризнанные нормы, а на второе — договоры, притом действительные согласно общепризнанным принципам и нормам.

Нет смысла продолжать спор о том, какой вид источника международного права важнее. Главное значение имеет то место, которое занимают обычные или договорные нормы в международно-правовой системе; являются ли они императивными или диспозитивными, универсальными или локальными, касающимися запрещения испытаний ядерного оружия или культурного обмена и т. д.

В доктрине издавна распространено деление договоров на *договоры-законы* и *договоры-сделки*. Сторонники такого подхода нередко утверждают, что источниками международного права могут быть только первые, вторые же уподобляются ими частноправовым контрактам, создающим субъективные права и обязанности. Различие между нормами общих многосторонних конвенций и двусторонних договоров едва ли можно отрицать. Одни являются общими нормами, другие регулируют локальные отношения. Но и те и другие являются международно-правовыми нормами. Следовательно, и двусторонние договоры могут быть источником международно-правовых норм, правда, только локального характера.

Основная особенность договорных норм заключается в их форме. Они обладают преимуществами писаного права (*jus scriptum*) и уже в силу этого представляют собой незаменимый инструмент международно-правового регулирования. Усложнение международных отношений и интенсификация их регулирования предъявляют повышенные требования к точности, конкретности норм. В результате регулирование все большего объема международных отношений можно гарантировать лишь при помощи договорных норм, которые обеспечивают четкое регулирование нередко при помощи географических карт, графиков, цифр, формул и т. п.

Развитие специализированного сотрудничества требует специализированного права — воздушного, космического, транспортного и др. Многие важнейшие области сотрудничества вообще немыслимы без договорных норм, например ограничение вооружений, вопросы безопасности, мирное урегулирование и проч. Необходимым институтом стали международные орга-

низации, основу образования и деятельности которых создает договорное право

Важным качеством договорных норм является стабильность их содержания. Поэтому они обеспечивают достаточно высокий уровень предсказуемости поведения участников. Процесс создания договорных норм отличается демократизмом. В нем на равной основе участвуют все заинтересованные государства, отстранение от участия любого из них неправомерно. Правда, в жизни все не так просто, и по вопросам участия возникают споры. Тем не менее каждое государство самостоятельно решает вопрос о принятии договора, а при отрицательном решении оно не связано его постановлениями.

Все более высокие требования предъявляются к качеству, к научной обоснованности норм. В этом отношении кодификационные конвенции как источник общего международного права не имеют себе равных, поскольку готовятся при непосредственном участии большого числа ученых и опытных юристов. Даже создаваемые на основе резолюций международных организаций обычные нормы уступают им, так как сами резолюции в большинстве случаев лишены соответствующей научной подготовки.

Договорное нормотворчество характеризуется целенаправленностью, программируемостью. Договорные нормы обладают большими возможностями для перестройки существующих и установления новых отношений. По мере того как перед международным сообществом будут возникать все более сложные проблемы, нуждающиеся в радикальном решении, будет возрастать и роль договоров.

Определенность договорных норм облегчает их применение, а также контроль за их осуществлением. Особая государственно-правовая процедура оформления согласия на обязательность договора (ратификация и другие способы) придает договорным нормам дополнительный авторитет во внутригосударственной сфере, облегчает их взаимодействие с внутренним правом. Вполне понятно, что, к примеру, судье проще применить правило, записанное в договоре, чем неписаную обычную норму.

Как уже отмечалось, многосторонние договоры оказывают воздействие на общее международное право не в качестве прямых источников, а содействуя созданию обычных норм. Обы-

ясняется подобное положение прежде всего тем, что даже договор, рассчитанный на всеобщее участие, обязателен лишь для его сторон.

Еще в меньшей мере можно считать, что источниками общего международного права могут быть двусторонние договоры, хотя им и принадлежит огромная роль в правовом регулировании международных отношений. Они создают нормы лишь для участников, а на общее международное право влияют как разновидность практики, при этом нередко весьма авторитетной.

Рост числа и роли многосторонних договоров объясняется умножением количества глобальных проблем, урегулирование которых возможно лишь совместными усилиями государств. В том же направлении действует необходимость поддержания глобального мирового порядка на основе общих для всех государств принципов и норм.

К международному правотворческому процессу привлекается и национальное право государств. На протяжении многих лет международное право развивалось на базе опыта внутригосударственного права. Сегодня мы наблюдаем усиление обратного влияния специфики международной жизни и международного права на национальное право. Так, международные нормы о правах человека целиком основаны на опыте национального права, взяв из него лучшее. А в дальнейшем уже международное право оказало огромное влияние на институт прав человека в национальном праве многих государств.

§ 4. Общие принципы права

Понятие «общие принципы права» активно обсуждается в связи со ст. 38 Статута МС ООН, согласно которой Суд наряду с конвенциями и обычаями применяет «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями». По этому поводу существуют разные мнения. Сторонники широкого понимания считают, что это понятие охватывает общие принципы естественного права и справедливости и что речь идет об особом источнике международного права. Подобная точка зрения противоречит природе международного права и не подтверждается практикой.

Приверженцы другой концепции полагают, что под общими принципами следует понимать основные принципы международного права. Однако понятие общих принципов права получило известность задолго до признания понятия основных принципов международного права

Наконец, согласно третьей концепции, под общими принципами понимаются принципы, общие для национальных правовых систем. Чтобы принцип вошел в систему международного права, ему недостаточно быть общим для национальных правовых систем, он должен быть пригоден для действия именно в этой системе. Принцип также должен быть включен в международное право, пусть даже в упрощенном порядке, в результате подразумеваемого согласия международного сообщества, став, таким образом, особой обычной нормой.

Международный Суд ООН ни разу не обосновывал свои решения общими принципами международного права. В ряде случаев эти принципы применялись без упоминания их как общих принципов права. Это имело место в отношении таких принципов, как добросовестность, незлоупотребление правом, ответственность за правонарушение. Чаще использовались процессуальные принципы (например, никто не может быть судьей в своем деле, равенство сторон в споре, приоритет специального закона).

В целом можно сказать, что общие принципы права не играли сколько-нибудь заметной роли в системе международного права. Положение коренным образом изменилось после того, как в качестве общих принципов стали утверждаться основные права человека и другие демократические нормы.

В таком плане общие принципы начинают находить отражение и в практике отечественных судов. В постановлении КС РФ от 30 ноября 1992 г. два пункта Указа Президента РФ были признаны не соответствующими «общему принципу права, согласно которому закон и иной нормативный акт, предусматривающий ограничение прав граждан, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке». В постановлении КС РФ от 27 мая 2008 г. содержится ссылка на такие общие принципы права, как равенство и справедливость, при этом Суд отмечает созвучность своих выводов Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В международной сфере общие принципы используются судами по правам человека и уголовными трибуналами. Тем не менее и здесь необходимо учитывать специфику применения таких принципов международными органами. Международно-уголовный трибунал ООН для бывшей Югославии рассмотрел возражения обвиняемого против юрисдикции Трибунала. Обвиняемый ссылаясь на уже упоминавшийся общий принцип права, закрепленный конвенциями, согласно которому суд может создаваться только законом. Между тем Трибунал был учрежден «лишь решением исполнительного органа» (СБ ООН). В решении от 2 октября 1995 г. Трибунал признал необоснованность возражения, поскольку оно неприменимо к международному суду. Трибунал сослался на тот факт, что в ООН нет разделения властей, а законодательная власть в международных отношениях отсутствует. Следовательно, «требование, чтобы трибунал был «учрежден законом», неприменимо в международно-правовой сфере. Упомянутый принцип может возлагать обязательство только на государство относительно функционирования его собственной национальной системы»¹. С последним утверждением Трибунала трудно согласиться полностью. Указанный общий принцип относится и к учреждению международного трибунала, правда, в несколько иной форме. Он требует, чтобы трибунал был учрежден правомерно.

Сегодня общие принципы права служат инструментом сближения международного и национального права, а также унификации конституционного права государств на демократической основе. Это подводит нас к серьезной новелле в области международного права — к становлению в нем особого общего принципа — принципа демократии.

§ 5. Резолюции международных организаций

Потребности управления международной системой вызвали к жизни международные организации. В условиях усложнения системы ощущается потребность в расширении компетенции организаций. На региональном уровне создаются организации, обладающие надгосударственными полномочиями.

¹ ICTY. Prosecutor v. Dusko Tadic. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995. Para. 42

Организация призвана выявлять волю своих членов, согласовать ее и воплощать в принимаемых актах. В этих актах определяются подлежащие решению задачи, средства их разрешения. Устанавливаются соответствующие правила для организации и ее членов. Все это определяет значение таких актов и уровня их претворения в жизнь.

Особое значение имеет деятельность такой универсальной организации, как ООН, являющейся наиболее представительной и обладающей широкой компетенцией. Универсальные организации в качестве общего правила принимают акты, которые имеют характер рекомендаций, о чем, к примеру, сказано в ст. 10 Устава ООН. При этом универсальное признание получило «центральное место Генеральной Ассамблеи... в процессе выработки стандартов и кодификации международного права»¹. Учитывая значение принимаемых решений, одна из важнейших задач Организации состоит в обеспечении их эффективности. Принятие резолюции не освобождает государство от ответственности за ее претворение в жизнь. Однако как государствам, так и генеральным секретарям ООН неоднократно приходилось высказывать разочарование и озабоченность недостаточной действенностью резолюций Генеральной Ассамблеи, в том числе принимаемых консенсусом².

Четкой и недвусмысленной позиции рассматриваемому вопросу придерживается МС ООН. В постановлении по делу о Юго-Западной Африке он заявил: «Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций... не являются обязательными, они носят рекомендательный характер. Убеждающая сила резолюций Ассамблеи может быть на самом деле очень значительной... Они действуют на политическом, а не на юридическом уровне...»³. Вместе с тем Суд признал влияние резолюций Ассамблеи на международное право. В решении по делу «Никарагуа против США» он определил, что «*opinio juris* может, со всей осмотрительностью, быть определено, помимо всего прочего, из отношения сторон и отношения государств к

¹ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, п. 149. Док ООН A/RES/60/1. 24 October 2005.

² См., например Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе к развитию, безопасности и правам человека», п. 158—164. Док ООН A/59/2005. 2005 21 March.

³ I C J Reports 1966. P. 50—51. Para 98.

некоторым резолюциям Генеральной Ассамблеи...»¹. Из сказанного видно, что резолюции Ассамблеи могут быть выражением *opinio juris* — необходимого элемента обычных норм.

Серьезное значение резолюций международных организаций породило большое внимание к ним доктрины. Высказываясь мнения о юридической обязательности и правотворческом свойстве резолюции международных организаций; немало ученых полагают, что некоторые резолюции организаций могут создавать нормы международного права; иные даже считают их разновидностью международного договора. Весьма авторитетна точка зрения, в соответствии с которой резолюции международных организаций не имеют юридически обязательной силы, однако они играют важную роль в процессе международно-правового нормообразования.

Таким образом, формулирование в рекомендациях общих стандартов поведения является характерной чертой деятельности современных международных организаций. Согласованная воля большинства государств находит выражение в модели поведения, которую они считают должной и обеспечивают ее осуществление морально-политическими средствами, а также путем взаимодействия с международным правом. В результате резолюции обретают значительно большую силу, чем просто рекомендации. При всех условиях рекомендация обладает морально-политической силой для государств, за нее голосовавших. Несмотря на отсутствие юридической санкции, рекомендации обладают политической и моральной силой, которую невозможно игнорировать. Многое зависит от предмета рекомендации и числа государств, ее поддержавших.

Значение принимаемых органами организаций решений определяется их учредительными актами. Уникальное положение среди органов универсальных организаций занимает СБ ООН. Члены ООН согласились подчиняться решениям Совета (ст. 25). Это обязательство по Уставу обладает преимущественной силой в случае противоречия ему любого соглашения членов (ст. 103).

Принятие Советом решения, призванного сохранить мир, может потребовать от государств — членов ООН прерыва экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообще-

¹ I. C. J. Reports 1986. P. 99—100. Para 188.

ния, а также разрыва дипломатических отношений (ст. 41). Если такие меры не окажутся действенными, то Совет может принять решение о применении вооруженных сил (ст. 42). Противоречащие таким решениям договоры по соответствующим вопросам приостанавливают или прекращают свое действие. Не применяются также и соответствующие обычные нормы.

Решения Совета касаются лишь осуществления международно-правовых норм. Согласно Уставу он не призван создавать новые нормы международного права. Тем не менее практика последних лет внесла новеллу в это положение. Согласно Уставу Совет может учреждать вспомогательные органы (ст. 29), но не более того. Однако Совет принял решение об учреждении МТБЮ и МТР. Статуты этих трибуналов имеют явно правотворческий характер.

Особенно активно международное централизованное регулирование осуществляется в специализированных областях международного сотрудничества. Здесь потребность в нем более ощутима и не затрагивает важных политических проблем, как это имеет место в универсальных политических организациях.

Большими возможностями в правотворческой деятельности обладает ИКАО, ВОЗ, Всемирная метеорологическая организация и другие специализированные учреждения ООН. Так, Совет ИКАО принимает стандарты, которые становятся приложениями к уставному акту Организации — Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

В целом можно сказать следующее. Несмотря на то что окончательное слово при создании норм международного права принадлежит государствам, тем не менее после создания специализированных международных организаций число международных норм и область их действия возросли в невиданных ранее масштабах.

Особенно значительны полномочия органов региональных интеграционных организаций. Прежде всего речь идет о Европейском Союзе¹. Возможность принятия обязательных для государств решений органами международного объединения предусмотрена многими соглашениями по специальным вопросам (см., например, ст. 5 Соглашения о создании Межгосударственного Евро-азиатского объединения угля и стали).

¹ Подробнее см. гл. 25 настоящего учебника.

§ 6. Взаимодействие источников международного права

Одна из главных особенностей функционирования международного права в наше время состоит в расширяющемся взаимодействии его источников. Лишь такое взаимодействие позволяет обеспечить необходимый уровень регулирования современной системы международных отношений

Взаимодействие обычных и договорных норм имеет большое практическое и научное значение. В доктрине существуют различные мнения относительно взаимосвязи обычных и договорных норм и их роли в этом процессе. Вместе с тем получает распространение убежденность в неразрывности связи двух видов норм и ее необходимости для функционирования международного права.

Углубление взаимосвязи обычных и договорных норм не ведет к их слиянию, к появлению какого-то гибридного вида норм, именуемых «смешанными», «обычно-договорными» нормами, существующими и в договорной, и в обычной форме.

Предлагаемый термин может быть принят как условный для обозначения нормы, существующей и в обычной, и в договорной форме с идентичным содержанием. Но ни о каком третьем, «смешанном» виде норм не может быть и речи. После закрепления в договоре обычная норма не утрачивает своего характера. Она продолжает существовать как обычная. Для одних государств такие нормы обязательны только как обычные, а для других участников договора — и как договорные.

Сказанное подтверждается и практикой МС ООН. В решении по делу «Никарагуа против США» Суд отметил, что принципы общего обычного права «остаются обязательными в качестве таковых, несмотря на то что они были включены в договорно-правовые постановления» Даже если государства связаны нормами «на уровне как договорного, так и обычного международного права, то тем не менее эти нормы сохраняют свое раздельное существование»¹.

Прекращение действия договора не дает оснований для отказа соблюдать обычную норму, которая была зафиксирована таким договором. Думается, однако, что в случае нарушения одним государством обычной нормы другое государство может избрать в качестве контрмеры временный отказ от соблюдения

¹ I C. J. Reports 1986. P 95 Para 177, 178.

не только нарушенной нормы, но и нормы, как-то с нею связанной.

При определении соотношения договорных и обычных норм ссылаются на ст. 38 Статута МС ООН, которая на первое место поставила конвенции. Думается, что в данном случае это объясняется тем, что конвенция четко формулирует норму, неоспоримо доказывает ее принятие сторонами и, наконец, является как бы специальной нормой (*lex specialis*), которая подлежит применению при расхождении с нормой общей.

В доктрине и практике возникает вопрос о допустимости оговорок к договорным постановлениям, которые содержат обычные нормы общего международного права. Поскольку такие нормы обладают универсальной обязательной силой и могут быть изменены лишь международным сообществом в целом, то оговорки к содержащим их постановлениям договора лишены юридической силы.

В доктрине исследуется взаимосвязь обычных и договорных норм преимущественно в процессе правотворчества. Однако эта связь имеет серьезное значение и в процессе правоосуществления. Нельзя не заметить, что проблема реализации обычных норм относится к числу наиболее сложных и наименее изученных. Между тем, как отметил МС ООН, применение обычных норм имеет свою специфику.

Договоры служат средством осуществления норм обычного права. Они укрепляют их авторитет, придают им четкую форму, конкретизируют содержание, определяют способы проведения в жизнь.

Может ли договор изменяться последующей нормой обычного права, относящейся к тому же вопросу, которому посвящен договор? Представляется, что в качестве общего правила договорная норма должна изменяться и дополняться в той же ясно выраженной форме, в какой она была принята, т. е. конвенционным путем. Однако это не исключает принципиальной возможности изменения той или иной договорной нормы вновь возникшей обычной нормой. Можно напомнить и о случаях, касающихся такого основополагающего договора, как Устав ООН, например о расширении полномочий СБ ООН, который стал принимать решения об операциях по поддержанию мира, учреждать международные уголовные трибуналы и др., несмотря на то, что Уставом это не предусмотрено.

Правительства возражали против установления соответствующего общего правила, опасаясь ослабления стабильности договорных норм. По тем же соображениям Венская конференция о праве международных договоров 1968 г. отклонила проект статьи, предусматривавшей возможность изменения договора последующей практикой его применения, устанавливающей согласие государств изменить его постановления. Обоснованность такой осторожности подтверждается многими фактами.

Международной арбитражной практике известны решения, признающие возможность отмены договорных постановлений обычаем. В арбитражном решении 1977 г. по делу о разграничении континентального шельфа между Великобританией, Северной Ирландией и Францией говорится о признании значения развития морского права и «возможности того, что развитие обычного права при определенных условиях может свидетельствовать о согласии заинтересованных государств на изменение или даже прекращение ранее существовавших договорных прав и обязанностей»¹.

Как видим, допуская изменение договора обычаем, арбитраж подчеркивает, что для этого необходимо согласие заинтересованных государств. Решая сходный спор о континентальном шельфе между Ливией и Мальтой, МС ООН отметил, что многосторонние конвенции играют важную роль в определении обычных норм и заявил: «Аксиоматично, что существование обычного международного права следует искать прежде всего в реальной практике и в *opinio juris*»².

Изменение или замена обычной нормы договорной не происходит автоматически, а осуществляется в порядке, присущем изменению обычных норм вообще. Договор, в том числе кодификационный, выступает в таких случаях как практика и как доказательство намерения участников изменить соответствующие обычные нормы.

Признавая принципиальную возможность создания норм общего международного права при помощи договоров, МС ООН выдвигает следующие критерии

1) положение договора должно носить нормообразующий характер в отношении общего международного права, т. е. должно

¹ Reports of the International Arbitral Awards Vol. XVIII. UN 1980. P 37

² I. C. J. Reports 1985. P 29 Para 27.

быть пригодным для этого по содержанию и выражать соответствующее намерение участников;

2) будучи конвенционной по своему происхождению, норма включается в состав общего международного права в результате принятия ее в качестве таковой (*opinio juris*);

3) принятая таким путем норма становится обязательной даже для государств, которые никогда в конвенции не участвовали.

Суд сделал весьма знаменательную ремарку относительно того, что подобный результат не может с легкостью рассматриваться как достигнутый.

Представляют в этом плане интерес акты МС ООН, в которых он обосновывает обязательную силу положений Конвенции о геноциде также для не участвующих в ней стран (дело «Босния и Герцеговина против Югославии»). Суд сослался на ранее высказанное им мнение о том, что лежащие в основе Конвенции принципы соответствуют «моральному праву, а также духу и целям Организации Объединенных Наций» и пришел к выводу, что в результате «права и обязанности, воплощенные в Конвенции, являются правами и обязанностями *erga omnes*»¹.

Следовательно, сам по себе договор не создает нормы общего международного права. Для этого необходимо признание его положений в качестве таковых. Это служит еще одним доказательством того, что общее международное право является правом обычным.

Ранее уже говорилось о концепции, согласно которой кодификационные конвенции сведут на нет обычное право. Реже встречается противоположный взгляд, приверженцы которого полагают, что кодификация почти целиком отдаст развитие международного права на откуп обычаю, действующему после и за пределами кодификационных договоров.

Обе крайние точки зрения лишней раз подтверждают, что противопоставление договорных норм обычным ведет к ошибочным выводам. Между ними существует разделение труда, и оба вида норм совершенно необходимы в едином международном праве.

Резолюции международных организаций приобретают все большую роль в функционировании современного международного права.

¹ I. C. J. Reports 1996. P 616. Para. 31.

Особая роль в прогрессивном развитии международного права принадлежит ООН, которая в состоянии выражать мнение всего мирового сообщества. Она является форумом для достижения общего понимания международных норм. Ее Устав обязывает создать условия, при которых может быть обеспечено «уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права» Генеральная Ассамблея организует и делает рекомендации в целях «поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации» (п. 1 ст. 13).

Деятельность ООН в области защиты мира помогла установить атмосферу, благоприятную для совершенствования мирового порядка. При помощи своих рекомендаций Генеральная Ассамблея инициировала процесс, который привел к большим переменам в традиционной международно-правовой системе. Рекомендации Ассамблеи сыграли важную роль в демократизации международного права, выработке значимых международно-правовых инструментов. Согласовывая волю государств, Ассамблея готовит почву для последующего его воплощения в нормах прав. Рекомендации Ассамблеи упрочивают позиции существующих норм, развивают их содержание, упрочивают их позиции в правосознании и практике государств. С другой стороны, эти акты способны ослабить авторитет определенных норм в правосознании и практике государств, размывать *opinio juris*. Весьма показательны в этом плане резолюции Ассамблеи, которые привели к прекращению колониализма.

Организация Объединенных Наций является центром подготовки множества международных договоров. Будучи форумом для выработки универсальных договоров или заключая договоры с государствами и с международными организациями, организация создает нормы, регулирующие соответствующие отношения. Кроме того, в пределах своей компетенции Генеральная Ассамблея ООН может оказывать прямое влияние на договоры государств. Так, резолюция от 19 декабря 1967 г. определила, что соглашение об опеке Территории Науру прекращает существование в связи с обретением Науру независимости. Такая резолюция, по мнению МС ООН, имеет «явно правовой эффект»¹.

¹ I. C. J. Reports 1992 P 251. Para. 23

Резолюции Ассамблеи могут определять, что постановления договора представляют собой общепризнанные нормы международного права и призывать к их всеобщему соблюдению. Так, Ассамблея неоднократно принимала резолюции, призывающие все государства строго соблюдать принципы и цели Женевского протокола 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств и осуждающие любые действия, нарушающие Протокол.

По вопросам, имеющим особое значение, Ассамблея принимает резолюции, именуемые «декларациями». Многие авторы полагают, что декларации Ассамблеи согласно традиционной точке зрения не создают право, но тем не менее современное мнение склоняется к тому, что будучи приняты путем консенсуса, они могут создать основу для юридических обязательств. Существуют и иные точки зрения относительно юридической силы деклараций. Ряд юристов считает, что некоторые из них являются источниками международного права.

Учитывая значение вопроса, Управление ООН по правовым вопросам подготовило меморандум «Использование терминов «декларация и рекомендация». В меморандуме говорилось, что «декларация» является формальным и торжественным документом, подходящим для редких случаев, когда принципы большого и длительного значения провозглашаются...». Кроме этого различия, «очевидно, нет различий между «рекомендацией» или «декларацией» в практике Организации Объединенных Наций, поскольку речь идет о четком правовом принципе»¹. Вместе с тем несомненно, что такие декларации, как, например, Всеобщая декларация прав человека, принятая как резолюция Генеральной Ассамблеи, обладает гораздо большим авторитетом, чем рекомендация, не обеспеченная элементом принуждения. Еще в 1968 г. созванная ООН Международная конференция по правам человека заявила, что эта декларация «отражает общую договоренность народов мира в отношении неотъемлемых и нерушимых прав каждого человека и является обязательством для членов международного сообщества»².

¹ E/CN.4/L.610 (1962). P. 1.

² Права человека: Сб. документов. Нью-Йорк, 1994. Т. I. С. 58.

Практика государств порой признает за декларациями обязательный характер. В процессе обсуждения в Первом комитете Ассамблеи проекта Декларации о принципах международного права представитель СССР заявил, что его страна «будет уважать провозглашенные в проекте декларации принципы, если она будет единогласно принята»¹. При обсуждении проекта Декларации о принципах делегат Индии заявил, что «декларация обладает моральной силой и, в случае ее единогласного принятия, она в целом будет принята как часть международного права»². Аналогичную позицию заняли и представители таких стран, как США и Канада.

Практике известны случаи, когда Ассамблея принимала резолюции, требующие от государств соблюдения деклараций. Так, 28 ноября 1988 г. была принята резолюция № 43/45 «Осуществление Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам». Резолюция вновь подтверждала решимость «принять все необходимые меры в целях... добросовестного и строгого соблюдения всеми государствами соответствующих положений Устава, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам и основополагающих принципов Всеобщей декларации прав человека».

Практике МС ООН известны ссылки на декларации Ассамблеи для доказательства существования норм международного права. Так, в решении по делу «Никарагуа против США» Суд сослался на Декларацию о принципах международного права в подтверждение того, что действия США противоречили принципу, запрещающему применение силы.

Таким образом, в соответствии с Уставом все резолюции Ассамблеи обладают характером рекомендаций. Тем не менее в практике появился особый вид резолюций, именуемых «декларациями». Они обладают особой морально-политической силой в силу вопросов, которым они посвящены. Такие декларации, будучи принятыми консенсусом, могут рассчитывать на скорое признание их положений в качестве норм обычного права.

Все это дает основания сделать вывод об очень тесном взаимодействии резолюций Генеральной Ассамблеи с между-

¹ A/C.1/SR.1342 (1963). P. 161

² A/AC.105/C.2/SR.22 (1963) P. 10.

народным правом. В рамках ООН готовятся многочисленные договоры, которые рекомендуются государствам для заключения. Резолюции рекомендуют государствам определенные правила, которые принимаются ими в форме обычных норм. Резолюции подтверждают определенные нормы, а также отрицают значение устаревших норм. Существенное значение имеют резолюции в толковании Устава ООН.

Есть случаи, когда резолюции имеют прямое правовое значение. Ассамблея путем резолюции учреждала международную организацию, ссылаясь на свое право создавать вспомогательные органы. Так, на 19-й сессии Ассамблея приняла резолюцию 1995 (XIX), учредившую Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) «в качестве органа Генеральной Ассамблеи»¹. Несколько по-иному была учреждена Организация ООН по индустриальному развитию (ЮНИДО). В резолюции 1966 г. указывалось, что ЮНИДО «будет функционировать как автономная организация в рамках Объединенных Наций»². Показательна в этом плане также резолюция 49/37 от 9 декабря 1994 г. «Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах». Резолюция установила детальные нормы об этих операциях со ссылкой на то, что они представляют собой «существенную функцию Организации Объединенных Наций».

Таким образом, резолюции по так называемым внутриорганизационным вопросам могут быть источником международного права. С другой стороны, большое число резолюций, касающихся отношений между органами ООН и ее персонала, представляют собой особую категорию правовых норм, не относящихся к международному публичному праву.

Сказанное свидетельствует о росте роли резолюций международных организаций и усилении их взаимодействия с договорами и обычаями. Положения резолюций организаций зачастую относят к категории «мягкого права»; нередко они «заполняют разрыв между договорными актами и обычным правом»³.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1995 (XIX)

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2089 (XX)

³ Петровский В. Ф. Международное право и новая Организация Объединенных Наций // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 31

Обладая высокой морально-политической силой, резолюции таких организаций, как ООН, способны осуществлять прогнозирующее влияние на международное право. Кроме того, они выражают мнение международного сообщества относительно существующих норм, подчеркивая значение одних и выражая негативное мнение в отношении других. Иными словами, они осуществляют важную функцию коллективной легитимации и делегитимации. В результате при определении существующих норм общего международного права необходимо учитывать также соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

Контрольные вопросы

- 1 Почему и для чего доктрина различает принцип и норму международного права? Каковы их характерные черты?
2. Охарактеризуйте императивные и диспозитивные нормы международного права.
3. Как формируется международно-правовой обычай? Какие элементы его формирования играют определяющее значение?
4. Согласны ли вы с предложенной в данной главе трактовкой понятий «общее международное право» и «обычное международное право»?
- 5 Какова роль международных организаций в формировании международного права?
- 6 Создают ли право международные суды, арбитражи и трибуналы?
7. Играют ли какую-либо международную нормотворческую роль национальные правоприменительные органы?

Рекомендуемая литература

- Крылов Н. Б.* Правотворческая деятельность международных организаций М., 1988
- Лукашук И. И.* Нормы международного права в международной нормативной системе. М., 1997
- Нешатаева Т. Н.* Международные организации и право М., 1999.
- Тункин Г. И.* Теория международного права. М., 1970

Глава 5

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

§ 1. Понятие, источники и субъекты права международных договоров

Право международных договоров представляет собой отрасль международного права, нормы которой определяют порядок заключения, действия, условия действительности, изменения и прекращения международных договоров.

В 1969 г. на дипломатической конференции в Вене была принята Конвенция о праве международных договоров. Эта Конвенция является сегодня основополагающим универсальным международным кодификационным актом, в котором наряду с вновь принятыми нормами права международных договоров получил договорно-правовое воплощение обширный нормативный материал обычно-правового происхождения. Следует иметь в виду, что Венская конвенция 1969 г. не распространяет свое действие на правовые отношения по поводу договоров между другими, кроме государств, субъектами международного права.

На основе Венской конвенции 1969 г. была разработана и в 1986 г. в Вене на дипломатической конференции принята конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями. В 1978 г. была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров.

С вступлением в силу в 1980 г. Венской конвенции 1969 г. можно утверждать, что право международных договоров в отношениях между государствами, до этого бывшее почти полностью обычно-правовым, приобрело договорно-правовой характер.

В апреле 1986 г. СССР присоединился к Венской конвенции 1969 г.

Хотя упоминавшиеся выше Венские конвенции 1978 и 1986 гг. и не вступили в силу, многие их положения действуют и применяются в качестве обычных норм.

В Российской Федерации действует Закон о международных договорах РФ, положения которого в основном соответствуют Венским конвенциям 1969 и 1986 гг.

Приведенные выше источники международного права, Закон о международных договорах РФ, а также Конституция РФ, соответствующие Указы Президента РФ в совокупности регламентируют процессы заключения, исполнения, прекращения международных договоров РФ, наблюдения за выполнением договоров России, приведения в соответствие правовых актов России ее международно-правовым обязательствам, обеспечения функционирования единой государственной системы регистрации и учета международных договоров России, содействия развитию международных связей субъектов РФ, а также процесс отправления других мероприятий, связанных с осуществлением договорной правоспособности. В соответствии с Конституцией РФ (п. «к» ст. 71) международные договоры отнесены к ведению Федерации, а их выполнение находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Согласно внутреннему российскому законодательству, органы исполнительной, законодательной и судебной властей Российской Федерации и ее субъектов должны осуществлять взаимодействие между собой с тем, чтобы участие в международной деятельности перечисленных органов и их должностных лиц обеспечивало соблюдение принципа единства внешней политики России и соблюдение международных обязательств, принятых на себя Российской Федерацией.

Субъектами права международных договоров являются все государства и другие субъекты современного международного права, наделенные договорной правоспособностью.

§ 2. Понятие и юридическая природа международного договора

Роль международного договора как инструмента внешней политики государств весьма велика. В преамбуле Закона о международных договорах РФ в связи с этим отмечается: «Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развития международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН. Международ-

ным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы. Международные договоры — существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

В настоящее время Российская Федерация является участницей порядка 10 тыс. действующих международных договоров двустороннего и многостороннего характера.

В отечественной доктрине под *международным договором* в широком значении этого слова понимается достигнутое в итоге переговоров явно выраженное соглашение между двумя или несколькими субъектами международного права, призванное регулировать их взаимоотношения путем установления обязательств. Термин «договор» используется также в качестве наименования отдельного международного соглашения наряду с другими наименованиями («конвенция», «устав», «соглашение», «протокол» и т. п.).

«В таком широком понимании, — пишет А. Н. Талалаев, — право международных договоров распространяет свое действие на все виды международных договоров, независимо от того, какие государства или иные субъекты международного права в них участвуют, независимо от формы и наименования договоров, независимо от регулируемого ими объекта, а также процедуры их заключения»¹.

В ст. 1 Закона о международных договорах РФ отмечается, что он применяется в отношении международных договоров РФ (межгосударственных, межправительственных и межведомственных) независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол и т. д.).

В Венской конвенции о праве международных договоров говорится, что она регулирует порядок заключения договоров только между государствами и только в письменной форме.

¹ Талалаев А. Н. Право международных договоров. Общие вопросы. М., 1980. С. 11.

Однако это не следует понимать в том смысле, что если в рамках многостороннего соглашения между государствами участвуют и другие субъекты международного права, то конвенция не применяется. Согласно п. «с» ст. 3 участие в межгосударственных соглашениях иных субъектов не является обстоятельством, препятствующим применению Конвенции.

Что касается письменной формы, то согласно Конвенции «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» (п. 1 «а» ст. 2).

Как видно из приведенного определения, предназначенного для целей практического применения, Венская конвенция о праве международных договоров сужает объем содержания понятия договора по субъективному и по формальному критериям. Конвенция: 1) не применяется «к международным соглашениям не в письменной форме»; 2) не затрагивает «юридической силы таких соглашений»; 3) не затрагивает «применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящей Конвенции» (ст. 3).

В отношении разновидностей письменных договоров каких-либо требований Венская конвенция о праве международных договоров не устанавливает. Но Конвенция не содержит норм, отрицающих право государств на соглашения, заключенные не в письменной форме, и на возможность их применения. Поэтому практика исходит из того, что форма не влияет на международно-правовую действительность договора. Однако данное положение не является бесспорным в доктрине. Некоторые западные юристы-международники полагают, что международный договор, заключенный в устной форме, включая джентльменское соглашение, не влечет правовых последствий.

Право международных договоров не знает нормы, устанавливающей обязательную форму договора. Выбор формы оставлен на усмотрение самих договаривающихся государств. Российское законодательство, как уже отмечалось выше, также не

связывает юридическую полноценность международных договоров с их формой и наименованием.

Заметим, что словесная форма выражения содержания, заключенного в международном договоре, является одним из существенных признаков международного договора как источника международного права, отличающим его от международно-правового обычая. В силу этого обстоятельства считается, что международные договоры имеют преимущество перед международными обычаями, выражающееся в том, что договоры способны точнее передать истинный смысл договоренности.

Наименования международных договоров являются принадлежностью их внешней формы, поэтому их разновидности, как и сама форма, не влияют на действительность договоров.

Договор является результатом согласования волеизъявлений участвовавших в переговорах государств или иных субъектов международного права. Волеизъявление государства можно охарактеризовать как выражение его внешнеполитической позиции по тому или иному вопросу. Оно представляет собой волю государства, выраженную вовне и доведенную до сведения других субъектов международного права. Волеизъявление есть предпосылка и необходимое условие вступления субъекта в соглашение. Никто в международных отношениях не вправе вовлечь государство или иной субъект международного права в договор вопреки его воле. Международное право связывает наступление правомерных правовых последствий лишь с той волей, которая была выражена открыто и добровольно, без давления и тем более насилия.

Необходимым условием для возникновения договора является также наличие, по меньшей мере, двух договаривающихся сторон.

В заключении международных договоров принимают участие различные органы государств общей и специальной компетенции, деятельность которых регулируется внутригосударственным правом. Указанные органы обязаны действовать в рамках их компетенции. Выход за пределы их компетенции именуется действием органов *ultra vires*, т. е. действием, которое может повлечь оспоримость договора и даже его международно-правовую недействительность. Субъектом международного права является государство как таковое, а не орган, заключающий договор. Ответственность по договорам несут сами государства.

В зависимости от того, какой орган государства заключает договоры по вопросам, находящимся в пределах его компетенции, различают уровни договоров. Так, российское законодательство устанавливает, что договоры РФ могут быть *межгосударственными, межправительственными и межведомственными*. В соответствии с Законом о международных договорах РФ договоры указанных категорий являются международными договорами РФ и находятся в ведении Федерации.

По числу участвующих в договорах субъектов международного права различают договоры *двусторонние* и *многосторонние*. Среди многосторонних договоров особое место занимают *общие* договоры, затрагивающие интересы всего международного сообщества. Они подпадают под действие принципа универсальности, запрещающего препятствовать участию в них какому-либо государству. Особое место в системе общих договоров занимает Устав ООН.

Договоры могут быть *открытыми* и *закрытыми*. К открытым относятся такие договоры, участниками которых могут быть любые государства независимо от согласия других участвующих в них государств. Закрытыми являются договоры, участие в которых зависит от согласия их участников. Открытым договором является, например, Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, а закрытым — Североатлантический пакт 1949 г.

По объектам регулирования договоры могут подразделяться на *политические, экономические, научно-технические* и т. д.

§ 3. Порядок и стадии заключения международных договоров

В соответствии с современным международным правом все его основные субъекты (государства) и по предметам своего ведения — производные субъекты (ММПО) обладают правоспособностью заключать договоры.

Вступлению субъектов международного права в отношения по поводу заключения международного договора предшествует договорная инициатива, которая может исходить от одного или нескольких из них.

Венские конвенции о праве международных договоров и о праве договоров между государствами и международными ор-

ганизациями или между международными организациями не содержат определения понятия «заключение договора». Договорно-правовая практика позволяет сделать вывод, что заключение международного договора представляет собой процесс, состоящий из ряда последовательных стадий: согласование отдельных постановлений договора, принятие текста, установление его аутентичности, выражение согласия государства на обязательность для него договора (подписание, ратификация, присоединение, утверждение, принятие и т. д.). При этом не обязательно, чтобы каждый договор проходил все перечисленные стадии. Так, обмен документами, образующими договор, заключаемый в упрощенной форме (например, нотами), не проходит всех названных стадий.

Процедура заключения международного договора не влияет на его юридическую силу. При заключении двусторонних договоров договаривающиеся стороны обмениваются полномочиями, а при заключении многосторонних (на специальных конференциях или под эгидой международной организации) полномочия сдаются в секретариат или в специально создаваемый орган по проверке полномочий.

Согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров «полномочия» представляют собой документ, исходящий от компетентного органа государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, выражения согласия этого государства на обязательность для него договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к договору.

Какой орган государства является компетентным для выдачи полномочий, определяет само это государство, если не имеется договоренности об ином порядке. Например, согласно правилам процедуры Венской конференции по праву международных договоров был установлен специальный порядок, в соответствии с которым полномочия лиц, участвующих в конференции, должны быть выданы главой государства, главой правительства или министром иностранных дел.

Переговоры между заинтересованными в заключении договора сторонами являются основным методом подготовки текста договора. Переговоры могут проходить по обычным ди-

пломатическим каналам, в рамках международных конференций и международных организаций.

Переговоры между государствами относительно подготовки текста договора завершаются его *принятием*. Метод принятия договора определяется в ходе переговорного процесса. На международных конференциях текст договора принимается в соответствии с их правилами процедуры. В случае отсутствия таких правил текст принимается согласно п. 2 ст. 9 Венской конвенции о праве международных договоров «путем голосования за него двух третей присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств».

В последние годы все более широкое распространение на международных конференциях и в международных организациях приобретает практика принятия текста договора без голосования, методом консенсуса, т. е. общего согласия, достигнутого благодаря отсутствию возражений со стороны какого-либо участника.

После того как текст договора согласован, происходит *установление его аутентичности* (объявление текста договора окончательным)

Установление аутентичности принятого текста международного договора — стадия заключения договора, означающая завершение согласования текста договора, влекущее возникновение международного обязательства, запрещающего вносить в одностороннем порядке поправки в аутентичные тексты договора. Формулировки «причем оба текста имеют одинаковую силу» или «все тексты являются равно аутентичными» означают неизменяемость текста международного договора.

К способам установления аутентичности текста относятся: парафирование, включение текста договора в заключительный акт конференции, в резолюцию международной организации и др. Подписание текста договора *ad referendum* (условное подписание, предполагающее последующее его утверждение) означает одновременно акт установления аутентичности текста.

В силу ст. 18, общей для обеих рассматриваемых в настоящем параграфе Венских конвенций, государства или международные организации, подписавшие договор *ad referendum* (независимо от того, вступил он в силу или нет), обязаны воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, до тех пор, пока они ясно не выразят своего намерения не становиться участниками такого договора.

Парафирование — это установление аутентичности текста договора путем проставления уполномоченными лицами договаривающихся государств своих инициалов в качестве свидетельства того, что данный текст они считают окончательно согласованным. Парафирование может относиться и к отдельным статьям договора.

Завершается процесс заключения договора *выражением согласия государств и других субъектов* международного права на обязательность для них этого договора. Способы выражения такого согласия приводятся в ст. 11 Венской конвенции о праве международных договоров. К ним относятся: подписание, обмен документами, ратификация, принятие, утверждение, присоединение, любой другой способ, о котором достигнута договоренность. Среди перечисленных способов не существует иерархии. Каждый из них является полноценным волеизъявлением сторон. Важно, чтобы волеизъявление было выражено ясно и добровольно.

Подписание договора является наиболее распространенным способом выражения согласия на его обязательность.

Ратификация — это утверждение международного договора уполномоченным на то органом государственной власти.

В соответствии со ст. 14 Венской конвенции о праве международных договоров согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если: 1) договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией; 2) участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации; 3) представитель государства подписал договор под условием ратификации; 4) намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

В Российской Федерации ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона. Международные договоры вносятся на ратификацию в Государственную Думу Президентом или Правительством РФ, в зависимости от того, кем были приняты решения о подписании, по представлению МИД России, с которым Министерство выступает самостоятельно либо совместно с другими федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями, если договор касается вопросов, входящих в их компетенцию.

Вносимое в Государственную Думу предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия договора российскому законодательству, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации.

Государственная Дума рассматривает в комитетах и комиссиях внесенный на ратификацию международный договор и в случае их положительного решения принимает закон о ратификации. Затем этот закон поступает в Совет Федерации, причем в соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ст. 106) он подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации, иными словами, Совет не может ограничиться молчаливым одобрением такого закона, а должен рассмотреть его по существу. В случае одобрения закона Советом Федерации он направляется на подпись Президенту.

Закон о ратификации договора подлежит опубликованию

На основании закона о ратификации международного договора составляется ратификационная грамота, которая подписывается Президентом РФ и скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел.

Участники двустороннего договора обмениваются ратификационными грамотами, грамоты многостороннего договора сдаются на хранение депозитарию данного договора.

Этими актами государство выражает свое согласие на обязательность для него договора в международном плане. До совершения этих действий согласие государства на обязательность договора считается не выраженным, а лишь заявленным как намерение.

Утверждение (принятие) означает одобрение договора тем органом, в компетенцию которого входит его заключение. Утверждаются только те договоры, которые не подлежат ратификации, но предусматривают необходимость их утверждения.

Утверждение, принятие международных договоров межведомственного характера осуществляются федеральными органами исполнительной власти, от имени которых подписаны такие договоры.

Присоединение — это акт согласия на обязательность договора со стороны государства, не участвовавшего в процедуре его заключения. Возможность присоединения должна быть преду-

смотрена в самом договоре или согласована с его участниками. Присоединение к многостороннему международному договору может происходить в форме ратификации, утверждения, принятия или в иной форме, о которой достигнута договоренность. В России присоединение осуществляется теми же органами, что и утверждение. Осуществляется присоединение путем депонирования документа о присоединении.

Статья 22 Закона о международных договорах РФ устанавливает особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров. В соответствии с этим порядком если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, то согласие на обязательность для России такого договора может быть выражено, во-первых, только в форме федерального закона и, во-вторых, только после внесения поправок в Конституцию РФ.

Существенное практическое значение имеет вопрос о том, вправе ли государства заключать международные договоры, противоречащие их действующим международным обязательствам.

Венская конвенция о праве международных договоров дает положительный ответ на этот вопрос и определяет порядок применения последовательно заключенных одними и теми же участниками международных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу. Возникающие противоречия разрешаются в следующем порядке: если в последующем договоре сказано, что он не затрагивает прав и обязательств участников по их другим договорам, то при наличии противоречий между нормами предыдущего и последующего договоров преимущественную силу имеют положения предыдущего договора и применению подлежат именно они.

Если же в договоре не говорится о том, что он не затрагивает прав и обязательств по другим международным договорам тех же участников и по тому же вопросу, то в случае противоречия между предыдущим и последующим договором применяется инкорпорированный Конвенцией о праве международных договоров принцип общего права *«lex posterior derogat legi priori»* (п. 3 ст. 30), согласно которому предыдущие договоры либо полностью утрачивают силу, либо подлежат применению только в той части их положений, в которой эти положения не противоречат положениям последующего договора, из чего

следует, что в случае если новый договор по тому же вопросу не содержит условия о том, что он не затрагивает прав и обязанностей по другим договорам, то новый договор имеет преимущество перед предыдущим.

Многосторонние договоры регулируют отношения большого числа государств, интересы которых весьма разнообразны. На практике имеют место случаи, когда государство, поддерживая договор в целом, не может согласиться с его отдельными положениями. Для того чтобы обеспечить возможно более широкий круг участников в такого рода договорах, государства наделены правом делать к нему оговорки. Исключение составляют случаи, когда в соответствии со ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров: 1) оговорка запрещается договором; 2) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; 3) оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Оговорка — это одностороннее заявление государства, сделанное им в любой формулировке и под любым наименованием при подписании, ратификации, принятии или утверждении многостороннего международного договора или присоединении к нему, посредством которого государство желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству. Оговорки делаются и снимаются в письменной форме.

Другие участники договора вправе принять или отклонить оговорки. Отношения с государствами, принявшими оговорки, регулируются договором, имеющим в соответствии с оговорками определенные изменения в его нормативном содержании. К взаимоотношениям с государствами, возразившими против оговорки, не применяется ни новое правило, поскольку оговорка отклонена, ни норма договора, поскольку та не отвечает интересам государства, сделавшего оговорку. Выражаясь языком Венской конвенции о праве международных договоров, если государство, возражающее против оговорки, не возражало против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами в пределах сферы действия такой оговорки.

Если государство-участник не заявило возражений против сделанной другим государством оговорки, то считается, что

оно молчаливо согласилось с изменением договора, приняло оговорку и сохранило право применять договор по отношению к заявившему оговорку государству в измененном виде.

Государство, сделавшее оговорку, вправе в любое время снять ее, причем для снятия оговорки не требуется согласия государства, принявшего оговорку. Такое же право принадлежит государству, заявившему возражение против оговорки, которое также может быть снято в любое время.

Кроме того, в ходе выражения согласия на обязательность для себя договора государство вправе сделать *заявление*, т. е. изложить свою позицию по тому или иному вопросу. Под *заявлением* понимается односторонняя интерпретирующая декларация, не направленная на изменение договора, но содержащая разъяснение понимания государством положения договора, различные политические и правовые оценки и характер проводимой государством политики. Заявления делаются в том же порядке, что и оговорки. В отличие от оговорки заявление не меняет содержания договора.

В структурном отношении международный договор, как правило, состоит из *преамбулы, основной части, заключения, а также приложений*.

Вступительная часть, или преамбула, международного договора обычно содержит сведения о том, какие государства являются его участниками, в ней формулируются цели и мотивы заключения договора, что может представлять интерес при толковании текста договора.

В основной части договора постатейно излагается его содержание, формулируются материальные и процессуальные нормы, закрепляющие, в частности, права и обязанности сторон, порядок их реализации и т. д. В зависимости от объема текст договора делят на части, главы, статьи, параграфы и пункты, что делает его более удобным в применении.

В заключительной части указывается порядок и срок вступления договора в силу, действие договора во времени и пространстве, порядок его пролонгации, условия присоединения и выхода из него, указывается, на каких языках он составлен, дата и место его заключения. Затем следуют подписи и печати.

Некоторые международные договоры имеют приложения (одно или несколько). Такими приложениями могут, в частности, быть отдельные добавочные статьи, дополнительные соглашения, протоколы, толкующие определенные статьи договора,

письма, ноты, декларации, географические карты, списки товаров, судов, схемы, определения, номенклатура товаров.

Все части договора являются элементами его структуры и имеют одинаковую юридическую силу. К частям договора относятся и приложения к нему, при условии, если в самом договоре или в приложениях они поименованы в качестве приложений.

Многосторонние договоры направляются *депозитарию*, под которым понимают хранителя подлинного текста договора и тех документов, которые имеют к нему отношение (документы о присоединении, денонсации, заявления, оговорки и т. п.). Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или главное административное должностное лицо такой организации.

Если депозитариями являются несколько государств (например, по Договору о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г. депозитариями являются правительства России, Великобритании и США), то можно сдать документы, относящиеся к данному договору, одному из указанных правительств.

Функции депозитария сформулированы в ст. 77 Венской конвенции о праве международных договоров, однако иногда они определяются в самом договоре.

Регистрация и опубликование (промульгация) международного договора не входят в процесс его заключения, поскольку осуществляются после завершения этого процесса, когда договор уже вступил в силу. Однако эти акты имеют важное политическое значение. До Второй мировой войны регистрацией международных договоров занимался Секретариат Лиги Наций.

Принцип гласности международных договоров, призванный ограничить практику тайной дипломатии (в отличие от дипломатической тайны) и получивший широкое международное признание, закреплен в ст. 102 Устава ООН, согласно которой:

«1. Всякий договор и всякое международное соглашение, заключенное любым Членом Организации после вступления в силу настоящего Устава, должны быть при первой возможности зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы.

2. Ни одна из сторон в любом таком договоре или международном соглашении, не зарегистрированных в соответствии с п. 1 настоящей статьи, не может ссылаться на такой договор или соглашение ни в одном из органов ООН».

Юридическая сила международных договоров не ставится в зависимость от их регистрации и опубликования. Другими словами, отсутствие регистрации и опубликования не лишает вступивший в силу международный договор его действительности и не освобождает его участников от обязанности исполнять такой договор. Однако если договор не зарегистрирован в Секретариате ООН, то государство лишается возможности обращаться к нему для обоснования своей позиции, например при рассмотрении спора в МС ООН.

§ 4. Вступление договора в силу.

Действие договора во времени и в пространстве

Вступление договора в силу означает, что его положения стали обязательными для участвующих в нем сторон. Отношения, возникающие в связи с этим между ними, квалифицируются как договорные правоотношения.

От вступления договора в силу следует отличать вступление договора в действие.

Многосторонние договоры могут вступать в силу для сторон договора в разное время. В зависимости от воли сторон порядок вступления договора в силу может определяться, а может и не определяться в тексте данного договора.

В Венской конвенции о праве международных договоров закреплена общая норма, согласно которой при отсутствии в тексте договора положения о вступлении его в силу или договоренности по этому вопросу «договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора» (п. 2 ст. 24).

В зависимости от договоренности сторон момент вступления договора в силу может быть связан с совершением определенных действий (подписание, утверждение, обмен документами и т. п.) или с наступлением событий или фактов (конкретная дата, истечение какого-либо срока после ратификации, вступление в силу другого договора и т. д.).

Момент вступления договора в силу имеет важное юридическое значение, например в связи с действием международно-правовой диспозитивной нормы, согласно которой международные договоры обратной силы не имеют, если стороны не договорились об ином. Своим соглашением стороны вправе придать договору обратную силу, вследствие чего он будет при-

меняться к тем действиям и событиям, которые имели место до вступления договора в силу. Например, советско-американское Соглашение о культурном и научном обмене вступило в силу 19 марта 1966 г., но начало применяться с 1 января 1966 г.

С точки зрения *срока действия* различают определенно-срочные, неопределенно-срочные, бессрочные и особые договоры

Определенно-срочные договоры заключаются на определенный период времени и прекращаются с его истечением. Ничто, однако, не препятствует пролонгации таких договоров.

Неопределенно-срочные договоры заключаются на неопределенный срок, и их прекращение поставлено в зависимость от совершения сторонами определенных действий (денонсация) или наступления определенных событий (достижение цели договора).

К бессрочным относятся договоры, которые не содержат положений, предусматривающих возможность их прекращения. Таким договором является, например, Устав ООН.

Особыми являются международные договоры, срок действия которых временно не установлен, но определение его предусмотрено сторонами в будущем.

Статья 25 Венской конвенции о праве международных договоров устанавливает, что договор или часть договора может применяться временно до вступления его в силу, если это предусмотрено самим договором или если участвовавшие в его заключении государства договорились об этом каким-либо иным образом. Согласно законодательству РФ решения о временном применении международного договора или части его принимаются органом, принявшим решение о подписании этого договора.

Российская Федерация как продолжательница СССР автоматически стала носителем прав и обязанностей, вытекающих из действующих договоров, заключенных СССР до его прекращения как субъекта международного права.

Кроме действия договоров во времени различают их действие в пространстве. В соответствии со ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории, поскольку иное намерение не выражено в договоре или не установлено иным образом.

Сферой действия некоторых международных договоров может быть внесударственная территория. К таким договорам относятся Договор об Антарктике, Договор по космосу, Конвенция ООН по морскому праву и др. Эти договоры регулируют деятельность государств, осуществляемую за пределами их территорий.

Российская Федерация, как и другие государства, обязана выполнять свои договорные обязательства в строгом соответствии с общепризнанным принципом международного права «договоры должны соблюдаться» (*«pacta sunt servanda»*).

§ 5. Договоры и третьи государства

По общему правилу договор не создает обязательств или прав для третьего (т. е. не участвующего в этом договоре) государства без его на то согласия. Это правило вытекает из принципа суверенного равенства государств, согласно которому юридической природой взаимных прав и обязанностей государств является их добровольно выраженное согласие. В международном праве оно известно как принцип *«pacta tertiis nec nocent nec prosunt»* («договоры не вредят и не благоприятствуют третьим лицам»).

Существующие из этого правила изъятия касаются, в частности, государства-агрессора. Заключая международный договор, государства вправе налагать на государство-агрессора обязанности, не испрашивая его согласия (например, соглашения о Германии между державами антигитлеровской коалиции). Возможны и другие случаи. Так, договор может содержать положения, с которыми вынуждены считаться третьи стороны (например, договор об изменении государственной границы).

Международный договор может предоставлять третьим сторонам определенные права. Как известно, Конвенция о режиме Черноморских проливов 1936 г. предоставила торговым судам всех флагов право пользоваться в мирное время свободой прохода и плавания в проливах (ст. 2).

§ 6. Толкование международных договоров

Для того чтобы международный договор мог быть применен, он должен быть верно понят теми органами и должностными лицами, в обязанности и компетенцию которых входит

применение международных договоров. Правила и методы толкования международных договоров служат целям правильного понимания и добросовестного исполнения субъектами международного права своих договорных обязательств. Поэтому при толковании придается важное значение

Истолковать международный договор означает верно установить то, о чем договорились стороны в момент заключения договора, выяснить выраженную ими в договоре их согласованную волю. Иначе говоря, *толкование договора* есть установление его правового значения, смысла и содержания.

Статья 31 Венской конвенции о праве международных договоров устанавливает общее правило толкования, согласно которому договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

Установленное Конвенцией правило предполагает осуществление телеологического толкования, направленного на достижение вывода, исключающего нанесение существенных негативных последствий для интересов участников и для самого договора.

В зависимости от того, кто толкует договор, различают толкование, даваемое самими участниками договора (аутентичное), и толкование, даваемое международными органами (смешанные комиссии, международный суд, арбитраж). Одностороннее толкование договора одним из его участников не обязывает других участников.

Для достижения правильного понимания постановлений договора применяются разнообразные методы, в том числе.

1) грамматическое толкование — основано на этимологическом и синтаксическом анализе текста договора;

2) логическое толкование — основано на использовании законов логики (например, закон исключенного третьего, различные правила построения силлогизмов);

3) систематическое толкование — включает в себя изучение связи одних частей договора с другими или связи данного договора с другими договорами, если, естественно, такие связи имеются;

4) историческое толкование — основано на изучении обстоятельств заключения договора. Применяется главным обра-

зом для толкования подготовительных материалов, необходимых для проведения переговоров или конференции.

Приведенный выше перечень приемов толкования не является исчерпывающим.

При толковании договоров могут иметь значение различные обстоятельства, включая, например, те, которые относятся к практике применения договоров, свидетельствующей об определенном их понимании.

Венская конвенция о праве международных договоров установила норму, которая наделяет одинаковой юридической силой тексты договоров, аутентичность которых была установлена на двух и более языках.

§ 7. Недействительность, изменение, приостановление действия и прекращение международных договоров

Под *действительностью* договора понимается его юридическая полноценность. Только действительные договоры служат источником международного права и находятся под защитой принципа *«pacta sunt servanda»*. Именно поэтому особое значение имеет установление правовых оснований действительности международных договоров.

Действительными могут быть только такие договоры, которые соответствуют действующему международному праву. Международные договоры должны также находиться в соответствии с внутренним правом государств, особенно с конституционными нормами, касающимися договоров.

Венская конвенция о праве международных договоров исходит из презумпции действительности международных договоров, означающей, что каждый действующий договор считается действительным до тех пор, пока не будет установлено обратное.

Все признаки и все основания недействительности международных договоров перечислены в Венской конвенции о праве международных договоров. В ст. 42 Конвенции установлена императивная норма международного права, согласно которой действительность международного договора или действительность согласия государства на обязательность для него договора «может оспариваться только на основании применения настоящей Конвенции».

Недействительность международного договора означает его ничтожность, т. е. юридическое отсутствие (несуществование) международного договора, а следовательно, и установленных им международных обязательств.

Для того чтобы договор был действительным и рассматривался как правомерный акт, при его заключении важно соблюдать определенные правила и условия, как то: заключать соглашения должны надлежащие субъекты, а переговоры вести должным образом уполномоченные представители, не применять силу и соблюдать полную добровольность; не допускать обмана в ходе переговоров и не совершать действий, вызывающих ошибки в тексте договора; соблюдать конституционную процедуру заключения договоров; не допускать подкупа представителя государства.

Основания, по которым договор может быть признан недействительным, изложены в ст. 46—53 Венской конвенции о праве международных договоров.

Недействительность международных договоров влечет ряд правовых последствий.

Положения признанного недействительным договора не имеют юридической силы. Если на основе такого договора были совершены определенные действия, то каждый участник вправе потребовать от другого участника восстановления (реституции), насколько это возможно, такого положения, которое существовало до совершения указанных действий. Действия, совершенные добросовестно до ссылки на недействительный договор, не считаются незаконными.

Если договор признается недействительным в силу противоречия императивной норме *jus cogens*, то участники по возможности устраняют последствия любого действия, совершенного на основании положения, противоречащего этой норме.

Государство, виновное в преднамеренном заключении недействительного международного договора, должно, очевидно, нести международно-правовую ответственность за ущерб, причиненный действием такого договора другим участникам соглашения и третьим государствам, поскольку заключение заведомо недействительного договора можно рассматривать в качестве одной из форм нарушения международного права.

Если договор становится недействительным вследствие возникновения новой нормы *jus cogens*, то государства освобождаются от обязательств выполнять договор в дальнейшем.

Договор может быть изменен по соглашению между его участниками. Об *изменении* договора следует говорить в том случае, когда оно не ведет к его ликвидации. Если же участники решили прекратить прежний договор, заключив новый по тому же вопросу, тогда речь идет о *новации* договора. В обоих случаях происходит процесс пересмотра (ревизии) прежнего договора.

Новацию договора необходимо отличать от изменения отдельных постановлений договора, не затрагивающих его главного содержания, которое называется внесением *поправок* в договор.

Изменение международных договоров происходит в соответствии с правилами процедуры пересмотра, предусмотренными в этих договорах. Так, согласно ст. 108 Устава ООН поправки к нему «вступают в силу для всех Членов Организации после того, как они приняты двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи и ратифицированы в соответствии с их конституционной процедурой двумя третями Членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности».

В процессе действия международного договора под влиянием различных обстоятельств может наступать перерыв, который называется *приостановлением действия* международного договора.

В соответствии со ст. 72 Венской конвенции о праве международных договоров перерыв действия договора влечет определенные правовые последствия. Он освобождает участников от обязанности выполнять договор в течение всего периода приостановления посредством заключения специального соглашения на этот счет.

Государства или иные участники приостановленного договора обязаны воздерживаться от действий, способных помешать возобновлению действия договора в будущем, когда будут устранены обстоятельства, вызвавшие приостановление договора (вооруженный конфликт, временная невозможность исполнения и др.).

К обстоятельствам, могущим вызвать приостановление действия договора, относятся не только события, но и действия самих участников договора. К последним следует отнести договоренность участников соглашения относительно приостановления его действия. При этом в соответствии со ст. 57 рассматриваемой Венской конвенции требуется согласие всех

участников договора о приостановлении его действия либо в отношении всех участников договора, либо в отношении какого-либо отдельного участника.

Существенное нарушение двустороннего или многостороннего договора одним из контрагентов также является основанием, дающим право другим контрагентам приостановить действие договора в целом или в части (ст. 60).

Прекращением международного договора называется утрата им своей обязательной силы. Правомерные способы прекращения международных договоров основываются на положениях самого договора или нормах международного права. Неправомерное прекращение международного договора представляет собой совершение международного правонарушения (деликта) и влечет международно-правовую ответственность делинквента.

К видам правомерного прекращения договоров относятся денонсация, отмена, аннулирование и новация.

Денонсацией называется отказ государства от международного договора в порядке, предусмотренном самим договором. Государства и иные субъекты договора, как правило, не обязаны объяснять причины отказа.

Если в договоре не предусмотрен порядок денонсации, необходимо получение согласия остальных участников на отказ от договора, и, если согласие получено, договор теряет свою обязывающую силу. Такой вид прекращения по соглашению между участниками называется *отменой* договора.

Аннулированием международного договора называется объявление участником двустороннего договора о прекращении его действия, в результате чего договор теряет для него свою обязывающую силу. Аннулирование не основывается на согласии контрагента и имеет односторонний характер. Согласно ст. 60 Венской конвенции о праве международных договоров аннулированным может быть также многосторонний договор, но при условии единогласного решения всех участников договора. Общее правило состоит в том, что аннулирование договора международным правом запрещено, за исключением случаев, когда оно осуществляется в соответствии с принципами и нормами права международных договоров, относящимися к аннулированию.

Согласно ст. 60 названной Конвенции существенное нарушение договора другими участниками является законным основанием аннулирования.

Правомерным основанием аннулирования договоров является также применение клаузулы *rebus sic stantibus*, т. е. положения о коренном изменении обстоятельств.

Речь идет о такой фактически сложившейся ситуации, когда дальнейшее исполнение договора явно находится в противоречии с его объектом и целями. В реальной действительности такие случаи происходят довольно редко.

Статья 62 Венской конвенции о праве международных договоров устанавливает порядок применения клаузулы *rebus sic stantibus* в качестве основания для отказа от международного договора. Эта клаузула неприменима в отношении договоров о границах, а также если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора. Государство-агрессор также не вправе ссылаться на коренное изменение обстоятельств для освобождения себя от обязательств, вытекающих из договоров, устанавливающих его ответственность за агрессию.

В соответствии со ст. 61 рассматриваемой Венской конвенции правомерным основанием аннулирования договора является последующая невозможность его выполнения. Невозможность выполнения договора связана главным образом с безвозвратным исчезновением или уничтожением объекта договора (погружение острова, высыхание реки и т. п.).

Участник договора не вправе ссылаться на невозможность исполнения, если она является результатом его противоправных действий.

Право международных договоров содержит международно-правовую норму, именуемую эстоппель (лат. — *estoppel*), рецептированную рассматриваемой Венской конвенцией из англосаксонской системы права, согласно которой в случае если государство явно или молчаливо (в силу своего поведения) согласилось, что договор для него остается в силе после ставших ему известными оснований прекращения договора, то оно больше не вправе ссылаться на такие основания в целях прекращения договора.

Венская конвенция о праве международных договоров содержит процедурные нормы, которых следует придерживаться в отношении недействительности, прекращения или приостановления действия международных договоров (ст. 65).

§ 8. Договоры с участием международных организаций

Возрастание роли и числа международных организаций является одной из характерных черт современной системы международных отношений

Численный рост международных организаций сопровождается возрастанием значения и объема осуществляемых ими функций, упрочением их правового статуса как субъектов международного права. Однако признание международной организации субъектом международного права не означает отождествления ее с государством: природа ее правосубъектности иная, чем у государства.

В силу своей правосубъектности международная организация вправе заключать международные договоры и приобретать в силу этого соответствующие права и обязанности.

Первым договором с участием международной организации принято считать Соглашение от 4 октября 1875 г. между Международным бюро мер и весов и Францией о его штаб-квартире. Известны договоры Лиги Наций — первой постоянно действующей международной политической организации, созданной в 1919 г. После 1945 г. с увеличением количества международных организаций и выполнением ими все более важных функций в жизни международного сообщества число договоров с их участием заметно увеличилось.

Впервые вопрос о договорной правоспособности международных организаций в КМП возник в 1950 г. в связи с началом работ по кодификации права международных договоров. При этом первоначально договоры с участием международных организаций были включены в сферу действия будущей конвенции о праве международных договоров, заключаемых между государствами. Однако попытка кодифицировать положения, определяющие правовой режим международных организаций, имеющие для каждой отдельной организации свойственное только ей содержание, натолкнулись на ряд трудностей. Поэтому КМП решила после кодификации основной области права договоров — договоров государств — дополнить выработанный документ или изменить его таким образом, чтобы распространить его положения на соглашения международных организаций.

21 марта 1986 г. Венская дипломатическая конференция приняла Конвенцию о праве договоров между государствами и

международными организациями или между международными организациями, в основу которой был положен проект, подготовленный КМП.

Участники Венской конференции — представители государств и международных организаций — решили, что конвенция должна регулировать не статус международных организаций, а режим международных договоров, участниками которых являются международные организации, независимо от того, имеют они общее или специальное назначение, универсальный или региональный характер, являются открытыми или закрытыми организациями. В этом, в частности, состоит существенное отличие данной Конвенции от другого выработанного КМП документа — Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, принятой в 1975 г.

Статьи 1 и 2 названной Венской конвенции устанавливают, что ее положения будут применяться в договорах между одним или несколькими государствами с одной или несколькими международными организациями и к договорам между международными организациями, регулируемым международным правом и заключенным в письменной форме. Как и Венская конвенция о праве международных договоров, Конвенция 1986 г. оставила в стороне устные соглашения.

Серьезные теоретические споры вызвала на конференции ст. 6 Конвенции, содержащая определение договорной правоспособности международных организаций. Эта статья является одной из ключевых в Конвенции. От нее в значительной степени зависит содержание ряда других статей.

Как известно, в доктрине современного международного права общепризнано право международных организаций заключать международные договоры. Однако это не исключает существования различных подходов к определению юридической природы договорной правоспособности международных организаций.

Согласно одному из них, довольно распространенному, право международных организаций заключать договоры вытекает из их существования в качестве субъектов международного права (С. Бастид, Д. Боуэнт, Х. Лаутерпахт, Л. Оппенгейм).

Близкие к этому подходу позиции занимают представители так называемой функциональной (И. Хаас) и подразумеваемой компетенции (А. Серени, Ш. Розен) организаций, а также

примыкающей к ней концепции «имманентной» компетенции (Ф. Сейерстед). Опираясь сходной аргументацией, эти ученые полагают, что во исполнение своих целей и для осуществления своих функций организация может совершать любые действия, в том числе заключать международные договоры, даже если это не предусмотрено ее учредительными документами.

Широкое распространение имеет теория «статутной» компетенции, в соответствии с которой основой всех правомочий международной организации является ее «статут» (Г. Кельзен, А. Фердросс, Л. Валки). По мнению ее сторонников, государства — учредители каждой организации наделяют ее теми или иными полномочиями, включая право заключать международные договоры, которое и фиксируется в ее учредительном акте.

Однако поскольку уставы многих международных организаций не содержат никаких положений о праве заключать международные договоры, отдельные авторы начинают искать источники договорных правомочий в обычном праве.

Принятая в конечном счете формулировка ст. 6 рассматриваемой Конвенции является компромиссом между концепцией, согласно которой основой правоспособности международной организации является общее международное право, и противоположной точкой зрения, ограничивающей такую правоспособность лишь правилами организации.

Согласно ст. 6 «правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации». Причем «правила организации» означают, в частности, учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

Таким образом, для разных организаций круг оснований правоспособности не один и тот же, он может включать только учредительный документ, а может и несколько иных источников.

Гибкость приведенной формулировки заключается в том, что, допуская известную автономность организаций как международных личностей *sui generis*, она наделяет их «способностью изменять посредством практики правила организации в той мере, в какой эти правила позволяют это сделать».

Подход к межгосударственным организациям как к субъектам международного права и признание их договорной правоспособности в объеме, определяемом правилами, порождает

вопрос о том, каким образом международные организации реализуют это правомочие.

Вопрос о представительстве международной организации при заключении договора не имеет единообразного решения, так как любой орган организации — высший, исполнительный или административный — в зависимости от ее правил может представлять организацию при заключении того или иного договора. Об этом свидетельствует практика

Так, в соответствии с практикой, сложившейся в ООН, соглашения от имени Организации заключает ее главное административное лицо — Генеральный секретарь ООН (ст. 97 Устава ООН).

Учредительные акты ряда специализированных учреждений ООН устанавливают, какой орган имеет право заключать международные соглашения от имени организации. Так, для ЮНЕСКО таким органом является Исполнительный совет (ст. X, XI Устава ЮНЕСКО), а для ИМО (до мая 1982 г. — ИМКО) — Совет (ст. 26 Конвенции о международной морской организации).

В ЕС существует практика наделения полномочиями после принятия Советом министров организации решения о заключении договора. Когда такое решение принято, председатель Совета министров уполномочивается назначить лиц, имеющих право подписать соглашение, и наделить их полномочиями, необходимыми для возникновения обязательств у Союза.

Конвенция не решает вопрос об органе, правомочном представлять организации при заключении ими договоров, вследствие невозможности проведения соответствующей унификации, однако в ней определен круг лиц, непосредственно заключающих договоры от имени организации.

Статья 7 Венской конвенции 1986 г. устанавливает, что представлять международную организацию в целях принятия текста договора или установления его аутентичности либо в целях выражения согласия организации на обязательность для нее договора может такое лицо, которое или предъявит соответствующие полномочия, или из практики компетентных органов организации, или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее данную организацию в этих целях.

С учетом особого положения международных организаций сформулированы также ст. 19—23 Венской конвенции 1986 г., касающиеся оговорок к международным договорам, не допус-

кающие, например, молчаливого принятия оговорок международными организациями.

Что касается порядка и стадий заключения договоров с участием международных организаций в целом, то в своих основных чертах процесс заключения соглашений организациями близок к процедурам заключения договоров государствами.

Так же, как и договоры государств, соглашения международных организаций должны добросовестно выполняться (ст. 26). В отношении договоров с участием международных организаций действует принцип, согласно которому «договор не создает обязательств или прав для третьего государства или третьей международной организации без согласия на то этого государства или этой организации» (ст. 34).

Венская конвенция 1986 г. с полным основанием может быть оценена как важный этап в кодификации и прогрессивном развитии права договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение права международных договоров.
2. Назовите источники права международных договоров.
3. Что понимается под международным договором?
4. Что является объектом и целями международного договора?
5. Кто может быть стороной международного договора?
6. Что понимается под формой и структурой договора?
7. Назовите стадии заключения договора и определите значение каждой из них
8. Изложите порядок вступления договоров в силу.
9. Для чего осуществляются регистрация и публикация договора?
10. В чем заключаются функции депозитария?
11. Что такое оговорка?
12. Что такое действие договора?
13. Назовите виды и способы толкования договора.
14. В каких случаях договор может считаться недействительным?
15. Каким образом обеспечивается выполнение договоров?

Рекомендуемая литература

Венская конвенция о праве международных договоров: Комментарий. М., 1997.

Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации». М., 1996

Лукашук И. И. Дипломатические переговоры и принимаемые на них акты. М., 2004.

Лукашук И. И. Современное право международных договоров: В 2 т. М., 2004. Т. 1. 2006. Т. 2.

Талалаев А. Н. Право международных договоров. Действие и применение договоров. М., 1985.

Талалаев А. Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций. М., 1989.

Талалаев А. Н. Право международных договоров: Общие вопросы. М., 1980.

Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М., 2008.

Глава 6

ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие и система принципов международного права

Принципы в любой правовой системе (и национальной, и международной) — это нормы права, но более высокого уровня и общего характера, выступающие как основополагающие и общеобязательные правила поведения субъектов, в которых одновременно отражены как нравственные и политические первоначала права, так и юридические основы установления и поддержания правопорядка. В правовых системах они занимают весьма важное место, определяя направление, характер и объем правового регулирования общественных отношений, являясь своеобразным критерием правомерности как поведения субъектов права, так и принимаемых ими актов, обеспечивая непротиворечивость и единство права.

«Принципы международного права» — термин, обозначающий самые разнообразные, но при этом особо важные и общезначимые правила поведения его субъектов. Важно, что в международном праве принцип имеет ясное нормативное содержание. Термин «принципы» применяется в разных значениях: как родовой — для обозначения всей системы базовых норм международного права; как видовой — для обозначения его конкретных важнейших норм в целом, или отдельных его отраслей и институтов, или сфер сотрудничества.

Принципы международного права универсальны. Их действие распространяется на всех субъектов и на все области, включая и те, которые еще не урегулированы конкретными нормами. Так, важнейшими являются принципы:

1) *международного права в целом* — суверенное равенство государств, неприменение силы или угрозы силой, мирное разрешение споров;

2) *конкретных отраслей*: в консульском праве — неприкосновенность консульских агентов; экономическом праве — взаимная выгода; морском праве — свобода открытого моря; гума-

нитарном праве — неиспользование оружия неизбирательного действия; космическом праве — демилитаризация небесных тел; уголовном праве — «накажи или выдай»;

3) *конкретных институтов*: в институте правосубъектности — иммунитет государств; в институте правопреемства — «*tabula rasa*»; в институте ответственности — ответственность государств.

Возникновение и развитие принципов исторически закономерно и объективно обусловлено. Международное право, возникнув параллельно с внутренним правом государств, формировалось в более сложных условиях. Последнее развивалось быстрее благодаря принудительной силе государства. Международное право прошло более долгий путь: над государствами не было властной силы, которая создавала бы для них нормы права. Поэтому практика государств пошла по пути выработки наиболее общих правил, которые аккумулировали бы в себе множество специальных норм, регулировавших их сотрудничество. В итоге длительной практики их признания и применения эти правила сложились в систему принципов международного права.

В международной теории и практике широко применяют и категорию «*общие принципы права*»: правовые постулаты, правила юридической логики и техники, которые используются при толковании и применении норм права и присущи как национальному, так и международному праву. Многие из них выработаны и «отшлифованы» еще юристами Древнего Рима и дошли до нас как правовые аксиомы (равный над равным власти не имеет; закон обратной силы не имеет; последующая норма отменяет предыдущую и т. п.). Их активно используют и в межгосударственной сфере, но уже как принципы международного права.

Широко употребляемой стала и формула «*общепризнанные принципы международного права*». В ч 4 ст. 15 Конституции РФ закреплено: «Общепризнанные принципы... международного права являются составной частью ее правовой системы». Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 12 июля 2008 г., провозгласила: «Россия выступает за то, чтобы общепризнанные нормы международного права были подлинно универсальными с точки зрения их понимания и применения». Как представляется, в категорию

«общепризнанные принципы международного права» входят такие их видовые категории, как *«основные принципы»* и *«отраслевые принципы»*, имеющие и обычно-правовую, и договорную природу.

Безусловно, среди всего комплекса вышеназванных правовых принципов, регулирующих межгосударственные отношения, ведущая роль принадлежит такой категории, как *«основные принципы международного права»*.

§ 2. Основные принципы современного международного права

В системе международного права основные принципы занимают особое место, играя роль своего рода конституционных принципов мирового сообщества.

Случаи признания тех или иных правил международного общения как основных начал международного права в истории известны. Но лишь в XX в. с преодолением регионализма международных связей и международного права возникла потребность в общих правовых нормах, охватывающих все мировое сообщество и все сферы сотрудничества. Эта задача была выполнена при создании в 1945 г. ООН.

В ст. 2 «Принципы» Устава ООН закреплены следующие принципы, которыми обязались руководствоваться ее государства-члены: суверенное равенство государств; добросовестное выполнение обязательств; мирное разрешение споров; воздержание от угрозы и применения силы; невмешательство во внутренние дела. Кроме того, некоторые положения ст. 1 Устава позднее также стали рассматриваться как основные принципы. К ним относятся нормы Устава о равноправии и самоопределении народов, о равноправном международном сотрудничестве.

В Уставе ООН эти семь принципов закреплены как принципы деятельности самой организации. Но со временем в силу своей особой международной важности и практической значимости они постепенно стали признаваться в качестве основных правовых начал всего мирового сообщества. Это нашло логическое завершение в принятой 24 октября 1970 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о принципах международного права.

Декларация провозгласила семь принципов: суверенное равенство государств; невмешательство во внутренние дела; воздержание от угрозы и применения силы; мирное разрешение споров; равноправие и самоопределение народов; обязательность международного сотрудничества; добросовестное выполнение обязательств. Декларация конкретизировала их нормативное содержание. Согласно Декларации содержащиеся в ней принципы — это «основные принципы международного права» и при их применении они «являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в свете других принципов». Государства должны следовать им в своей деятельности и развивать свои отношения на основе их строгого соблюдения.

Дальнейшее развитие данные принципы получили в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. Сердцевина Акта — Декларация принципов, которыми государства-участники обязались руководствоваться во взаимных отношениях. Декларация добавила три новых принципа: защиты прав человека; территориальной целостности, нерушимости границ. Эти принципы регионального (европейского) применения стали тем не менее основными принципами международного права, получив закрепление в тысячах международных договоров и в практике государств.

Происходящая интенсификация международных связей расширяет сферы и объем их правового регулирования, а это приводит к появлению новых универсальных норм. В литературе в качестве основных принципов называют, в частности, принципы: верховенства права в международных отношениях, устойчивого развития, ограничения вооружений и разоружения, охраны окружающей среды.

Основные принципы выполняют следующие функции: аккумулируют и юридически закрепляют наиболее общие правила межгосударственных отношений; создают нормативно-правовую основу всей системы международного права и обеспечивают ее нормальное функционирование; способствуют стабилизации международных отношений, юридически ограничивая их строго определенными правовыми рамками; содействуют дальнейшему развитию международных связей, обобщая и нормативно закрепляя новые правила международной практики.

Наличие основных принципов — важный системообразующий фактор. На их основе международное право из совокупности разрозненных норм превратилось в единую, внутренне согласованную и упорядоченную нормативную систему. Они являются принципами *jus cogens*, т. е. императивными принципами, от которых субъекты международного права не могут отступать ни при каких обстоятельствах.

Основные принципы международного права — это основополагающие, общепризнанные и общеобязательные правила поведения участников межгосударственных отношений, носящие нормативно-правовой характер, обладающие наивысшей юридической силой, составляющие юридическое ядро всей системы международного права, имеющие универсальную сферу действия как по кругу субъектов, так и по видам и сферам межгосударственного сотрудничества, обеспечивающие системность как правового регулирования межгосударственных отношений, так и функционирования всего международного правопорядка.

§ 3. Принцип суверенного равенства государств

Принцип суверенного равенства государств занимает в системе принципов особое место, создавая юридически благоприятную основу для формирования других принципов и их нормального функционирования.

Современный мир состоит из государств, разных по территории, географическому положению, численности и составу населения, структуре природных ресурсов, уровню развития, политическому влиянию, экономической силе, военной мощи и т. п. Смысл *принципа суверенного равенства государств* заключается в следующем: все государства при фактическом неравенстве юридически равны. В современных условиях поддерживать определенное равновесие и обеспечивать сотрудничество государств возможно лишь на основе принципа их суверенного равенства. Он — основа взаимоотношений государств — членов ООН, что обобщенно и лаконично отражено в п. 1 ст. 2 Устава: «Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов». Перефразируя данное положение, можно утверждать: все международное со-

общество основано на принципе суверенного равенства всех государств.

Данный принцип закреплён в уставах и актах международных организаций, во множестве международных договоров. Логика развития международных отношений, их постепенная демократизация привели к расширению его содержания. Наиболее полно он отражён в Декларации о принципах международного права и позже развит в Декларации СБСЕ 1975 г.

Принцип включает в себя следующие элементы.

- 1) юридическое равенство всех государств;
- 2) наличие у каждого государства неотъемлемого свойства — суверенитета;
- 3) пользование каждым государством правами, присущими полному суверенитету;
- 4) обязанность всех государств уважать правосубъектность друг друга;
- 5) неприкосновенность территориальной целостности и политической независимости государства;
- 6) право каждого государства свободно выбирать и развивать свои социальные, политические, экономические, культурные и правовые системы;
- 7) право каждого государства свободно выбирать направления и формы своего участия в международных отношениях;
- 8) обязанность каждого государства выполнять добросовестно и полностью свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Основное назначение принципа — обеспечить юридически равное участие в международных отношениях всех государств независимо от различий исторического, социального, экономического, политического, правового или иного характера.

Юридическое равенство означает право каждого государства в пределах своей территории самостоятельно, без вмешательства извне, осуществлять законодательную, исполнительную, административную и судебную власть, определять направления внутренней и внешней политики, быть или не быть участниками международных организаций и договоров. Поскольку государства юридически равны, все они обладают одинаковыми правами и обязанностями.

Однако юридическое равенство государств не есть их фактическое равенство, что и проявляется в международной прак-

когда внутренние события в каждом государстве становятся предметом внимания других государств, провести четкую грань между дозволенным—недозволенным часто бывает крайне сложно.

Принцип невмешательства тесно связан с принципом суверенного равенства государств. Оба принципа, образно говоря, — две стороны одной медали: равенство государств не допускает правовой гегемонии, вмешательства и давления в дела друг друга, и, наоборот, вмешательство сводит на нет их равенство и независимость.

Формирование принципа началось в позднее Средневековье, когда монархи-суверены, признав формальное равенство друг друга, стали декларировать взаимные обязательства не вмешиваться в их внутренние дела. Он приобрел еще большую значимость в эпоху революций XVIII—XIX вв., когда правительства новых государств стремились при помощи данного принципа оградить себя от вмешательства монархических держав. Следует, однако, подчеркнуть, что в прошлом этот принцип имел ограниченное применение, поскольку международное право, юридически признавая право каждого государя и государства на применение силы, во многих случаях допускало различные формы вмешательства в их внутренние дела, включая вооруженное вмешательство.

Понимание и содержание принципа закреплено в общей форме в п. 7 ст. 2 Устава ООН и конкретизировано в международных актах: Декларации о принципах международного права, Декларации СБСЕ 1975 г., Декларациях ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета 1965 г. и др. Так, согласно п. 7 ст. 2 Устава ООН не имеет права «на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства».

Основное содержание принципа невмешательства состоит в следующем. Ни одно государство или группа государств не имеют права:

1) вмешиваться прямо или косвенно во внутренние и внешние дела друг друга;

2) поощрять и применять экономические, политические и иные меры для подчинения себе другого государства в целях получения от этого каких-либо преимуществ;

3) организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывные, террористические или вооруженные действия в другом государстве, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в целях силового свержения в нем строя;

4) применять силу в целях лишения народов их национальной самобытности, нарушения их неотъемлемых национальных прав,

5) препятствовать реализации каждым государством его неотъемлемого права самому выбирать себе политическую, экономическую, социальную, культурную и правовую системы без какого-либо вмешательства извне.

Вмешательство может быть прямым или косвенным. Прямое вмешательство — явное принуждение (военными, экономическими, финансовыми, политическими и иными средствами) одним государством (государствами) другого к совершению каких-либо действий, затрагивающих его внутреннюю компетенцию. Косвенное вмешательство — применение выше-названных мер принуждения, осуществляемое не самим государством, а находящимися под его контролем лицами или организациями. Но есть исключения: применение мер принуждения против государства-нарушителя на основании гл. VII Устава ООН. Так, если СБ ООН констатирует, что события на территории какого-либо государства угрожают миру или уже нарушили мир, они перестают быть его внутренним делом, и действия ООН в отношении этих событий уже не будут вмешательством в его внутренние дела.

Часто решение многих проблем, явно относящихся к внутренней компетенции государства, вызывает споры. С одной стороны, международное право в принципе не регулирует внутренние вопросы государств. С другой стороны, рост взаимозависимости государств меняет и представления об их внутренней компетенции. Поэтому увеличивается число внутренних вопросов, которые государства добровольно подвергают международному регулированию (например, выработка международных стандартов в области защиты прав человека). Критерием, который позволяет правильно подходить к решению этого вопроса, является содержание международных обязательств государства, в том числе его обязательства по Уставу ООН.

За явное и грубое вмешательство к виновному возможно применение санкций.

§ 5. Принцип территориальной неприкосновенности и целостности государств

Один из важнейших признаков и элементов государства — его территория. Поэтому ее неприкосновенность и целостность — главнейшие ценностные свойства государства, непрерывные условия его существования.

Назначение принципа — защита территории государства от посягательств. Однако само наименование данного принципа еще не установилось. в международных актах и литературе в его названии указываются как оба элемента — неприкосновенность и целостность, так и каждый из них в отдельности. Оба эти элемента близки по смыслу, однако их правовое содержание различно.

Территориальная неприкосновенность — это предохранение территории государства от любого посягательства извне; никто не должен покушаться на территорию в целях полного или частичного ее занятия или оккупации, проникать в ее наземное, морское или воздушное пространство против воли данного государства.

Территориальная целостность — это состояние единства и нераздельности территории государства; никто не должен покушаться на его территорию в целях полного или частичного нарушения ее единства, расчленения, отделения, отторжения, передачи или присоединения всей или части к территории другого государства.

Анализируемый принцип — один из новейших принципов. Его формирование началось лишь в середине XX в. Ранее это было невозможно: до XX в. в условиях существовавшего тогда беспредельного господства права силы территория государств постоянно была объектом нападений, захватов, оккупации, насильственных разделов, обменов, продаж и аннексий. Так называемое классическое международное право, юридически признавая право на войну, тем самым легализовывало и сопровождаемые войной захваты и аннексии иностранных территорий. Поэтому веками каждое государство само обеспечивало свою территориальную безопасность.

В п. 4 ст. 2 Устава ООН впервые были запрещены угроза силой или ее применение против территориальной неприкосновенности государств. В Декларации о принципах международного права при раскрытии содержания формулировки п. 4

ст. 2 Устава были отражены многие его элементы, хотя сам принцип еще отдельно не упоминался. Следующим этапом стал Заключительный акт СБСЕ 1975 г., в котором он выделен уже как самостоятельный принцип с конкретным содержанием. Согласно принципу государства взяли на себя следующие обязательства:

- 1) уважать территориальную целостность¹ друг друга;
- 2) воздерживаться от любых действий, несовместимых с Уставом ООН, против территориальной целостности или единства друг друга и от действий, представляющих собой применение силы или угрозу силой;
- 3) воздерживаться от превращения территории друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер неправомерного применения силы или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления;
- 4) не признавать законной никакую оккупацию или приобретение такого рода.

Таким образом, речь идет о любых действиях против неприкосновенности или целостности территории. Например, транзит любых транспортных средств через иностранную территорию без разрешения властей данного государства является нарушением неприкосновенности не только границ, но и территории, поскольку именно она используется для транзита. Все природные ресурсы — составные компоненты территории государства, и если неприкосновенна территория в целом, то неприкосновенны и ее компоненты. Поэтому их разработка иностранными лицами или государствами без разрешения властей государства также противоправны.

В современном мире значение данного принципа весьма велико с точки зрения обеспечения стабильности межгосударственных отношений и защиты суверенитета всех государств. Россия в соответствии с ч. 3 ст. 4 Конституции «обеспечивает цело-

¹ Следует отметить, что употребленному в английских текстах Устава ООН, Декларации о принципах международного права, Заключительного акта СБСЕ 1975 г. термину «territorial integrity» в русских текстах соответствуют термины «территориальная неприкосновенность» — в Уставе — и «территориальная целостность» — в двух других актах. Изучение разноязычных текстов иных документов, не упомянутых в данной главе, подтверждает непоследовательность в использовании терминов. — *Примеч. отв. ред.*

стность и неприкосновенность своей территории». Защита и обеспечение целостности и неприкосновенности территории от опасности нападения извне являются одной из важнейших функций Российского государства, как и любого государства мира.

§ 6. Принцип неприкосновенности и нерушимости государственных границ

Принцип неприкосновенности и нерушимости государственных границ является одной из важнейших основ безопасности каждого государства и мирового сообщества в целом.

Территория любого государства ограничена сухопутными, воздушными, в определенных случаях также и водными границами. Государства всегда придавали важное значение защите границ, признавая право друг друга на установление пограничных знаков, создание вооруженных постов и т. п. Издревле считалось, что посягательство на границу составляет *casus belli* — законный повод пострадавшего государства к войне. Однако в прошлые эпохи в условиях постоянных войн и переделов территорий обеспечить безопасность границ для каждого государства было весьма сложным делом.

В международном праве в отношении границ утвердился императивный принцип их неприкосновенности и нерушимости. Государство для обеспечения безопасности границы устанавливает ее правовой режим, регулирующий вопросы надлежащего поддержания и пересечения линии границы. Однако в официальных документах и литературе принцип используется обычно с упоминанием лишь одного из его элементов: либо «неприкосновенность»¹, либо «нерушимость»². Данные термины используются как синонимы³, что неверно. Каждый из них имеет свое содержание и назначение.

Неприкосновенность границ — более широкая категория: это предохранение границ от любого посягательства извне в целях

¹ См. Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств — участников Содружества Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 г.)

² См. Декларация принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 г.

³ В вышеуказанной Декларации СНГ от 15 апреля 1994 г. в названии документа использован термин «неприкосновенность границ», а в тексте — «нерушимость границ».

полного или частичного ее изменения, произвольного перемещения линии границы на местности, пересечения ее без соответствующего разрешения или вне установленных правил. Каждое государство имеет право контролировать пересечение его границы людьми, животными, транспортными и информационными средствами, воздушными потоками.

Нерушимость границ — это юридически закрепленное и признанное состояние стабильности существующих границ государств, общее признание существующей линии границы того или иного государства, установленной в соответствии с международным правом, отказ от каких-либо попыток ее изменения.

Положение о нерушимости границ было впервые четко сформулировано и конкретизировано в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.: «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».

Посягательство на границы — это любые односторонние требования, притязания или действия, направленные на изменение линии границы путем ее юридического переоформления или фактического прохождения линии границы на местности, в том числе связанные с захватом и узурпацией части или всей территории государства. Принципы нерушимости границ и территориальной неприкосновенности тесно связаны и взаимно дополняют друг друга. Поэтому не случайно государства — участники Заключительного акта Совещания в Хельсинки 1975 г. в содержание принципа нерушимости границ включили обязательство «воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват или узурпацию части или всей территории любого государства-участника».

В современном мире данный принцип получил повсеместное признание, он закреплен во множестве многосторонних и двусторонних договоров государств всех континентов. Государства обязались рассматривать как нерушимые исторически сложившиеся и (или) договорно установленные все границы друг друга и воздерживаться от любых требований или действий, направленных на захват части или всей территории другого государства.

Взаимное признание и уважение государствами границ друг друга — необходимое условие обеспечения их добрососедства, мира и безопасности.

Безусловно, принцип не замораживает сложившиеся территориальные разграничения. В мире всегда будут происходить различные процессы политико-территориальной трансформации. Могут изменяться и границы государств. Но это должно происходить в правовых рамках, с учетом законных прав и интересов сопредельных государств и проживающих в данном приграничном районе народов.

§ 7. Принцип международного сотрудничества

Международное сотрудничество — это совместные действия субъектов в какой-либо сфере их взаимных интересов, их взаимосвязанная деятельность по согласованию своих позиций, координации действий, разрешению общезначимых проблем и принятию взаимоприемлемых решений.

В литературе распространено мнение, что принцип сотрудничества появился в международном праве только в середине XX в. с его закреплением в Уставе ООН. Но это не так. Лишь на основе сотрудничества народов и государств стало возможным поступательное историческое развитие человечества, формирование международного сообщества, международных отношений и международного права. В историческом противоборстве «война—мир», «сила—право», «конфронтация—сотрудничество» человечество отдало приоритет сотрудничеству, подкрепив это признанием его в качестве юридически обязательного принципа.

Принцип сотрудничества стал формироваться в глубокой древности вместе с развитием межгосударственных отношений и международного права. Идея сотрудничества народов и государств лежит в основе возникновения и развития международного права, а принцип сотрудничества как нормативно-правовой императив стал обеспечительным средством этого развития. Принцип зародился и веками развивался как региональный международно-правовой обычай, содействуя организации связей между государствами, разрешению многочисленных споров и способствуя формированию норм, принципов и институтов международного права.

Однако конвенционное закрепление и общее универсальное признание принцип сотрудничества получил лишь в XX в. В основу Устава ООН положена идея всестороннего сотрудничества государств независимо от различий в их политическом,

экономическом и социальном строе. В соответствии с Уставом государства обязаны «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера», а также «поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры».

Принцип сотрудничества был зафиксирован также в уставах и бесчисленных актах многих международных организаций, в тысячах международных договоров.

Развивая положения Устава, Декларация о принципах международного права определила содержание принципа сотрудничества, закрепив обязанность всех государств сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений в целях:

1) поддержания международного мира и безопасности, действия международной стабильности, прогрессу и общему благосостоянию народов;

2) установления всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод и ликвидации всех форм расовой дискриминации и религиозной нетерпимости,

3) принятия совместных и индивидуальных мер, предусмотренных Уставом ООН;

4) содействия всеобщему прогрессу в экономической, социальной и культурной областях, а также в области науки и техники, культуры и образования.

В условиях глобализирующегося и все более взаимозависимого мира значение принципа сотрудничества с каждым годом возрастает. Растет число проблем, которые государства уже не могут решить в одиночку. Появление глобальных проблем современности, новых опасностей, вызовов и угроз миру и безопасности народов обязывает всех субъектов международного права сотрудничать друг с другом для противодействия этим угрозам и обеспечения стабильного мирового правопорядка.

В «Концепции внешней политики Российской Федерации» утверждается, что Россия в своей международной деятельности придает большое значение принципу сотрудничества государств, будучи «заинтересована в стабильной системе международных отношений, основанной на принципах равноправия, взаимного уважения и взаимовыгодного сотрудничества государств и опирающейся на международное право». Там же отмечается: «Кардинальная трансформация международных от-

ношений, прекращение идеологической конфронтации и последовательное преодоление наследия «холодной войны» и связанных с ней предрассудков и стереотипов, укрепление России и ее международных позиций — все это существенно расширило возможности сотрудничества на мировой арене... Свое международное сотрудничество Россия строит на основах равноправия, взаимного уважения интересов и взаимной выгоды».

§ 8. Принцип равноправия и самоопределения народов

Право каждого народа свободно выбирать пути и формы своего развития отражено в принципе равноправия и самоопределения народов. Принцип включает в себя два элемента — право на равноправие и право на самоопределение.

Равноправие — обладание каждым народом равными правами в той или иной социально-политической общности: автономии, федерации, мировом сообществе.

Самоопределение — право народа или этнической группы самостоятельно решать вопрос о формах своей социально-политической жизни.

Данный принцип впервые нашел универсальное признание и закрепление в Уставе ООН. Одна из главных целей ООН — «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов» (п. 2 ст. 1). Данная цель конкретизируется во многих положениях Устава. Но формулировки Устава довольно общие, в них еще не упоминалось о столь радикальном праве народов, как право на независимость (даже для колоний). Учредители ООН в 1945 г. еще не были готовы признать право народов мира на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств.

Деятельность ООН, гуманизация и демократизация мира вошли в противоречие с сохраняющимися огромными колониальными империями. Начавшаяся национально-освободительная борьба колоний нуждалась в моральной, политической, материальной и правовой поддержке. И она была им оказана. 14 декабря 1960 г. по инициативе СССР Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам, раскрывшей содержание данного принципа. Принцип подтвержден и в других актах, в

том числе политически — в Декларации о принципах международного права и впервые конвенционно — в Международных пактах о правах человека 1966 г.

Согласно этим международным актам каждый народ имеет право свободно

1) осуществлять свое самоопределение;

2) выбирать формы самоопределения, каковыми являются: автономия, субъект федерации, создание государства, свободное присоединение к другому государству или объединение с ним, установление любого другого политического статуса;

3) определять свой политико-правовой статус и осуществлять свое социальное, экономическое и культурное развитие;

4) сопротивляться государству, силой препятствующему его самоопределению, и получать для этого поддержку от других государств и международных организаций

Праву народов соответствуют следующие обязанности государств:

1) воздерживаться от любых насильственных действий, лишающих народ его права на самоопределение;

2) не препятствовать независимости народа под предлогом его недостаточной политической, экономической, социальной и образовательной подготовленности;

3) прекращать любые военные и репрессивные меры против народа в целях обеспечения мирной и свободной реализации им права на независимость.

4) уважать целостность территории народа;

5) принимать срочные меры для передачи власти народу на всей его территории без всяких условий или оговорок и независимо от расы, религии или цвета кожи.

Положения принципа были направлены тогда против колониальной системы. Но к 1970-м гг. колониальные империи распались, большинство зависимых народов освободилось и создало свои государства. Возникла необходимость расширить содержание данного принципа, что и было сделано на региональном уровне — в Декларации СБСЕ 1975 г., в которой его действие уже распространено на все народы.

С развалом колониальных империй вопрос о самоопределении зависимых народов был в основном решен. Но для многих народов принцип самоопределения все еще весьма актуален. Сейчас положения принципа применимы главным образом

лишь к народам суверенных государств. Его новое содержание следующее.

Каждый народ в любом государстве вправе самостоятельно, без внешнего вмешательства решать, поддерживать ли в нем существующие социально-политический строй и устройство или требовать их трансформации, изменять свой политический статус внутри государства или выйти из него, выражая свою волю любыми доступными ему мирными демократическими способами. Вопрос о выходе может решаться только свободным волеизъявлением народа (чаще всего референдумом или плебисцитом), в результате которого народ может или отделиться со своей территорией (например, Сингапур от Малайзии в 1980 г., Черногория от Сербии в 2006 г.), или не отделиться (Квебек от Канады в 1989 и 1995 гг.). Такие вопросы нередко решаются и в ходе вооруженной борьбы (например, отделение Эритреи от Эфиопии в 1993 г.).

В содержании права на самоопределение выделяют и иные аспекты, например право распоряжаться природными богатствами, осуществлять культурное развитие.

Право народа на самоопределение — это его право, но не обязанность. И оно не абсолютно. Согласно Декларации о принципах международного права недопустим подрыв единства государства, нарушение законных прав других народов ссылкой на самоопределение. В праве самоопределения ничто «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов... и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий данной территории без различий расы, вероисповедания и цвета кожи». Мировое сообщество не отрицает право на самоопределение, даже ведущее к нарушению целостности и единства государств, но только там, где не соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов, где дискриминируются отдельные этнотерриториальные части государства.

Однако в последние годы стала реальной угроза злоупотребления принципом. Политические, националистические, сепаратистские, криминальные и другие факторы часто становятся побудительным мотивом для его использования в своекорыст-

ных целях, создавая для многих государств угрозу их территориальной целостности.

Попытки отдельных народов, пребывающих в составе какого-либо государства, реализовать принцип породили массу политических и правовых проблем (Курдистан, Нагорный Карабах, Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье, Косово и др.). В их основе — глубокая коллизия между двумя принципами: самоопределения народов и целостности государств. Борющийся народ ссылается на свое право самоопределения, а центральная власть государства объявляет борьбу противоправной, так как она нарушает принцип целостности его территории, угрожает его единству, ущемляет права других народов. И государства мира в этом вопросе пока непоследовательны, признавая правомерность борьбы одних народов (например, Косово) и считая ее противоправной у других (например, Абхазия или Приднестровье).

Право на самоопределение закрепляется и в конституциях. Но при этом ни в одной конституции мира не закреплено право народов на полное самоопределение (вплоть до выхода из состава государства).

§ 9. Принцип неприменения силы и угрозы силой

Принцип неприменения силы и угрозы силой, ставящий войну вне права, стал формироваться лишь в XX в. Его появление — огромное достижение мирового сообщества. Вся история человечества до XX в. — это история повсеместного и легального применения силы, когда каждое государство имело неограниченное право на войну — *jus ad bellum*.

Формирование и признание принципа шло трудно и поэтапно. Лишь в 1919 г. государства — учредители Лиги Наций в Статуте Лиги решились «принять некоторые обязательства не прибегать к войне». Они обязались в случае возникновения спора использовать сначала мирную процедуру (рассмотрение спора Советом Лиги, ППМП или третейским судом) и до истечения трех месяцев после решения любого из этих органов не прибегать к войне. Между Первой и Второй мировыми войнами многие государства пошли по пути заключения двусторонних договоров о взаимном ненападении. Значительным событием стало принятие 27 августа 1928 г. Парижского договора об отказе от войны как орудия национальной поли-

тики (Пакта Бриана—Келлога) — первого в истории международно-правового акта, содержавшего юридические обязательства государств не применять во внешней политике военную силу.

Впервые запрещение применения силы как универсальный правовой принцип закреплено в Уставе ООН. Согласно п. 4 ст. 2 Устава 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».

Эта норма Устава конкретизирована в ряде других актов ООН (Декларация о принципах международного права, Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях 1987 г.), а также в Декларации СБСЕ 1975 г.

Более полно содержание принципа было раскрыто в 1974 г. в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии». Открытым и явным нарушением принципа является агрессия. Согласно ст. 1 данной резолюции *агрессия* — это применение каким-либо государством первым вооруженной силы против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН. Использование иных, кроме вооруженных, средств (экономических, политических) может быть квалифицировано как применение силы, если по своим последствиям они подобны военным мерам.

Запрещаются следующие действия одного государства против другого (ст. 3): вторжение или нападение вооруженных сил на его территорию; военная оккупация; полная или частичная аннексия территории, применение против него любого оружия даже без вторжения; акты нападения частей и подразделений вооруженных сил на его военные части и подразделения, применение вооруженных сил, находящихся по договору на его территории, в нарушение условий договора; продолжение пребывания вооруженных сил на его территории после прекращения действия договора об их пребывании; действия государства, позволяющего чтобы предоставленная им в распоряжение другого государства территория использовалась последним для

совершения актов агрессии против третьего государства; блокада его портов или берегов; поддержка или засылка вооруженных банд, групп, а также регулярных сил или наемников на его территорию в целях применения против него вооруженной силы.

При этом, подчеркивается в рассматриваемой резолюции, никакие соображения любого характера не могут служить оправданием агрессии, в том числе «превентивная оборона».

Начиная с 1970-х гг. в содержание принципа стали включать и обязанность государств не применять силу в целях нарушения государственных границ или как средство разрешения территориальных и пограничных споров.

В резолюции (ст. 4) закреплено, что СБ ООН уполномочен признать агрессивными и другие действия, если они угрожают миру или нарушили мир.

Нападение 11 сентября 2001 г. террористической группировки «Аль-Каида» на ряд объектов США внесло коррективы и в трактовку категории «нападение», которое уже не может восприниматься лишь как нападение одного государства на другое. Совет Безопасности ООН в резолюции 1368 от 12 сентября 2001 г. расширил трактовку данной категории и создал правовой прецедент: квалифицировал эти террористические акты как разновидность вооруженного нападения, представляющего собой угрозу международному миру и безопасности и признал за подвергшимся нападению государством неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону в соответствии с Уставом ООН.

Серьезные международные проблемы в последние годы возникли в связи с появлением доктрин и практики «упреждающего удара», «гуманитарной интервенции» и др. Так, при проведении «гуманитарных интервенций», когда применение военной силы государств или международных организаций против других государств часто оправдывается необходимостью защиты прав человека, может допускаться политизация ситуации, отдаваться приоритет политике, а не праву, применяться непропорциональное использование силы и т. п. Наиболее яркий пример — военная акция НАТО против Югославии в 1998 г.

Всемирный саммит 2005 г. ограничил эту практику случаями наиболее тяжких преступлений. Главы государств в Итоговом документе Саммита заявили о решимости в случае необхо-

димости предпринимать коллективные действия гуманитарного характера через СБ ООН, «если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности»¹.

§ 10. Принцип мирного разрешения международных споров

В силу разных объективных и субъективных факторов между государствами могут возникать и часто возникают разногласия и споры по различным вопросам их взаимоотношений, создающие угрозу войны или перерастающие в военный конфликт.

В течение веков государства для разрешения своих споров использовали либо военные, либо мирные средства. Все зависело от конкретной спорной ситуации, соотношения сил, международных факторов. Однако при этом, как свидетельствует история, силовые методы играли превалирующую роль в разрешении споров и урегулировании конфликтов. Издавна международная практика государств стала использовать такие мирные средства разрешения споров, как прямые переговоры спорящих сторон, посредничество третьих государств и т. п. Но эти средства использовались как альтернативные, необязательные.

Формирование принципа шло трудно. По мере того как государства постепенно договорным путем самоограничивали свое право обращаться к войне, они закрепляли юридическую обязанность использовать мирные средства урегулирования споров. В Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг. еще не был сформулирован запрет на обращение к войне, в них содержалась лишь рекомендация государствам при возникновении спора «прежде чем прибегнуть к оружию», обращаться, «насколько позволяют обстоятельства», к добрым услугам или посредничеству. В 1919 г. в Статуте Лиги Наций закреплена обязательность обращения к мирным средствам для разрешения споров, «могущих повлечь за собой разрыв» отношений и при-

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/60/L.1. 16 сент. 2005 г.

вести к войне. Но применение мирных средств не исключало обращения к войне. И лишь в 1928 г. после отказа государств в Пакте Бриана—Келлога от войны как средства своей национальной политики данный принцип стал формироваться как юридически обязательный.

Как обязательная правовая норма данный принцип был закреплен в Уставе ООН. Согласно п. 3 ст. 2 Устава государства «разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость», а п. 1 ст. 1 установил, что споры должны разрешаться в соответствии с принципами «справедливости и международного права». Статья 33 определила и перечень таких средств: спорящие стороны должны разрешать споры «путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору».

Положение п. 3 ст. 2 распространяется на все международные споры. Устав ООН предоставляет спорящим сторонам свободу выбора таких средств, которые они считают наиболее подходящими. Большинство споров, как показывает практика, разрешается путем переговоров (прямых или с участием третьих сторон)¹.

Дальнейшее развитие принцип получил в Декларации о принципах международного права и в Декларации СБСЕ 1975 г., которые расширили юридические обязанности государств.

Государства — участники спора взяли на себя обязанность «прилагать усилия к тому, чтобы в короткий срок прийти к справедливому решению, основанному на международном праве», «продолжать искать взаимно согласованные пути мирного урегулирования спора», и в тех случаях, когда спор не удастся разрешить, «воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение в такой степени, что будет поставлено под угрозу поддержание международного мира и безопасности, и тем самым сделать мирное урегулирование спора более трудным».

¹ Подробнее о мирных средствах урегулирования споров см. гл. II настоящего учебника.

При рассмотрении международного спора в СБ ООН государство — участник спора должно воздержаться от голосования (на основе общего принципа права: никто не может быть судьей в своем собственном деле).

Юридическое содержание принципа составляет совокупность обязанностей и прав государств — участников спора, которые обязаны разрешать свои споры:

- 1) исключительно мирными средствами;
- 2) исключительно на основе права и справедливости;
- 3) воздерживаясь от действий, которые могут привести к обострению спора;
- 4) не оставляя свои споры неразрешенными;
- 5) используя полностью все возможные мирные средства и процедуры, соответствующие обстоятельствам и характеру спора.

§ 11. Принцип всеобщего признания, уважения и защиты прав человека

Рассматриваемый принцип — один из самых «трудных и проблемных». Его сложность — в своеобразии регулируемых им отношений, которые складываются в двух видах социально-правовых систем: внутригосударственной и межгосударственной. С момента возникновения в истории публичной власти и на протяжении всех последующих тысячелетий само государство устанавливало и регулировало правовое положение индивидов, находящихся под его юрисдикцией. Это одна из священных прерогатив публичной власти каждого государства. И лишь в XX в. проблемы правового положения индивида вышли из-под исключительной юрисдикции государств и стали проблемой всего мирового сообщества.

Жестокие и массовые нарушения прав человека во время Второй мировой войны побудили учредителей ООН особо выделить в преамбуле Устава в качестве одного из побудительных мотивов создания ООН стремление мирового сообщества «вновь утвердить веру в достоинство и ценность человеческой личности».

С принятием Устава ООН началось формирование и закрепление принципа всеобщего признания, уважения и защиты

прав человека и основных свобод для всех и каждого в качестве одного из основных международно-правовых принципов

Уже в ст. 1 Устава в качестве важнейшей цели государства — члены ООН закрепили свою заинтересованность «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Согласно п. «с» ст. 55 Устава ООН «содействует... всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех».

В Уставе обязательства государств изложены в самой общей форме. Необходимы были конкретизирующие эти обязательства акты. И они были разработаны и приняты. К ним относятся прежде всего такие универсальные акты, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., принятые в 1966 г. два Международных пакта: об экономических, социальных и культурных правах; о гражданских и политических правах. Принцип получил закрепление и развитие во множестве универсальных, региональных и двусторонних договоров с участием практически всех государств мира. Среди них следует отметить прежде всего Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

Так сформировался универсальный правовой принцип, согласно которому государства обязаны признавать, закреплять, уважать, соблюдать и защищать права человека и основные свободы для всех без какой-либо дискриминации.

Все права принято классифицировать на пять основных групп: социальные, экономические, культурные, гражданские, политические. В последние годы стали выделять также экологические права человека и коллективные права народов. Каждая из этих групп включает в себя конкретные права человека. Но все они составляют единый комплекс основных прав и свобод человека.

Естественно, каждый человек живет на территории конкретного государства и (или) находится под его юрисдикцией. Поэтому непосредственное регулирование и защита прав человека по-прежнему остаются внутренним делом каждого государства, а международные человекозащитные акты в подавляющем большинстве требуют их имплементации в правовые системы государств, прямо обязывая государства привести свое законодательство, административную и судебную практику в соответствие с положениями международных актов.

Таким образом, в соответствии с рассматриваемым принципом, субъекты международного права взяли на себя обязательства:

1) содействовать всеобщему признанию и уважению прав и свобод человека на основе равенства для всех без различия расы, пола, языка и религии;

2) поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод;

3) уважать и обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах их юрисдикции, права и свободы без какого-либо различия по какому-либо признаку;

4) принимать законодательные, административные, судебные и иные меры для обеспечения и защиты международно признанных прав человека;

5) обеспечивать право человека знать свои права и соответственно им поступать;

6) гарантировать любому лицу, права которого нарушены, эффективные средства внутригосударственной и международной правовой защиты, включая обращение в международные политические и судебные органы;

7) постоянно уважать права и свободы человека в своих взаимоотношениях;

8) выполнять нормы, закрепленные в принятых ими международных актах и договорах в этой области, включая международные пакты о правах человека.

§ 12. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств

Принцип выполнения обязательств — старейший принцип не только международного, но и любого другого права. Ни одна система права не может функционировать без императивного требования выполнения принятых ее субъектами обязательств.

Данный принцип стал складываться еще на ранних стадиях развития государственности в форме международно-правового обычая — *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться) — и прошел длительный и трудный путь становления и признания. В настоящее время он нашел отражение в бесчис-

ленных международных договорах, превратившись в императивную конвенционную норму.

Принцип закреплён в Уставе ООН, преамбула которого подчеркивает решимость государств — членов ООН «создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права». Согласно п. 2 ст. 2 Устава все члены ООН «добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации».

Согласно ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». Более того, «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

В Декларации СБСЕ 1975 г. государства согласились «добросовестно выполнять свои обязательства по международному праву, как те обязательства, которые вытекают из общепризнанных принципов и норм международного права, так и те обязательства, которые вытекают из соответствующих международных прав договоров или других соглашений, участниками которых они являются».

Категория добросовестности распространяется только на действительные договоры, из чего следует, что анализируемый принцип применяется только к договорам, заключённым правомерно, добровольно и на основе равноправия.

Любой договор, противоречащий Уставу ООН, является недействительным и в соответствии со ст. 103 Устава ни одно государство не может ссылаться на такой договор или пользоваться его преимуществами. Кроме того, любой договор не может противоречить императивной норме международного права, определённой в ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров.

Существует взаимообусловленная связь между обязанностью государства добросовестно соблюдать международные договоры и его внутренним нормотворчеством. Сегодня общепризнано, что государства должны обеспечивать согласованность своих законов, административных правил, практики и

политики с принятыми на себя обязательствами по международному праву

Естественно, что государства должны выполнять обязательства, вытекающие как из конвенционных, так и из обычно-правовых норм международного права. Однако из вышеизложенного следует, что принцип обязывает государства отдавать предпочтение в обязательствах Уставу ООН. Это еще раз подтвердили государства мира в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., закрепив «свое обязательство поддерживать все усилия, направленные на обеспечение суверенного равенства всех государств и уважения их территориальной целостности и политической независимости, воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения каким-либо образом, не соответствующим целям и принципам Организации Объединенных Наций, обеспечивать урегулирование споров мирными средствами и в соответствии с принципами справедливости и международного права и права на самоопределение народов, все еще находящихся под колониальным господством и иностранной оккупацией, невмешательства во внутренние дела государств, уважения прав человека и основных свобод, уважения равноправия всех без различия расы, пола, языка или религии, международного сотрудничества в решении международных проблем экономического, социального, культурного или гуманитарного характера и добросовестного выполнения обязательств, принятых на себя в соответствии с Уставом» (п. 5).

Каждое государство должно добросовестно выполнять свои обязательства:

- 1) по Уставу и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 2) по международным договорам, имеющим силу согласно нормам международного права;
- 3) если обязательства, вытекающие из международных договоров, противоречат обязательствам по Уставу ООН, приоритет имеют обязательства по Уставу.

Контрольные вопросы

1. Каковы место и роль принципов права во внутригосударственном и международном праве? Проведите сравнительный анализ общего и особенного между ними

2. Дайте определение понятия «основные принципы международного права», выделите и охарактеризуйте его главные признаки

3. В чем различие в нормативно-правовой и доктринальной классификациях основных принципов международного права? Приведите свою классификацию основных принципов международного права и аргументируйте ее

4. Признавая одинаковый статус и значение основных принципов международного права, не смогли бы вы выстроить их в определенную систему и аргументировать свою систему принципов?

5. Дайте определения конкретным основным принципам, выделив в каждом из них наиболее характерные для него черты.

6. Как соотносятся между собой принцип самоопределения народов и принцип территориальной целостности государств?

7. Какие действия государств будут являться нарушением принципа неприменения силы и угрозы силой?

8. Какие вы можете назвать основания правомерного применения вооруженной силы? На чем основываются ваши аргументы?

9. Какие конкретные обязательства для государств вытекают из принципа уважения и защиты прав человека?

10. Может ли суд общей юрисдикции Российской Федерации вынести решение по конкретному внутрироссийскому делу, положив в его основу принцип международного права? Дайте юридическую аргументацию своему ответу.

Рекомендуемая литература

Аречага У. \ de. Современное международное право М., 1983. Гл. IV, VI

Броули Я. Международное право. М., 1977. Т. 1. Гл. 1.

Курс международного права В 7 т. М., 1989. Т. 2. Основные принципы международного права

Нешатаева Т. Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия. Сб. статей М., 2008

Общепризнанные нормы международного права. Киев, 1984.

Пушмин Э. А. О понятии основных принципов современного международного права // Советский ежегодник международного права 1978. М., 1980

Решетов Ю. А. Право на самоопределение и отделение // Московский журнал международного права 1994 № 1

Тиунов О. И. Общепризнанные принципы и нормы международного права и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции. Сб. статей. М., 2005

Тузмухамедов Б. Р. Право и сила // Международная жизнь. 2009 № 1

Черниченко С. В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация) // Московский журнал международного права 1996 № 4

Глава 7

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО: СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

§ 1. Концепции соотношения международного права и национального права

Международное право о соотношении с национальным правом. Международное право устанавливает общие основы его взаимодействия с национальным правом, налагая на государства обязанность обеспечить выполнение своих международных обязательств. При этом каждое государство само вправе определять в силу суверенитета средства осуществления международных обязательств в пределах своей юрисдикции, что вытекает из принципа невмешательства во внутренние дела (п. 7 ст. 2 Устава ООН).

Согласно ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров государства обязаны добросовестно выполнять международные обязательства. А ст. 27 гласит, что государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права и на пробелы в праве для оправдания нарушений обязательств по международному праву. Из нее вытекает обязанность государства привести свое внутреннее право в соответствие с международным или обеспечить иным образом его выполнение. Действие или бездействие органов государства рассматривается как деяние самого государства и влечет его международно-правовую ответственность.

Вместе с тем Венская конвенция о праве международных договоров допускает ситуацию, когда явное нарушение нормы внутреннего права особо важного значения (прежде всего конституционной нормы) может стать основанием для оспаривания действительности международного договора (ст. 46).

Зарубежные доктрины. Основное внимание иностранных исследователей сосредоточивалось на соотношении международного и национального права. Сложились две основополагаю-

щие теории: *монистическая* и *дуалистическая*. Каждой присущи собственные преимущества и недостатки.

В соответствии с *монистической теорией* международное и национальное право объединены в одну правовую систему (отсюда и название теории). Право по своей природе едино, в конечном счете адресовано индивидам и регулирует их отношения.

Вместе с тем данная теория имеет разновидности примата (преимущества) международного или национального права.

Согласно первой (Х. Лаутерпахт, К. Иглтон и др.) международное право имеет приоритет перед внутренним и в случае расхождения между ними применяться должно международное. Государства сохраняют компетенцию регулировать дела в пределах своей территории с помощью внутреннего права лишь постольку, поскольку соответствующий вопрос не регулируется международным правом (Г. Кельзен). Более того, некоторые сторонники доводят вопрос до крайности и утверждают о полной замене внутригосударственного регулирования международно-правовым.

Положительные черты данной разновидности монистической теории видятся в том, что ее сторонники допускают возможность действия и применения международного права в сфере внутригосударственной юрисдикции с санкции государства. Кроме того, акцентируется внимание на усилении роли международного права в деле защиты прав человека. Индивид непосредственно защищается международным правом, а абсолютизация суверенитета и внутренней компетенции государств несовместима с обеспечением прав и свобод человека (Дж. Хамфри, М. Ганджи, Р. Фолк). Однако приверженцы данных взглядов чрезмерно преувеличивают роль международного права, провозглашают его высшим правопорядком, порой существенно преуменьшая значение суверенитета государств, что является недостатком этой разновидности монистической теории.

Вторая разновидность монистической теории, провозглашающая приоритет национального права над международным, берет свое начало от взглядов Г. Гегеля о государстве как абсолютной власти на земле, которое по своей воле вправе изменить нормы как своего, так и «внешнегосударственного» (международного) права. Последнее представляет собой сумму внешнегосударственного права различных стран и является правом в той

мере, в какой образует составную часть внутригосударственного права (А. Цорн, К. Бергбом, М. Венцель). Государство в зависимости от своих интересов обладает свободой решать, соблюдать ему международное право или нет (А. Лассон).

Позитивным здесь является то, что подчеркивается изначальная роль воли и интересов государств в развитии международного права. Но существует и опасность использования подобных взглядов для оправдания произвола в международных отношениях, поскольку в соответствии с ними в случае расхождения норм двух правовых систем приоритет применения и исполнения имеет внутреннее, а не международное право, которое можно и пренебречь.

Дуалистическая теория исходит из того, что международное и национальное право принадлежат к самостоятельным и независимым друг от друга правовым системам, имеющим свои специфические объекты регулирования, субъекты и источники права (Х. Трипель, Р. Аго, Д. Анцилотти).

Представляется, что данная теория больше соответствует правовым реальностям, практике государств, чем монистическая. Она подчеркивает не только самостоятельность и независимость двух правовых систем, но и объективную неизбежность их взаимного влияния, основную роль и ответственность государства в выборе способов и средств внутригосударственного выполнения норм международного права, необходимость решения вопроса преодоления коллизий между нормами двух систем.

Главный недостаток крайнего проявления дуалистической теории — в преувеличении различий и разграничения международного и национального права, что может быть использовано для несоблюдения международных обязательств государства.

Между потяжными разновидностями монистической и дуалистической теорий выделяются промежуточные, более «мягкие»: *сдержанный дуализм* (Ч. Хайд: международное и внутреннее право различные, но связанные между собой системы, оказывают влияние на формирование, развитие и функционирование друг друга, их нормы могут регулировать одни и те же предметы и коллизировать между собой); *умеренный монизм* (А. Фердросс: «В наши дни уже неоспоримо положение, согласно которому международный договор является не только источником международного права, но может быть также обя-

зателен и внутри государства»); *диалектическая концепция* (Г. Зеидель: нормы международного права, обязательные для государства, и его внутреннее право создают единую правовую систему, относящуюся к этому государству); *диалектический дуализм* (М. Шоу, Л. Хенкин: международное право может участвовать в регулировании отношений, являющихся предметом внутреннего права, но это происходит не автоматически, не в силу природы самого международного права, а в результате дозволения соответствующего государства, проявления его суверенитета); *теория координации* (Дж. Фицморис, Ш. Руссо: каждая система является высшей в своей сфере, однако может иметь место коллизия обязательств, при этом международное право не предусматривает автоматической отмены противоречащих ему внутренних норм).

Отечественная доктрина. Советская доктрина была весьма близка к теории диалектического дуализма. Основное внимание в исследовании проблемы сосредоточилось на ключевом вопросе о природе норм международного права в сфере юрисдикции советского права и, главное, о возможности или невозможности применения первых при разрешении конкретных дел и ситуаций. Изучавшие этот вопрос исследователи порой занимали полярные позиции.

По мнению сторонников признания категорического отрицания такой возможности (Е. Т. Усенко, И. И. Лукашук, В. Г. Буткевич, С. В. Черниченко, В. А. Василенко, А. Л. Маковский), представляется неправильной даже постановка вопроса о допустимости применения международного права во внутригосударственной сфере. Здесь может действовать только внутреннее право, в то время как международное, соответственно, только в сфере межгосударственных отношений. Поэтому выполнение международных обязательств возможно лишь после их «трансформации» (преобразования) во внутреннее право или приобретения ими силы внутреннего права путем издания соответствующих национальных актов.

Противоположная точка зрения (И. П. Блищенко, Н. В. Миронов, Г. В. Игнатенко, Р. А. Мюллерсон, Г. И. Курдюков и др.) заключалась в том, что отечественное законодательство исходит из идеи применимости и непосредственного действия норм международного права в сфере внутригосударственных отношений.

Кажущиеся несовместимыми позиции сторонников «трансформации» и «непосредственного действия» норм международного права не являются абсолютно противоположными и несовместимыми, более того, имеют ряд точек соприкосновения. Приверженцы обеих точек зрения отмечают, что нормы международного права не изменяют своей природы. В равной мере все подчеркивают, хотя и по-разному, необходимость санкции государства для возможности использования и применения международного права («акт инкорпорации», «генеральная трансформация», «юридические основания применения» и т. д.).

Новый этап развития отечественной доктрины связан с принятием Конституции РФ 1993 г., в которой впервые были закреплены положения об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ как составной части ее правовой системы, а также о приоритете применения положений международных договоров, если в них содержатся иные правила, чем в законах (ч. 4 ст. 15). Важно подчеркнуть, что это не «рядовая» конституционная норма, а норма высшего порядка — общеправовой принцип и одна из основ конституционного строя России.

Это придало новый импульс исследованиям. Обсуждение проблемы действия и применения норм международного права в правовой системе страны стало рассматриваться уже в основном с точки зрения конкретных вопросов теоретического и особенно прикладного характера. Не все концептуальные разногласия преодолены, и возможность применения норм международного права при разрешении конкретных дел признается не всеми исследователями.

Что касается практики, то нормотворческие и правоприменительные органы, все субъекты внутреннего права используют нормы международного права, ссылаются на них. Практические пособия для судей, комментарии к кодексам и законам дают конкретные ориентиры и рекомендации. Судебная и арбитражная практика также свидетельствуют о расширении применения международного права. При этом речь идет о нормах не внутреннего, а международного права, которые используются и применяются как таковые, как воплощение воли государства не в законодательной, а в иных (договорной и др.) формах.

Ничто не мешает государству в силу его суверенитета распространить действие им же согласованных и принятых норм международного права на регулирование отношений с участием

организаций и индивидов. Воля государства, выраженная иным (не законодательным, а договорным) путем, в равной мере может быть обязательной в сфере внутренней юрисдикции с санкции государства. Такое регулирование экономичнее и эффективнее, чем преобразование этих норм в нормы внутреннего права.

§ 2. Международное право в пределах национальной юрисдикции

Национальное право о соотношении с международным правом. Роль национального права в определении соотношения и взаимодействия двух систем принципиально иная, чем международного. Если международное право содержит только общие принципы, исходные положения, то задача внутреннего права каждого государства — определить статус норм международного права в рамках своей юрисдикции, ответственные за их выполнение органы, формы и способы их осуществления, т. е. в целом механизм имплементации.

На высшем нормативно-правовом уровне эти вопросы регулируются конституциями, т. е. основополагающими актами, обладающими верховной юридической силой. Конституции по-разному регулируют внешние сношения государств и распределение соответствующих полномочий между органами власти, взаимодействие международного права с внутренним.

Одна из старейших и наиболее стабильных конституций мира — Конституция США 1787 г. в ч. 2 ст. VI гласит: «Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры... являются верховным правом страны». Согласно американской официальной конституционной доктрины «верховенства» федеральные законы и международные договоры заключаются «властью Соединенных Штатов», которая имеет источником Конституцию США, а потому производны от нее.

В соответствии со ст. 55 Конституции Франции «международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной». Как видно, далеко не всякий международный договор имеет преимущество перед национальным законом.

Согласно ч. 5 ст. 6 Конституции Армении международные договоры применяются только после ратификации. Они являются составной частью правовой системы Республики. Если в них установлены иные нормы, чем предусмотренные в законах, то применяются нормы договора.

Некоторые конституции придерживаются иного подхода и вводят международные договоры в структуру своего национального законодательства.

Так, в соответствии со ст. 9 Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой, являются частью национального законодательства Украины. Ратифицированные или иным образом одобренные законодательным органом государства договоры занимают равное положение с национальными законами.

Ключевые правила конституций развиваются в действующем законодательстве, а в ряде стран — и в специальных законах о международных договорах, где устанавливаются конкретные формы внутригосударственной имплементации международных норм и другие положения.

В отечественной системе права существуют группы однородных норм, регулирующих его отношение к международному праву: нормы-принципы, нормы о компетенции, нормы о способах осуществления международных предписаний, образующих институт исполнения международных обязательств.

Нормы-принципы определяют исходные, принципиальные начала отношения отечественного права к международному. Это прежде всего упоминавшиеся положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Данный принцип воспроизводится с учетом отраслевых особенностей в некоторых кодексах и федеральных законах (ГК РФ, ТК РФ, Таможенный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ и др.).

Рассмотрим *нормы о компетенции*. Выполнение норм международного права зависит прежде всего от государственных органов. Поэтому не случайно ст. 32 Закона о международных договорах РФ, посвященная обеспечению выполнения договоров, оговаривает роль Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, МИД России.

В кодексах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах об определенной сфере деятельности или о конкретном органе (виде органов) предусматриваются их функции, ком-

петенция, полномочия по обеспечению исполнения соответствующих договоров (см. УПК РФ, ГПК РФ; федеральные конституционные законы от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; законы РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании», от 18 апреля 1991 г. «О милиции»; федеральные законы от 3 апреля 1995 г. «О Федеральной службе безопасности», (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»; положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г., и др.).

Задача норм о способах осуществления международных предписаний — ответить на вопрос, как реализуются нормы международного права, что должны предпринять компетентные органы для их реализации, при каких условиях они могут быть применимы в решении конкретных правовых ситуаций.

Такие нормы «рассредоточены» во многих актах законодательства. Прежде всего это ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, играющая роль общей санкции, дозволения органам, организациям, гражданам ссылаться на соответствующие нормы, использовать их в нормотворчестве, в правоприменении для аргументации, а также для вынесения правовых решений.

Другие акты дают более конкретные ориентиры. Так, ч. 3 ст. 5 Закона о международных договорах РФ предусматривает, что они реализуются разными способами: положения договоров, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Во многих законодательных актах содержатся отсылочные нормы к международным договорам либо нормы о приоритете применения последних в случае коллизии с законами (ст. 4 Закона о гражданстве РФ, ст. 6 и 165 Семейного кодекса РФ, ст. 10 ТК и др.).

Для осуществления иных положений принимаются соответствующие правовые акты. Упомянутые выше нормы и акты, предусматривающие обязанность государственных органов по обеспечению выполнения международных договоров, предполагают не только их соблюдение, но и принятие нормативных актов в пределах компетенции для имплементации норм международного права.

Формы осуществления международных обязательств во внутриагосударственной сфере. Два основных способа конкретизируются и воплощаются в следующих наиболее часто используемых *правовых формах исполнения международных обязательств*. приведение законодательства в соответствие с международным правом, определение порядка выполнения конкретного договора, включение в законодательство отсылочных норм к международному праву для применения его норм, введение в законодательство норм о приоритете применения правил международных договоров.

Приведение законодательства в соответствие с международным правом. При такой форме вносятся дополнения и изменения в содержание материального и процессуального права страны: принимаются новые, корректируются или отменяются действующие акты или отдельные нормы. Например, в связи с ратификацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 20 марта 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод», а Федеральным законом «О противодействии терроризму» были внесены изменения в ряд законодательных актов в связи с ратификацией Конвенции СЕ о предупреждении терроризма.

Определение порядка выполнения конкретного договора. Для полной и надлежащей имплементации некоторых договоров необходимо не только введение содержательных изменений в законодательство, но и определение в целом механизма исполнения конкретного договора.

Так, в процессе подготовки к ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении от 13 января 1993 г. в Российской Федерации было принято несколько правовых актов, в частности Федеральная целевая программа «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации», утвержденная постановлением Правительства 21 марта 1996 г., впоследствии получившая статус президентской программы, Федеральный закон от 2 мая 1997 г. «Об уничтожении химического оружия». Собственно Федеральный закон от 5 ноября 1997 г. «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении» предусмотрел комплекс правообеспечи-

тике. В ряде международных организаций государства-члены добровольно отошли от формального равенства. Пример тому — особое правовое положение постоянных членов СБ ООН. В ряде органов Евросоюза, международных финансовых организаций при голосовании принят метод не равного (одна страна — один голос), а взвешенного голосования, когда количество голосов государства зависит от размера его взноса в бюджет организации и иных условий, связанных с ее деятельностью.

Безусловно, в современном взаимосвязанном и взаимозависимом мире с его глобальными проблемами, усилением международно-правового регулирования и расширением сотрудничества эффективное развитие государств и народов и отношений между ними невозможно без определенного ограничения суверенитета государств. Они все чаще передают международным организациям часть своих полномочий, всегда считавшихся неотъемлемыми атрибутами их суверенитета. Но государства, добровольно передавая эти полномочия, не ограничивают свой суверенитет, а, напротив, реализуют ряд своих суверенных прав — на участие в международных отношениях, на совместное решение международных проблем, на участие в совместном коллективном контроле над деятельностью этих организаций.

Однако пока существуют государства, принцип суверенного равенства будет оставаться важнейшим элементом системы принципов международного права. Его соблюдение — важнейшая гарантия свободного развития всех государств, обеспечения их равноправного сотрудничества и поддержания международного правопорядка.

§ 4. Принцип невмешательства во внутренние дела государств

Принцип невмешательства — один из самых сложных и деликатных принципов. Проблемы его понимания, толкования и реализации проистекают из объективной сложности определения понятия «внутренние дела государства», которое является относительным и не имеет четкого определения. В современном взаимосвязанном мире, где постоянно происходят перемещения людей, товаров, услуг, капиталов, идей, информации,

тельных мероприятий. Такие меры принимались и после вступления Конвенции в силу для России (например, постановление Правительства РФ от 10 мая 2001 г. о финансировании инспекционных мероприятий по проверке выполнения Конвенции).

Особенность данной формы и роль таких актов заключается в том, что в них конкретизируются, разъясняются отдельные положения договора, определяются ответственные за реализацию договора органы, предусматриваются необходимые для имплементации мероприятия или порядок, процедура выполнения договора, дается указание руководствоваться положениями договора (отсылка).

Включение в законодательство отсылочных норм к международному праву. Такие нормы являются юридическим основанием для использования и (или) применения норм международного права в конкретных ситуациях, что предполагает их самостоятельное или совместное с внутрисударственными нормами действие и применение. Конкретный вариант зависит от характера отсылочной нормы: прямое применение при решении конкретных вопросов и дел; наделение международных договоров качеством правовой основы деятельности органов; параллельное действие; допустимое исключение из законов; единственное правовое основание.

Включение в законодательство норм о приоритете применения норм международных договоров. Данные нормы не только отсылают к договорам, но и однозначно предписывают отдать предпочтение договору, если закон с ним расходится, т. е. выступают одновременно санкцией, юридическим основанием применения договора и правилом разрешения коллизии. Данная норма получила отражение в Конституции и во многих кодексах и федеральных законах.

Нормы о приоритете играют важную роль в исполнении международных договоров и в динамичном функционировании права. Во-первых, потому, что их исполнение не требует дополнительных нормотворческих мер, а сосредоточивается сразу на этапе вынесения правового решения. Во-вторых, потому, что они позволяют оперативно учитывать изменения в правовом регулировании, особенно в случаях, когда законодательство устанавливает общий режим, а двусторонние договоры — специальные правила в зависимости от договоренности с тем или иным государством, отличные от законодательства и других аналогичных договоров. Очевидно, что всякий раз вносить изменения в законодательство и отражать особенности всех до-

говоров невозможно — это породило бы путаницу и хаос в законодательстве. Поэтому такая схема «гибкого реагирования» в подобных ситуациях представляется наиболее оптимальной.

Место норм и источников международного права в национальной правовой системе. Выше было показано, что конституции стран по-разному определяют статус международного права в пределах своей юрисдикции. Его нормы применяются в соответствии с публичным и процессуальным порядком правовой системы страны.

Их особое положение, юридические условия применения норм, соотношение по юридической силе с нормами внутреннего права различаются в зависимости от законодательства и судебной практики стран.

По Конституции РФ нормы международного права и международные договоры являются составной частью ее правовой системы. *Правовая система* шире, чем законодательство или даже право страны: она есть совокупность всех явлений правовой реальности и включает действующее в стране право (собственное, а также международное и иностранное с санкциями государства), правовую деятельность (по созданию и реализации права), правовые идеи, представления, теории, взгляды, доктрины (правосознание в широком смысле).

Нормы международного права, таким образом, «присутствуют» во всех компонентах правовой системы: и в нормативном массиве (в статической части), и в действии и реализации (в динамической части). Отсюда очевидно, что они не становятся частью права России, а выполняют регулирующую функцию совместно (наряду) с ним, им лишь придается юридическое значение в иной системе. Они не меняют своей природы, формы и в данном смысле по отношению к нормам внутреннего права остаются «инородным телом». Государство обеспечивает выполнение именно норм международного права, как результат выражения своей воли не в законодательной, а в иной (договорной, согласованной) форме. Как позволяет заключить практика, они толкуются и принимаются судами и другими органами как нормы иного, не внутреннего, права.

В равной мере и источники международного права занимают обособленное положение в нормативной части правовой системы государства, рядом с источниками внутреннего права. Они действуют совместно, наряду с последними, не «вливают-

ся» в общий массив, а являются источниками одного из видов действующих в стране правовых норм.

Из всего сказанного вытекает, что нормы международного права должны толковаться и применяться в соответствии с его целями и принципами, с установленными в нем и в конкретном договоре временными, пространственными и субъектными пределами действия, в контексте значения используемых в нем терминов, а не с точки зрения соответствующих ориентиров внутреннего права.

Юридические условия применения норм международного права в сфере национальной юрисдикции. Независимо от способов и форм введения норм международного права в национальную правовую систему, государства, как правило, исходят из того, что существование общепризнанной нормы или вступление договора в силу не означают *ipso facto* (в силу самого факта) их обязательности в пределах юрисдикции государства для субъектов внутреннего права. Необходимо наличие юридических условий их действия и применения.

Единого перечня условий не существует, и они редко закрепляются в едином акте. Конкретные условия выводятся из конституций, законодательства и судебной практики.

Первое неперемное условие — *общая отсылка к международному праву*, т. е. закрепление возможности действия и применения международных норм без изменений законодательства. Напомним, она является «зеленым светом», открывающим возможность нормам международного права регулировать отношения в сфере внутригосударственной юрисдикции наряду с нормами внутреннего права, благодаря ей нормы международного права обретают юридическую силу на территории государства. В российской правовой системе эту функцию выполняет норма ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Другое важное условие — *признание Россией конкретной общепризнанной нормы, а в отношении договора — выражение согласия на его обязательность* в одной из форм, предусмотренных Законом о международных договорах РФ: подписание, обмен документами, ратификация, утверждение, принятие, присоединение и т. д. И любой орган, ссылающийся на договор, и особенно суд, обосновывающий решение нормами конкретного договора, должен установить факт его признания Россией, более того, является ли вообще международный документ договором, а не рекомендательным документом (резолуцией, декларацией и т. п.).

Договор должен вступить в силу — еще одно условие. Только действующий договор порождает юридические последствия. Закон о международных договорах РФ недвусмысленно отмечает: договор подлежит выполнению с момента его вступления в силу для Российской Федерации (ч. 3 ст. 31). Соответственно, суды, ссылаясь на договор, должны устанавливать факт его действительности во времени.

Рассмотрим *опубликование договора*. О значимости данного юридического условия свидетельствует тот факт, что оно включено в Конституцию РФ как одна из основ конституционного строя страны: «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15). Источниками официального опубликования являются «Собрание законодательства Российской Федерации» и «Бюллетень международных договоров», а для межведомственных договоров — официальные издания соответствующих органов

Как особое условие применения договора при рассмотрении конкретного судебного дела может выступать необходимость установления обязательности договора и для государства, в отношении граждан или организаций (органов) которого выносится решение суда. Это очевидное и непереносимое требование: норма или договор должны юридически связывать обе стороны.

Соотношение юридической силы норм международного и внутреннего права. Конституция РФ обладает приоритетом применения перед международными договорами РФ. Она есть высший акт правовой системы страны, обладает высшей юридической силой. Все действующие на территории РФ акты, в том числе международные договоры, не должны противоречить Конституции. Данное положение подтверждает ст. 22 Закона о международных договорах: если договор содержит правила, требующие изменения Конституции, решение о согласии на обязательность договора возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию. Еще одним подтверждением является то, что КС РФ может признать не вступивший в силу договор не соответствующим Конституции, и тогда он не подлежит введению в действие и применению. Иными словами, международным договором РФ не могут быть установлены иные правила, чем в Конституции.

Что касается законов, то Конституция РФ отдает предпочтение в применении перед ними только международным договорам. Поэтому таким преимуществом не обладают нормы неписаного характера, существующие в практике государств (международное обычное право).

Международные договоры РФ бывают трех видов — межгосударственные, межправительственные и межведомственные. Договоры, согласие на обязательность которых выражено в форме федерального закона (о ратификации, присоединении и т. д.), выше по юридической силе федеральных законов и нижестоящих внутригосударственных актов.

Межгосударственные договоры, согласие на обязательность которых выражено не в форме федерального закона, обладают приоритетом применения перед всеми подзаконными актами, а межправительственные — перед правительственными и нижестоящими актами. Иными словами, не всякий международный договор имеет преимущество в применении перед законами. Смысл в том, что не может быть выше по своей силе договор, принятый от имени России органом, акты которого ниже законов.

Наконец, межведомственные договоры имеют приоритет перед актами соответствующего и нижестоящего уровня в пределах компетенции министерства (ведомства). Постановление Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. формулирует это в обобщенном положении: правила международного договора, согласие на обязательность которого принято не в форме федерального закона, имеет приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (п. 8 ч. 2).

Самоисполнимые и несамоисполнимые нормы. Применимыми в решении конкретных ситуаций могут быть только самоисполнимые нормы. В принципе это устоявшееся положение в зарубежной доктрине и судебной практике.

Этот вопрос обсуждался и в отечественной литературе (Н. В. Миронов, И. И. Лукашук, Р. А. Мюллерсон, Э. М. Аметистов и др.). В российском законодательстве первые ориентиры самоисполнимых норм появились в середине 1990-х гг. в ГК РФ, в Законе о международных договорах РФ, в Водном и Лесном кодексах РФ.

Часть 3 ст. 5 Закона о международных договорах РФ разделяет нормы договоров в зависимости от критерия самоисполнимости (см. выше).

Следует разграничивать нормы, способные непосредственно порождать правоотношения, регулировать права и обязанности, и нормы, требующие принятия конкретизирующего нормативного акта.

Отметим следующие наиболее значимые признаки первого вида норм.

Важный признак — *наличие в договоре указания о применимости его норм к отношениям в сфере национального права*. Так, в договорах о правовой помощи говорится, что их положения относятся к физическим и юридическим лицам, к учреждениям юстиции договаривающихся сторон, в конвенциях об избежании двойного налогообложения отмечается, что их положения относятся к лицам, которые с точки зрения налогообложения рассматриваются как имеющие постоянное местопребывание в одном или обоих договаривающихся государствах.

Данные нормы содержат *права и обязанности непосредственно физических или юридических лиц* либо конкретных видов органов.

Наконец, они *детальны, конкретны, содержат четкое указание на возможное или должное поведение, т. е. формально определены*. Из этого, в свою очередь, вытекает возможность субъектам использовать права или выполнять обязанности, а судам разрешать дела на основе или с помощью норм международного права.

Напротив, вторые виды норм *адресованы государству в целом* («стороны гарантируют», «стороны признают», «стороны обязуются, будут содействовать» и т. д.), содержат обязанность государств проводить «национальную политику», осуществлять необходимые мероприятия для реализации договора, принять законодательство и т. д. Они применяются совместно с нормами внутригосударственного конкретизирующего акта. Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», например, оговаривает в ст. 82, что в подобных случаях наряду с международным договором РФ применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений договора

§ 3. Международное право в национальных судах

Зарубежный опыт. Значительная часть норм международного права предназначена для реализации в пределах государств, при этом неуклонно растущую роль играют национальные суды. За-

рубежная судебная практика располагает давним и богатым опытом применения международного права. Более того, в ряде стран в отсутствие детального законодательного регулирования решение задачи формирования общего отношения правовой системы к международному праву приходится на долю судебной власти.

Восприятие данного опыта важно и весьма ценно для отечественной практики, особенно в свете уже рассмотренных положений Конституции РФ 1993 г. Судебная практика — показатель развитости правовой системы страны, защиты прав человека. На этапе правоприменения проявляется качество законодательства, уровень развития доктрины, правосознания и подготовленности судей, «настроенность» правовой системы страны в целом.

В целом суды склонны принимать решения на основе внутреннего, а не международного права, что объясняется разными причинами. Многие страны весьма осторожно подходят к восприятию международного права национальной правовой системой и достаточно редко предусматривают столь радикальное правило о приоритете его применения, как, например, в России. «Свое право» несравнимо более знакомо, кроме того, международные нормы далеко не всегда пригодны для регулирования отношений конкретных субъектов (несамоисполнимы). В этом же заключается и причина того, что суды предпочитают иметь дело с конкретными положениями договоров, нежели с общепризнанными обычными принципами и нормами международного права.

Как правило, устанавливается различный статус и порядок введения в национальную правовую систему общепризнанных норм и международных договоров.

Рассмотрим *применение общепризнанных норм*. Традиционный подход, используемый, в частности, судами США, Канады, Соединенного Королевства и стран Содружества, заключается в том, что общепризнанные обычные нормы применяются, поскольку законодательство и судебная практика восприняли конкретную норму, ввели ее в право страны, т. е. поскольку она совместима с актами законодательной власти или с ранее вынесенными судебными решениями. В некоторых источниках суды рассматривают международное обычное право ниже конституции, законов страны или национальной судебной практики.

Хрестоматийным примером может служить решение Верховного суда США по делу «The Paquete Habana», вынесенное

в 1900 г., в котором говорилось: «Международное право есть часть нашего права, оно должно устанавливаться и отправляться судами соответствующей юрисдикции всякий раз, когда перед ним ставятся вопросы об установлении основанных на нем прав. И с этой целью в отсутствие договора или контролирующего акта исполнительной или законодательной власти, или судебного решения следует обращаться к обычаям и обычноевениям цивилизованных стран»¹

Иной принцип исповедует ряд европейских стран, в послевоенных конституциях которых общепризнанное международное право недвусмысленно выдвигается в первый эшелон источников права (Италия, Греция, ФРГ), и для их применения не требуется дополнительных законодательных процедур. Так, ст. 25 Основного закона ФРГ объявляет, что общие нормы международного публичного права являются составной частью федерального права, обладают приоритетом перед законами и непосредственно создают права и обязанности для жителей федеральной территории. В случае сомнений суд должен получить решение Федерального конституционного суда ФРГ. Подобными решениями судам предоставляются широкие возможности для применения общепризнанных норм, которые ставятся при этом выше договорного международного права. Так, рассматривая конституционную жалобу, оспаривавшую решение об экстрадиции, Федеральный конституционный суд ФРГ в постановлении от 5 ноября 2003 г. отверг доводы о существовании якобы общей нормы международного права, запрещающей экстрадицию на основании сведений, добытых сотрудником правоохранительных органов, действовавшим под прикрытием. При этом суд анализировал как иностранную судебную практику, так и результаты работы КМП.

Применение договоров в целом зависит от того, на какой концепции базируется соотношение международного и национального права в данной стране. Это определяет, как уже было отмечено, место международных норм, юридические условия их применения, вопросы иерархии. Там, где действует принцип «международное право — часть права страны», суды следуют сложившемуся прецеденту, что договоры находятся в одном ряду с законами и согласно общему принципу права последую-

¹ U. S. Supreme Court 175 U. S. 677 (1900)

ший акт отменяет действие предыдущего даже в ущерб договору (США и др.).

В странах, где исходят из принципа дуализма и договор вводится в действие при помощи специального закона, суды применяют нормы закона, принятого во исполнение договора. Такой закон, следовательно, не обладает преимуществами перед другими законами, подчиняется общим правилам иерархии (Соединенное Королевство и др.). Сходная проблема возникает и там, где нормы международного обычного права провозглашаются выше права страны (ФРГ, Италия и др.). После придания законом юридической силы на территории страны, договор занимает то же положение, что и закон, и суды должны следовать правилу возможности отмены действия договора последующим законом.

Разумеется, не следует толковать данную практику односторонне как явное стремление к нарушению международного права. Суды стараются применять законы в русле ранее заключенных договоров, исходить из презумпции, что законодатель не имел намерения нарушить международные обязательства при принятии нового закона, равно как и правоприменитель не стремился действовать вопреки международному договору.

В сравнительно небольшом числе государств, где прямо закрепляется приоритет ратифицированных договоров над законами, соответственно развивается судебная практика: никакой закон (даже последующий) не может отменить действие договора (Португалия, Голландия и др.).

Преобладающие тенденции позволяют сделать вывод, что во многих странах закладываются юридические и практические основы непосредственного применения судами международных договоров.

Практика КС РФ. Предшественник КС РФ — Комитет конституционного надзора СССР проверял акты, проекты актов или их отдельные положения на предмет их соответствия не только Конституции, но и законам, «а в надлежащих случаях также международным обязательствам СССР». Ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не обязывают Суд применять в деятельности источники иные, чем Конституция. Иными словами, анализируя поставленные перед ним вопросы права, Суд опирается на букву Конституции и свое понимание этой буквы.

Полномочия КС РФ изложены в ст. 125 Конституции и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Очевидно, что КС РФ может столкнуться с актами международного права при рассмотрении дела о конституционности не вступившего в силу международного договора. Данное понятие предполагает, что это должен быть договор, уже подписанный должным образом уполномоченным лицом, но еще не ратифицированный Государственной Думой и не утвержденный иным федеральным органом государственной власти.

Непосредственное соприкосновение международного права и Конституции РФ может возникнуть при реализации Судом его исключительного полномочия давать толкование Конституции РФ прежде всего в тех случаях, когда заявитель просит разъяснить конституционное положение, содержащее ссылку на общепризнанные принципы и нормы международного права или международные договоры РФ. Случаи обращения с запросами об абстрактном толковании Конституции крайне редки, но даже если заявители ставили подобные вопросы, КС РФ не находил оснований для их анализа.

Пока Суду не приходилось сталкиваться со спорами о компетенции органов государственной власти заключать или расторгать международный договор. Предметом спора может быть, к примеру, акт ратификации международного договора, вторгающегося в область совместного ведения Федерации и ее субъектов или же в сферу исключительного ведения последних.

Чаще всего КС РФ обращается к международным источникам при рассмотрении жалоб граждан или их объединений и запросов судов, в которых оспаривается конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Суд, придя к выводу на основе Конституции, в подтверждение приводит выдержку из международного акта, нередко устанавливая нормативное родство между ними. Но есть примеры иного рода.

В марте 2000 г. КС РФ вынес решение по жалобе группы граждан на нарушение их избирательных прав Законом Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области». В обоснование своей позиции заявители обратились как к Конституции РФ, так и к Между-

народному пакту о гражданских и политических правах Суд не ограничился простой констатацией международно-правового аргумента в жалобе, а пошел дальше. Он заявил, что «конституционно обоснованным может быть признан только такой механизм организации и проведения выборов, который гарантирует соблюдение указанных демократических принципов». Тем самым с помощью международного договора Суд разъяснил содержание достаточно сжатого текста ст. 32 Конституции РФ.

Конституционный Суд способен корректировать исполнение обязательств России или способствовать тому, чтобы действия государства не лишали подписанный, но не ратифицированный договор его объекта и цели. В первом случае примером может служить постановление КС РФ от 14 марта 2002 г., которым фактически были сняты обе оговорки, сделанные Россией при ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, касавшиеся внесудебного ареста в соответствии с действовавшей на тот момент редакцией УПК РФ и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. Суд побудил органы, издавшие эти акты, внести в них необходимые изменения. Примером второго случая является постановление КС РФ от 2 февраля 1999 г., запрещающее назначение наказания в виде смертной казни впредь до введения судов с участием присяжных заседателей на всей территории РФ. Тем самым Суд компенсировал неготовность ветвей власти, ответственных за ратификацию международных договоров, принять окончательное решение относительно ратификации подписанного Россией Протокола № 6 к названной Конвенции, запрещающего смертную казнь.

Право законодательной инициативы КС РФ сведено к кругу его ведения, однако Суд нередко подсказывает законодателям конкретные направления совершенствования действующих законов или проектируемых актов. Примером может служить содержащееся в его постановлении от 31 июля 1995 г. по делу о конституционности актов Президента РФ и Правительства РФ в связи с событиями в Чеченской Республике указание Федеральному Собранию РФ упорядочить законодательство с учетом Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Строго говоря, КС РФ не применяет непосредственно международное право, которое не является для него источником полномочий. Применимым правом для Суда является Конституция и специальный закон, а международное право служит доводом, которым Суд может воспользоваться для придания дополнительного веса своему решению.

Вместе с тем практика КС РФ отражает тенденцию к возрастанию роли судебной власти в развитии взаимодействия между национальной и международной правовыми системами. Суд использует международное право в качестве образца, сообразуясь с которым в рамках национальной правовой системы надлежит осуществлять права и свободы человека. Выработав правовую позицию на основе Конституции РФ, Суд нередко использует международно-правовые аргументы для разъяснения смысла и значения конституционного текста и для выявления конституционно-правового смысла проверяемого акта. Суд, обращаясь к практике ЕСПЧ и интегрируя ее в собственные правовые позиции, внедряет ее в правовую систему России.

Практика КС РФ свидетельствует, что он полагает международное право существенным критерием, которому должно соответствовать законотворчество, законодательство и деятельность иных судов страны.

Практика судов общей юрисдикции Российской Федерации. В силу особенностей отечественной правовой системы большую роль в формировании и развитии судебной практики играет ВС РФ.

Основной формой его актов для обеспечения единообразного применения права являются постановления Пленума. После принятия Конституции РФ 1993 г. в условиях неуклонно расширяющейся практики применения международного права закономерным стало появление целого ряда соответствующих постановлений Пленума ВС РФ: от 29 сентября 1994 г. «О выполнении судами постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 3 «О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока задержания под стражей» (ныне утратило силу), от 25 апреля 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за преступления против собственности» (ныне утратило силу), от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конститу-

ции Российской Федерации при осуществлении правосудия» и др.

Впервые в судебной практике специально международному праву посвящено постановление Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. Оно отражает определенный опыт практики, концептуально базируется на отечественной доктрине, дает необходимые ориентиры правоприменению. Данное постановление стало центральным в целом блоке «родственных» постановлений, связанных с международным правом; принятые позднее постановления с международно-правовыми аспектами отсылают к нему.

Кроме постановлений Пленума ВС РФ, имеющих, по сути, нормативное значение, большую помощь нижестоящим судам в толковании и использовании международного права оказывают постановления Президиума, решения и определения Судебных коллегий ВС РФ по конкретным делам. Их особенность в том, что они иллюстрируют возможности обращения к международному праву в конкретном деле, перед изложением сути решения в их заглавии нередко формулируется правовая позиция, ориентирующая на ее использование в будущих подобных ситуациях. Так, определение ВС РФ от 20 января 2005 г. по кассационной жалобе С. на решение о его выдаче Украине сопровождается обобщающим выводом: при решении вопроса о выдаче лица иностранному государству следует придерживаться требований ст. 462 УПК РФ и международных соглашений РФ.

Помимо отдельных решений и определений публикуются ежеквартальные обзоры судебной практики ВС РФ, включающие и международно-правовые фрагменты¹.

Верховный Суд РФ практикует периодические обобщения судебной практики нижестоящих судов. Так, в Обзоре судебной практики ВС РФ «Обобщение судебной практики рассмотрения дел, связанных с применением законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах» говорится, что при рассмотрении указанной категории дел суды руководствовались соответствующими внутренними нормативными актами, «а также международным законодательством», в том числе Руководством по процедурам и критериям определения ста-

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 2. С. 28–29. № 5. С. 9–11, 15–16.

туса беженцев УВКБ ООН 1979 г. Следует обратить внимание на некорректность Обобщения в части, где оно ставит Руководство УВКБ ООН в один ряд с международными договорами и национальными нормативными правовыми актами, в то время как Руководство не является договором и не содержит общепризнанных норм.

Значительная часть практики, связанной с использованием международного права, приходится на нижестоящие суды. Именно на этом уровне вырисовывается общая картина восприимчивости и готовности к этому в целом судебной системы. Практика развивается неравномерно и порой противоречиво. Нередко ссылки на международное право некорректны либо даже неправомерны. Речь идет прежде всего о соблюдении юридических условий применения международных норм. Не случайно им уделено специальное внимание в постановлении Пленума ВС РФ от 10 октября 2003 г. Можно привести достаточно примеров, когда суды при ссылке сторон на международные договоры устанавливают соблюдение данных условий, соответственно, и возможность обращения к договору.

Тем не менее преобладает тенденция, заключающаяся в том, что юридические условия часто не принимаются во внимание судами. не устанавливается факт вступления договора в силу, обязательность его для России, официальное опубликование, является ли вообще международный документ договором, т. е. имеет ли он юридическую обязательность и др. Так, в деле по жалобе Г. о признании недействительным п. 4 и 5 Указания Государственного таможенного комитета РФ от 28 ноября 1996 г. «О таможенном оформлении товаров» ВС РФ не признал убедительной ссылку истицы на решение Экономического Суда СНГ от 15 сентября 1997 г., сославшись на то, что данное решение для Союзного государства России и Беларуси не имеет обязательного характера. Но в другом случае Судебная коллегия по гражданским делам ВС РФ при рассмотрении жалобы граждан ФРГ на решение Омского областного суда об отказе в удочерении Р. руководствовалась Декларацией о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, не являющейся международным договором.

Безусловным является требование официального опубликования договоров, от которого зависит возможность ссылки на них. И в современной судебной практике оно играет сущест-

венную роль, является частью правовой аргументации и становится определяющим при принятии решений¹.

Суды должны постоянно учитывать и правила соотношения юридической силы международных и российских актов при формулировании своей позиции и принятии решения. Так, Военная коллегия ВС РФ удовлетворила протест Председателя коллегии на определение Военного суда Приволжского военного округа, отказавшего военному служащему в оплате расходов на проезд на основании постановления Правительства РФ от 6 июля 1994 г. о льготах военнослужащих по проезду и провозу багажа (ныне утратило силу). Коллегия указала, что суд первой инстанции правомерно принял решение в соответствии не с постановлением, а с Соглашением СНГ 1992 г. о гарантиях военнослужащих, сославшись на ст. 15 Конституции РФ. В другом подобном деле Военная коллегия не только подтвердила приоритет Соглашения, но и признала постановление Правительства незаконным и недействующим².

Но нередки и случаи, когда суды обосновывают решение международным межправительственным или межведомственным договором в ущерб более высоким по уровню внутренним актам — соответственно федеральному закону или постановлению Правительства РФ, что юридически некорректно.

Еще одно условие — необходимость установления участия в договоре государства, в отношении граждан или организаций которого выносится судебное решение. Назовем, к примеру, постановление Президиума Ярославского областного суда от 13 марта 2002 г. по делу об удочерении Х. гражданами Азербайджана, решение Тюменского областного суда от 27 августа 1997 г. о разрешении принудительного исполнения постановления суда Узбекистана, определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 23 марта 2004 г. по жалобе М. на определение Мурманского областного суда и др.

Тем не менее данное условие порой не принимается во внимание в судебной практике. Так, судебная коллегия по гражданским делам Тюменского областного суда, «руководствуясь» соответствующими статьями Конвенции СНГ о правовой помощи, приняла в двух независимых друг от друга слу-

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ 1999 № 1. С. 10—11.

² См.: Бюллетень Верховного Суда РФ 2000 № 4. С. 23—24, 2002 № 1. С. 18—20.

чаях определения о разрешении исполнения на территории РФ решений судов государств, не участвующих в данной Конвенции

Кроме рассмотрения конкретных дел суды на местах в соответствии с международными договорами обращаются к иностранным судам за правовой помощью и исполняют соответствующие поручения иностранных судов, а суды краевого, областного, окружного (автономных округов) уровней рассматривают ходатайства о разрешении принудительного исполнения на территории РФ решений иностранных судов.

Практика арбитражных судов Российской Федерации. Общие замечания об особенностях развития судебной практики в России, сделанные в начале предыдущего раздела, относятся и к арбитражным судам.

Правовую основу применения арбитражными судами международных норм составляют федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ.

Так же как и в судах общей юрисдикции, в системе арбитражных судов весьма значимую роль играют *руководящие разъяснения высшей инстанции*. 11 июня 1999 г. принято специальное постановление Пленума ВАС РФ «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса».

В практике ВАС РФ используются *информационные письма*, в которых приводятся сведения и разъяснения, в частности, связанные с международным правом. В письме от 16 августа 1995 г. приведен перечень международных договоров и соглашений, в исполнении которых участвуют арбитражные суды страны. Письмом «О применении международных договоров и исполнении арбитражных решений других государств» от 1 марта 1996 г. Суд разъяснил некоторые вопросы применения Нью-Йоркской конвенции ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г., а также договоров о правовой помощи. Знаменательным является письмо от 20 декабря 1999 г. «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие», в котором внимание обращено не к нормативным положениям, а к практике и предложено судам учитывать изложенные правовые позиции

Суда при рассмотрении ими дел. В письме от 30 мая 2006 г. даны рекомендации судам по вопросам, касающимся Соглашения СНГ о создании зоны свободной торговли 1994 г. и Протокола к нему 1999 г.

Президиум ВАС РФ периодически использует такую форму, как *обобщения судебной практики* по определенным категориям дел, включающие и международно-правовые фрагменты. «Обзор судебно-арбитражной практики разрешения споров по делам с участием иностранных лиц» от 16 февраля 1998 г., «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов» от 18 января 2001 г., «Обзор практики применения арбитражными судами Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации» от 13 августа 2004 г. и др.

Нельзя недооценивать и *постановления Президиума по конкретным делам*, публикуемые в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации». Чаще всего они относятся к спорам в сфере налоговых, таможенных и иных административных правоотношений и к спорам с участием иностранных лиц и касаются применения Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров, Соглашения СНГ о порядке разрешения хозяйственных споров 1992 г., соглашений об избежании двойного налогообложения, соглашений по таможенным вопросам, конвенций по вопросам арбитражного процесса и др.

Значительная часть таких дел приходится на *федеральные арбитражные суды округов*. При рассмотрении кассационных жалоб они нередко указывают нижестоящим инстанциям на неправильное толкование и применение международных соглашений, что в итоге влияет на окончательное решение по делу¹.

Нормы международного права достаточно активно используются *арбитражными судами всех уровней* как средство правовой аргументации, обоснования правовых позиций либо даже как основание принятия судебных актов. Так, Президиум ВАС РФ признал недействительным решение налоговой ин-

¹ См., например, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 декабря 2003 г. № КА-А41/10302-03; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 9 декабря 2004 г.; и др.

спекции, отменил судебные акты первой, апелляционной и кассационной инстанций по жалобе закрытого акционерного общества на необоснованность привлечения к налоговой ответственности, установив неправильное истолкование и применение ими международного соглашения об избежании двойного налогообложения. В другом постановлении по аналогичному делу Президиум ВАС РФ усилил акцент: он подчеркнул, что суды (три предыдущие инстанции) «ошибочно не применили в данном случае Соглашение об избежании двойного налогообложения», судебные акты, следовательно, «приняты без достаточного исследования доказательств», и в итоге в соответствующей части отменил их¹.

В принципе тенденции развития практики, недочеты, характерные для судов общей юрисдикции, наблюдаются и в решениях арбитражных судов, которые порой обосновываются с помощью не вступивших в силу либо не действующих для России международных актов. Президиум ВАС РФ в двух постановлениях по различным делам отменил решения нижестоящих судов. В числе иных оснований отмены указано, что в обоснование удовлетворения исков суды сослались на положения Женевской конвенции об условиях регистрации судов 1986 г., тогда как в материалах обоих дел, как отметил Президиум, нет доказательств принятия конвенции Правительством СССР или Правительством РФ². Президиум не устанавливал данный факт, хотя на самом деле конвенция не вступила в силу, и наша страна подписала, но не ратифицировала ее.

Выше отмечалось требование официального опубликования договоров как одно из условий их применения. На практике же оно толкуется и учитывается неоднозначно. Так, в деле по иску фирмы к таможене о признании недействительным ее требования об уплате таможенных платежей, налога на добавленную стоимость и пени Арбитражный суд Тюменской области в иске отказал, применив соответствующее международное соглашение до вступления в силу закона о его ратификации и официального опубликования, что достаточно спорно³. Апелляцион-

¹ См. постановления Президиума ВАС РФ от 24 января 2006 г., от 18 апреля 2006 г.

² См. постановление Президиума ВАС РФ от 14 ноября 2000 г.

³ См. дело № 70-1954/3-2001 Арбитражного суда Тюменской области

ная и кассационная инстанции поддержали решение, добавив в аргументацию еще одно спорное положение: нельзя, по их мнению, признать обоснованной ссылку истца на то, что соглашение было опубликовано не официально, а в компьютерной справочной правовой системе.

В то же время в другом аналогичном деле по иску того же истца по аналогичному предмету Арбитражный суд Оренбургской области со ссылками на Конституцию и Закон о международных договорах РФ сделал четкий вывод о невозможности применения того же соглашения до официального опубликования. Это повлияло на решение суда и удовлетворение требований истца. В итоге один истец на одни и те же требования в разных регионах получил прямо противоположные решения. К аналогичным выводам, что и в Оренбургской области, по сходным делам, связанным с применением этих же нормативных актов, пришли суды в других регионах, в частности в Ивановской, Ярославской, Нижегородской, Пермской областях. Такая правовая позиция нашла поддержку в вышестоящих федеральных арбитражных судах соответствующих округов, кроме Уральского (Екатеринбург), где суд отменил акты двух инстанций в Пермской области и применил международное соглашение с более раннего срока.

Не вполне последовательна в этом вопросе и практика ВАС РФ. По одному из дел Президиум мотивировал свое постановление подробным разъяснением, что международный договор подлежит официальному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» в целях обеспечения соблюдения прав хозяйствующих субъектов. По другому делу он отменил решение суда первой, апелляционной и кассационной инстанций, аргументировав свою позицию тем, что договор официально не был опубликован¹.

Кроме конкретных судебных дел арбитражные суды в соответствии с международными договорами рассматривают ежегодно от 60 и более 100 ходатайств о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и арбитражей, а также исполняют от 50 до 130 судебных поручений иностранных судов.

¹ См. постановления Президиума ВАС РФ от 15 мая 2002 г.

Контрольные вопросы

1. Какие положительные и отрицательные черты монистической и дуалистической теорий (и их разновидностей) соотношения международного и национального права вы можете отметить? Какая теория, по вашему мнению, имеет больше оснований для применения в практике государств?

2. Какое место в конституционных положениях о международном праве занимает международно-правовой обычай? Обладают ли общепризнанные принципы и нормы международного права приоритетом перед федеральными законами? Обоснуйте ответ на основе Конституции РФ, законодательства, практики высших судебных органов Российской Федерации.

3. Какая правовая форма внутригосударственного выполнения международных обязательств, по вашему мнению, чаще используется в правовой системе России? В чем ее отличие от других форм?

4. Что выше по юридической силе — Конституция РФ или международные договоры? Все ли международные договоры РФ обладают приоритетом перед федеральными законами?

5. Как вы понимаете понятие «применение международного права»? В какой степени применяют его — и применяют ли вообще — высшие судебные органы Российской Федерации? Какие правовые последствия имеет их обращение к актам международного права — для граждан, для других органов государственной власти?

Рекомендуемая литература

Гаврилов В. В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток, 2005.

Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006.

Игнатенко И. В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права. Свердловск, 1981.

Лукашук И. И. Международное право в судах государств. СПб., 1993.

Марочкин С. Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998; 2005.

Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982.

Тузмухамедов Б. Р. Международное право в конституционной юрисдикции. Хрестоматия. М., 2006.

Черниченко С. В. Теория международного права: В 2 т. М., 1999.

Brownlie I. Principles of Public International Law. 5th ed. Oxford, 2002.

Глава 8

НАСЕЛЕНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие населения

Численность населения в мире составляет 6,4 млрд человек и продолжает расти. Ожидается, что в 2020 г. она достигнет 7,6 млрд человек.

Население мира проживает в основном на территории суверенных государств, 192 из которых являются членами ООН. По данным Федеральной службы государственной статистики, численность постоянного населения Российской Федерации на начало 2009 г. составила 141,9 млн человек.

Под *населением* в международном праве понимается совокупность всех физических лиц, проживающих на территории соответствующего государства. Правовое положение этих лиц, подпадающих под юрисдикцию (законодательную, исполнительную, судебную) государства, на территории которого они проживают, различно, выделяют следующие категории населения: граждане данного государства, иностранные граждане (граждане других государств) и лица без гражданства (не являющиеся гражданами ни одного государства). Среди населения могут быть лица с двойным или множественным гражданством, т. е. имеющие гражданство данного государства и гражданство одного или нескольких других государств.

Правовое положение населения в основном определяется конституционным правом соответствующего государства, однако международное право также оказывает все возрастающее влияние на правовое положение населения в суверенных государствах. Например, в соответствии со ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах каждое участвующее в Пакте государство «обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте», и, если это уже не предусмотрено национальным законодательством, каждое участвующее в Пакте государство обязуется предпринять соответствующие шаги для принятия таких

законодательных или других мер, которые окажутся необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте. Обязательство, содержащееся в данной статье Пакта, по мнению Комитета по правам человека, высказанному в Замечании общего порядка № 15 (1986 г.), распространяется на все население страны¹.

В настоящее время множество вопросов, касающихся населения, регулируется на основе международных договоров: вопросы о правах и свободах человека, о статусе беженцев и перемещенных лиц, о праве убежища, о выдаче преступников (экстрадиции) и др.

§ 2. Гражданство

Институт гражданства непосредственно связан с государственностью. Согласно Закону о гражданстве РФ «гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей».

Гражданство в качестве устойчивой правовой связи физического лица с государством возникает с момента рождения человека и сохраняется в течение всей его жизни. В гражданстве (как устойчивом правоотношении) взаимными правами и обязанностями обладают как гражданин, так и государство. Гражданин независимо от того, где он находится (на территории данного государства или за его пределами), пользуется правами и несет обязанности по отношению к своему государству. На основании п. 3 ст. 4 Закона о гражданстве РФ «проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации». В соответствии со ст. 59 Конституции РФ «защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» (ч. 1) и он несет военную службу, а по ст. 61 Кон-

¹ Замечания общего порядка — документ, периодически выпускаемый Комитетом по правам человека и другими договорными органами по правам человека, в котором на основе докладов государств и иных материалов систематизируется интерпретация конкретных положений договора. Сводный документ — компиляция Замечаний общего порядка всех договорных органов — издается Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека под номером HRI/GEN/I/Rev. 7.

ституции РФ «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами» (ч. 2).

В правовой доктрине гражданство в качестве юридической категории характеризуется двумя свойствами: гражданство как субъективное право (включающее в себя ряд правомочий: право гражданина свободно покидать и возвращаться на территорию своего государства, право обладать всем комплексом прав и свобод, предусмотренных законодательством государства; право занимать любую государственную должность и т. д.); и гражданство как правовой институт, представляющий собой комплекс правовых норм, регулирующих отношения, которые возникают на основе правовой связи индивида и государства.

Если традиционно осуществление юрисдикции государством распространялось в основном на лица, имущество и действия на его территории, а также — в исключительных случаях, — на его граждан, выезжающих за границу, то в настоящее время реализация суверенного права или полномочия какого-либо государства за пределами его территории (экстерриториальная юрисдикция) в отношении лиц становится все более распространенным явлением (во многом вследствие увеличения количества лиц, выезжающих за границу; глобализации мировой экономики, включая международные банковские операции, роста масштабов транснациональной преступности и нелегальной миграции, а также более активного транснационального использования компьютерных сетей в противозаконных целях).

Современному правовому институту гражданства исторически предшествовал институт подданства (подданство обозначало подчиненность человека своему государю: он был «под данью», т. е. платил своему государю дань). Хотя понятие гражданства существовало еще в Древнем Риме, Великом Новгороде, вольных городах Европы, однако гражданство в качестве правового института возникло гораздо позже. Термин «гражданин» был закреплён во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.

В законодательствах разных государств употребляются различные термины для обозначения устойчивой правовой связи физического лица с соответствующим государством: в государствах с республиканской формой правления — термин «гражданство» («citizen»), а в государствах с монархической формой

правления — термин «подданство» («subject»). В законодательных актах государств встречается и термин «nationality», который, по сути, тождественен институту гражданства, его использует и Европейская конвенция о гражданстве 1997 г.

Права и обязанности граждан определяются законодательством государств: конституцией, законами о гражданстве и другими нормативными актами. Однако отсутствие специального нормативного акта о гражданстве не означает отсутствие института гражданства в соответствующем государстве.

Различные аспекты института гражданства стали объектами международно-правового регулирования. Благодаря усилиям ООН право на гражданство относится к основным правам человека. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. гласит: «Каждый человек имеет право на гражданство». Данное право закреплено также в ст. 24 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 7 Конвенции о правах ребенка 1989 г., ст. 4 Европейской конвенции о гражданстве и т. д.

В современных условиях особое значение приобретает необходимость соответствия законодательства государств о гражданстве общепризнанным принципам и нормам международного права, а также обычным нормам международного права, применимым к гражданству и международным соглашениям по вопросам гражданства.

В доктрине международного права выделяют специальные нормы и принципы, касающиеся гражданства: право ребенка на гражданство; запрещение произвольного лишения гражданства; предотвращение безгражданства и т. д.

Известны две основные группы способов приобретения гражданства. в общем и в исключительном порядке. К первой группе относится приобретение гражданства: в результате рождения и натурализации (приема в гражданство). Ко второй группе относятся: групповое предоставление гражданства (трансферт); оптация (выбор гражданства); реинтеграция (восстановление в гражданстве); пожалование гражданства.

Гражданство в результате рождения предоставляется государством независимо от воли физического лица, получающего гражданство. Данный способ известен также как приобретение гражданства происхождением (*филиация*). В этом случае применяются два принципа — национальный, так называемое

право крови (*jus sanguinis*), и территориальный, так называемое право почвы (*jus soli*).

Согласно принципу «права крови» гражданство предоставляется в зависимости от гражданства родителей и независимо от места рождения. Так, данный принцип закреплён в законодательстве некоторых арабских государств.

По принципу «права почвы» гражданство, наоборот, предоставляется в зависимости от места рождения и независимо от гражданства родителей. Данный принцип закреплён, например, в Американской конвенции о правах человека 1969 г. В связи с этим приведём один казус. В 1978 г. на научной базе в Антарктиде в семье аргентинских полярников родился ребёнок. В свидетельстве о рождении было указано, что он родился на аргентинской территории и поэтому является гражданином Аргентины, поскольку в Аргентине гражданство ребёнка определяется «правом почвы». Однако по Договору об Антарктике Аргентина была обязана заморозить свои территориальные претензии на часть территории Антарктики на весь период действия Договора, следовательно, она не могла считать ребёнка, рождённого на территории Антарктиды своим гражданином по «праву почвы». В этом случае вопрос о гражданстве их ребёнка должен был решаться по «праву крови».

Большинство государств используют оба принципа — «права крови» и «права почвы», предоставляя гражданство как детям своих граждан, где бы они ни родились, так и некоторым категориям детей иностранцев, родившихся на их территории.

В соответствии с Законом о гражданстве РФ ребёнок приобретает гражданство РФ по рождению, если на день рождения ребёнка:

1) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство РФ (независимо от места рождения ребёнка);

2) один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребёнка);

3) один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребёнок родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

4) оба его родителя, 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, не предоставляет ему свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории РФ и родители которого неизвестны, становится гражданином РФ в случае, если родители не объявляются в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Ребенок получает российское гражданство при обстоятельствах поступления ходатайства от одного из родителей (граждан РФ) и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства РФ. Вместе с тем такого согласия в случае фактического проживания ребенка на территории РФ не требуется.

По российскому законодательству ребенком считается лицо, не достигшее возраста 18 лет, что соответствует Конвенции о правах ребенка, согласно ст. 1 которой «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста».

При получении гражданства в результате *натурализации* (приема в гражданство, укоренения) необходимо наличие согласия получающего гражданство и соответствие условиям, предусмотренным законодательством данного государства (например, совершеннолетие). По этому способу гражданство приобретается лицом, не являющимся гражданином данного государства по рождению, т. е. иностранцем или лицом без гражданства.

Приобретение гражданства путем натурализации имеет место в случаях *семейного* и *внесемейного* порядка.

Внесемейный порядок приобретения гражданства имеет место прежде всего при вступлении лица в гражданство какого-либо государства. При этом различают: приобретение гражданства лицом, которое вообще не имеет гражданства; перемену гражданства одного государства на гражданство другого; приобретение лицом гражданства нового государства при сохранении прежнего гражданства

В соответствии с Законом о гражданстве РФ иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в общем порядке. В ст. 13 данного Закона перечислены условия, которым должно отвечать лицо,

подающее ходатайство о приобретении российского гражданства.

Для ряда категорий иностранных граждан и лиц без гражданства Законом о гражданстве РФ предусмотрен прием в гражданство РФ в упрощенном порядке.

К случаям семейного порядка следует отнести прежде всего изменение гражданства замужней женщиной. В 1933 г. 7-я Межамериканская конференция в Монтевидео приняла Конвенцию о гражданстве женщин, в которой было зафиксировано обязательство государств-участников не устанавливать различий в отношении гражданства, основанных на принадлежности к тому или иному полу. В 1957 г. в Нью-Йорке была принята Конвенция о гражданстве замужней женщины, согласно которой гражданство женщины в случае вступления ее в брак с иностранцем или расторжения такого брака, а также в случае перемены гражданства мужем не должно автоматически меняться. Согласно ст. 3 этой Конвенции изменение гражданства жены происходит в порядке добровольной натурализации, если жена пожелает приобрести гражданство мужа.

В Европейской конвенции о гражданстве предусмотрено, что ни вступление в брак, ни расторжение брака между гражданином государства-участника и иностранцем, ни изменение гражданства одним из супругов не влекут автоматически последствий для другого супруга.

Иной семейный порядок приобретения гражданства связан с *усыновлением*. При усыновлении гражданами одного государства ребенка, который имеет гражданство другого государства, усыновляемый получает, как правило, гражданство усыновителя. При усыновлении должны быть соблюдены требования законов государств как усыновляемого, так и усыновителя. Приведем пример из недавней практики. По существующим законам африканского государства Малави иностранец, который желает усыновить ребенка — гражданина Малави, обязан в течение 18 месяцев проживать на территории этой страны. Усыновив годовалого мальчика по специальному разрешению правительства Малави (в обход существующего законодательства), известная певица Мадонна оказалась в октябре 2006 г. объектом критики со стороны правозащитных организаций Малави и в результате этого — в центре внимания мировой светской хроники.

В случае коллизии законодательств различных стран при усыновлении вопрос обычно решается в пользу государства, на территории которого находится усыновляемый.

К семейному порядку приобретения гражданства относится также автоматическое приобретение гражданства несовершеннолетними детьми в связи с натурализацией родителей.

Приобретение гражданства в исключительном порядке предусматривается в международных договорах и законах государств. Данный порядок касается определенной категории лиц.

Редко встречающимся в практике случаем приобретения гражданства является *пожалование гражданства* гражданину другого государства за особые заслуги перед данным государством. Пожалование гражданства осуществляется по инициативе компетентных властей государства и с согласия пожалованного. Закон о гражданстве РФ (п. 3 ст. 13) предусматривает возможность принятия в российское гражданство лиц, имеющих особые заслуги перед Россией, без соблюдения условий, предусмотренных при приеме в гражданство в общем порядке.

Практике известно приобретение гражданства путем восстановления первоначального гражданства — *реинтеграция*. Условия реинтеграции для лиц, потерявших гражданство вследствие различных причин, регулируется внутренними законами каждого государства. В соответствии с Законом о гражданстве РФ иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в ее гражданстве. При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет. Льготные условия для вторичного вступления в гражданство России чаще всего применяются по отношению к лицам и их потомкам, эмигрировавшим из России после 1917 г. в связи с установлением в стране советской власти.

Приобретение гражданства на основании международных договоров имеет место, например, в результате заключения соглашений о репатриации, по территориальным вопросам и др.

Приобретение гражданства в результате перехода части территории одного государства к другому государству различают добровольный выбор гражданства, т. е. оптацию, и автоматическое изменение гражданства, т. е. трансферт.

Оптация представляет собой право жителей территории, перешедшей по международному соглашению от одного государства к другому, выбрать между сохранением своего прежнего гражданства или переходом в гражданство другого государства.

Выбор происходит путем подачи индивидуальных заявлений. Данное право закреплено, в частности, в ст. 17 и 19 Закона о гражданстве РФ. Если выбор сделан в пользу сохранения прежнего гражданства, то обычно происходит переселение данного лица в определенный срок в государство гражданства, но при этом оптант сохраняет свои имущественные права.

Правила *трансферта*, согласно которым жители автоматически (независимо от их воли) переходят в гражданство того государства, которому передается территория, в настоящее время не применяются в международной практике.

Следует отметить, что в некоторых международных договорах в прошлом употреблялся термин «обмен населением». Отличие обмена населением от оптации заключается главным образом в его массовом характере, оно обычно происходило по национальному признаку (после Первой мировой войны имел место обмен населением между Грецией и Албанией, т. е. этнические албанцы переселились с территории Греции на территорию Албании, а этнические греки — с территории Албании на территорию Греции).

В некоторых государствах федеративным устройством признается также гражданство субъекта федерации, имеющее лишь внутригосударственное значение. Дело в том, что в международных отношениях признается единое гражданство (принцип единого гражданства) самой федерации. Принцип единого гражданства обеспечивает равенство граждан независимо от способа приобретения гражданства, т. е. по рождению или по натурализации.

Закон о гражданстве РФ запрещает предоставление гражданства РФ лицам, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, осуждены или отбывают наказание в виде лишения свободы за деяния, преследуемые по законам России, не имеют законного источника средств к существованию.

Различают следующие формы утраты гражданства: автоматическую утрату гражданства, выход из гражданства и лишение гражданства.

Ряд государств отказался от *автоматической утраты гражданства*, однако в законодательстве некоторых стран она сохранилась.

В Европейской конвенции о гражданстве содержится перечень оснований автоматической утраты гражданства: добро-

вольное приобретение гражданства другого государства; приобретение гражданства на основании подложных документов; добровольная служба в вооруженных силах иностранного государства; поведение, причиняющее серьезный ущерб жизненно важным интересам государства; потеря подлинной связи между государством и гражданином, постоянно проживающим за границей.

Выход из гражданства происходит по инициативе заинтересованного лица. Порядок выхода из гражданства определяется законодательством государства, и решение об этом, как правило, принимают те же органы, которые осуществляют прием в гражданство. Выход из гражданства может сопровождаться предварительными условиями, например воинской обязанностью перед государством, финансовыми обязательствами перед государством юридическими или физическими лицами и т. д. По законодательству многих государств не допускается выход из гражданства лица, привлеченного в качестве обвиняемого или если в отношении него вступил в силу приговор суда.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что «никто не может быть произвольно лишен своего гражданства». Согласно ч. 3 ст. 6 Конституции РФ гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Лишение гражданства — мера исключительная и малораспространенная. Она применялась в бывшем СССР, была отменена в период реформ второй половины 1980-х гг., лица же, лишённые гражданства, в нем восстанавливались. В США Верховный суд страны в решении по делу «Троп против Даллеса» (1958 г.) истолковал лишение гражданства как «жестокое и необычное наказание», запрещенное VIII поправкой к Конституции

§ 3. Двойное и множественное гражданство

В определенных случаях физическое лицо может оказаться в состоянии одновременного гражданства двух (*двойное гражданство — бипатризм*) и более государств (*множественное гражданство*). Такое правовое состояние физического лица возникает обычно в результате коллизии законодательства различных государств о порядке приобретения и утраты гражданства. Это может возникнуть, например: при рождении ре-

бенка от родителей — граждан страны, применяющей принцип «права крови», на территории страны, применяющей принцип «права почвы»; при браке женщины с иностранцем, если законодательство страны женщины не исключает ее из гражданства после вступления в брак, а законодательство страны мужа автоматически предоставляет ей гражданство; при усыновлении, если государство усыновляемого не дает согласия на выход из гражданства, а государство гражданства усыновителей предоставляет ему свое гражданство; при натурализации, если лицо, приобретающее гражданство другого государства, не теряет своего прежнего гражданства.

На практике чаще всего встречается двойное гражданство.

Правовое положение лица с двойным гражданством осложняется тем, что каждое из государств, считающих его своим гражданином, в принципе, может требовать от него выполнения гражданских обязанностей (в частности, воинской). Лицо с двойным гражданством не может на территории государства, в гражданстве которого оно состоит, отказываться от выполнения гражданских обязанностей, ссылаясь на свои обязанности по отношению к другому государству, гражданином которого оно также является. Отсюда возникает отрицательное отношение большинства государств к совмещению гражданств и многочисленные попытки устранения двойного гражданства путем заключения международных соглашений.

Заключение международных соглашений является действенным средством преодоления всевозможных коллизий законов о гражданстве и их урегулирования 12 апреля 1930 г. в Гааге была подписана Конвенция о некоторых вопросах, связанных с коллизией законов о гражданстве, отдельные постановления которой касались вопросов двойного гражданства. В преамбуле указанной Конвенции провозглашалось, что каждое лицо должно иметь только одно гражданство и что необходимо добиваться ликвидации всех случаев двойного гражданства. При этом Конвенция подтвердила, что каждое государство самостоятельно определяет в своем внутреннем законодательстве, кто является гражданином данного государства. На основании такого подхода, следовательно, каждое государство может считать своим гражданином лицо, которое имеет помимо гражданства данного государства также и гражданство другого государства.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 62 Конституции РФ гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства (двойное

гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. В соответствии со ст. 6 Закона о гражданстве РФ гражданин РФ, имеющий также иное гражданство, рассматривается только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором РФ или федеральным законом. При этом приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет прекращения гражданства РФ. Наличие у гражданина РФ двойного гражданства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства.

Согласно упомянутой выше Конвенции государство не может осуществлять дипломатическую защиту лиц, обладающих двойным гражданством, против государства, в гражданстве которого эти лица состоят. На территории третьего государства за лицами, обладающими двойным гражданством, признается только гражданство одного государства: либо гражданство государства, в котором обычно проживает данное лицо, либо гражданство государства, с которым данное лицо имеет другую более тесную связь, либо гражданство государства, где лицо имеет постоянный доход.

В некоторых случаях к лицам с двойным гражданством применяется критерий так называемого эффективного гражданства. Например, по ст. 3 Статута МС ООН 1945 г. в составе Суда не может быть двух граждан одного и того же государства. Лицо, которое можно рассматривать применительно к составу Суда как гражданина более чем одного государства, считается гражданином того государства, в котором оно обычно пользуется своими гражданскими и политическими правами.

Конвенция о некоторых вопросах, связанных с коллизией законов о гражданстве, устанавливает, что лицо, имеющее два гражданства, приобретенных без выражения волеизъявления с его стороны, может отказаться от одного из этих гражданств с разрешения государства, от гражданства которого оно намерено отказаться. В таком случае от лица требуется выполнение условий, предусмотренных законом государства, от гражданства которого оно намерено отказаться.

В 1930 г. в Гааге был подписан также Протокол относительно военных обязанностей в некоторых случаях двойного гражданства. Протокол предусматривал, что лицо, обладающее гражданством двух или более государств, обычно проживаю-

щее в одном из этих государств и связанное с ним фактически более всего, освобождается во всех других государствах от военных обязанностей. Это освобождение может, однако, повлечь утрату гражданства другого государства. Лицо, которое утратило гражданство одного из государств согласно закону этого государства и приобрело гражданство другого государства, освобождается от военных обязанностей в государстве, гражданство которого оно утратило. Однако в Протоколе оговаривалось, что его подписание не предопределяет вопроса о том, что указанные правила являются частью современного международного права.

Для урегулирования вопросов, возникающих в связи с двойным гражданством, между государствами заключаются двусторонние соглашения. Россия заключила с Таджикистаном в 1995 г. Договор об урегулировании вопросов двойного гражданства. Стороны согласились признавать за своими гражданами право приобретать гражданство другой стороны и договорились, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, проходят обязательную военную службу в той стране, на территории которой постоянно проживают. В Договоре предусматривается, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, вправе пользоваться защитой и покровительством каждой из сторон. В третьем государстве защита и покровительство таким лицам оказываются стороной, на территории которой они постоянно проживают, либо по их просьбе другой стороной. Аналогичное Соглашение было принято в 1993 г. Россией и Туркменистаном, однако в 2003 г. стороны подписали Протокол о прекращении его действия.

В Проектах статей по дипломатической защите, подготовленных в рамках КМП 2006 г., рассматриваемым аспектам посвящены ст. 6 и 7, в соответствии с которыми любое государство, гражданином которого является лицо с двойным или множественным гражданством, может осуществлять дипломатическую защиту в отношении этого лица против государства, гражданином которого это лицо не является. Два или более государств гражданства могут совместно осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица с двойным или множественным гражданством. Государство гражданства не может осуществлять дипломатическую защиту в отношении какого-либо лица против государства, гражданином которого это лицо также является, кроме случаев, когда гражданство первого государства является

преобладающим как на дату причинения вреда, так и на дату официального предъявления требования.

В мае 1963 г. европейскими государствами была заключена Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства. Конвенция устанавливает правило, согласно которому лицо, добровольно приобретшее другое гражданство, автоматически теряет прежнее гражданство. По Дополнительному протоколу 1977 г. к названной Конвенции государства обязались информировать друг друга о всех случаях приобретения своими гражданами гражданства других договаривающихся сторон.

Европейская конвенция о гражданстве допускает множественное гражданство в случае его автоматического приобретения детьми при разногражданстве родителей и в случаях семейно-брачных отношений, когда жена приобретает гражданство мужа.

В рамках ЛАГ в 1954 г. была заключена Конвенция о двойном гражданстве. В соответствии с этой Конвенцией лица, обладающие гражданством двух или более государств, выполняют воинскую обязанность только в одном из этих государств, как правило, в государстве, на территории которого они имеют постоянное место жительства.

Вопросами двойного гражданства занималась КМП, которая пришла к выводу, что еще не созрели необходимые предпосылки для принятия конвенции о сокращении двойного гражданства и исключении двойного гражданства в будущем. По этой причине Комиссия решила временно отложить рассмотрение вопроса о двойном гражданстве и ограничиться работой по вопросу о безгражданстве.

§ 4. Безгражданство

В результате коллизии законодательств о гражданстве различных государств лицо может оказаться в таком правовом состоянии, когда оно не будет иметь никакого гражданства, т. е. в состоянии *безгражданства* (*апатризма*).

Безгражданство возникает в случае потери каким-либо лицом прежнего гражданства и неполучения нового. Различают абсолютное и относительное безгражданство. В первом случае

безгражданство нагугает с момента рождения лица, а во втором случае — в результате утраты гражданства. Негативным последствием состояния безгражданства является то, что соответствующее лицо ни в одном государстве не пользуется всей полнотой прав, принадлежащих гражданину.

Основным способом сокращения безгражданства, безусловно, является осуществление внутригосударственных мер, например таких, которые содержатся в Законе о гражданстве РФ, устанавливающем, что ребенок лиц без гражданства, родившийся на территории РФ, является гражданином РФ.

Ликвидация (или уменьшение случаев) безгражданства возможна в результате унификации законов о гражданстве государств или заключения соответствующей международной конвенции. Попытка, предпринятая в этом направлении на Гаагской конференции в 1930 г., не увенчалась успехом. Принятая на указанной конференции Конвенция предусматривала факультативный характер разрешения на выход из гражданства до тех пор, пока лицо, его получившее, не приобрело гражданства другого государства. В частности, законодательство о гражданстве не должно лишать гражданства женщину, вступившую в брак с иностранцем, если она не приобрела гражданства другого государства.

В настоящее время правовой статус апатридов определяется Конвенцией о статусе апатридов 1954 г. и Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 г. Конвенция 1954 г. устанавливает на территории государств-участников определенный правовой режим для лиц без гражданства: защищает личный статус, их имущественные права. Данная Конвенция обязывает государств-участников предоставлять лицам без гражданства такое же правовое положение, каким пользуются на их территории иностранные граждане. Конвенция 1961 г. не допускает лишения гражданства, если оно ведет к безгражданству. Согласно этой Конвенции утрата гражданства в силу изменений в личном статусе допустима лишь при условии получения нового гражданства.

В России статус лиц без гражданства почти приравнен к статусу иностранных граждан. Исключением является то, что дипломатические представительства иностранного государства не вправе оказывать защиту лицам без гражданства на территории государства пребывания. Вместе с тем в соответствии с

Проектами статей по дипломатической защите государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица без гражданства, которое на дату причинения вреда и на дату официального предъявления требования законно и обычно проживает в этом государстве.

§ 5. Иностранные граждане

Иностранным гражданином (иностранцем) является лицо, находящееся на территории государства, не являющееся его гражданином и имеющее подтверждение наличия у него гражданства другого государства. В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Подтверждением наличия у лица гражданства служит прежде всего заграничный паспорт.

Каждое государство самостоятельно решает вопрос о допуске иностранцев на свою территорию и определяет условия их пребывания на ней. В настоящее время большинство государств допускает въезд иностранцев на свою территорию только с предварительного разрешения. Разрешение на въезд в страну обычно оформляется в виде специальной отметки (визы) на паспорте въезжающего. По российскому законодательству законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин — это лицо, имеющее визу, действительные вид на жительство, разрешение на временное пребывание, либо иные предусмотренные законом или международным договором РФ документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание в Российской Федерации.

При паспортно-разрешительной системе (в соответствии с обычной нормой международного права) государства допускают на свою территорию без виз экипажи гражданских морских судов. Сход их на берег осуществляется по удостоверениям личности при условии, что данное лицо внесено в список экипажа, который заранее до прибытия судна в порт вручается пограничным властям.

Российская Федерация сохраняет безвизовые отношения со многими бывшими республиками СССР на основе Соглаше-

ния о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 г. и в соответствии с двусторонними соглашениями об условиях взаимных поездок граждан. Но есть и исключения: так, в 2000 г. Россия и Грузия ввели визовый режим

В рамках ЕС создано единое визовое пространство (Шенгенская зона), внутри которого могут свободно перемещаться иностранцы. Государства — участники Шенгенских соглашений установили между собой безвизовую зону.

Объем прав и обязанностей иностранных граждан (*правовой режим иностранцев*) определяется национальным законодательством государства проживания и современным международным правом. В практике государств различают следующие виды правовых режимов иностранцев:

1) *национальный режим* — предоставление иностранцам прав, которыми пользуются граждане данного государства. Речь идет об уравнивании иностранцев в правах с гражданами государства пребывания;

2) *специальный режим* — предоставление иностранцам особых прав, установленных национальным законодательством или международным договором (например, упрощенный порядок перехода границы населением приграничных зон);

3) *режим наибольшего благоприятствования* — предоставление иностранцам — гражданам другого государства таких прав, какими пользуются на территории данного государства граждане любого третьего государства. В связи с режимом наибольшего благоприятствования необходимо отметить, что цель этого режима достигается также при помощи принципа недискриминации.

В международных договорах о правах иностранцев обычно содержится оговорка о том, что предусмотренные в них права иностранцев предоставляются на основе взаимности. Взаимность на практике сводится либо к режиму наибольшего благоприятствования, либо к национальному режиму.

Современное международное право предусматривает в определенных случаях различные формы защиты граждан государством на территории другого государства. Обычно защита граждан представляемого государства является функцией консульских учреждений. Другой формой защиты граждан является *дипломатическая защита*, под которой, как правило, подразумевается заявление протеста, требования восстановить нару-

шенные права и компенсировать материальный (или иной) ущерб. Согласно Проектам статей по дипломатической защите дипломатическая защита состоит в призывании государством при помощи дипломатических мер (или других средств мирного урегулирования) к ответственности другого государства за вред, причиненный международно-противоправным деянием этого государства физическому или юридическому лицу, являющемуся гражданином или имеющему национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности. В случае нарушения соответствующим лицом законодательства государства пребывания дипломатическая защита, по существу, сводится к консульской защите (к выяснению обстоятельств, обеспечению защиты через адвоката и т. д.).

В доктрине различают дипломатическую защиту в качестве института внутригосударственного права и в качестве института международного права. С точки зрения последнего государство имеет право оказывать такую защиту своему гражданину за границей. В соответствии с Проектами статей по дипломатической защите государством, имеющим право осуществлять дипломатическую защиту, является государство гражданства физического лица или национальности юридического лица. Государство гражданства физического лица означает государство, гражданство которого это лицо приобрело в соответствии с правом данного государства в силу рождения, происхождения, натурализации, правопреимства государств или каким-либо иным способом, не являющимся несовместимым с международным правом. Государство вправе осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, являющегося гражданином этого государства, непрерывно с даты причинения вреда по дату официального предъявления требования. Непрерывность презюмируется, если такое гражданство имелось на обе эти даты.

Государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, являющегося его гражданином на дату официального предъявления требования, но не являющегося его гражданином на дату причинения вреда, при условии, что такое лицо имело гражданство государства-предшественника или утратило свое прежнее гражданство и приобрело по причине, не имеющей отношения к предъявлению требования, гражданство первого государства каким-либо образом, не являющимся несовместимым с международным правом.

Воспользуется ли государство таким правом — это дело соответствующего государства. С точки зрения внутригосударственного права, подходы могут быть различными. Например, Конституция РФ 1993 г. гарантирует защиту и покровительство гражданам РФ за ее пределами (ч. 2 ст. 61). Однако в ряде государств данный вопрос передается на усмотрение их дипломатических и консульских учреждений.

На основании ч. 3 ст. 62 Конституции РФ «иностранцы 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 Российской Федерации». Таким образом, к иностранцам на территории РФ применяется национальный режим, предусматривающий ограничение иностранцев в некоторых правах, которыми пользуются граждане РФ. Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане в России не имеют права: избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, участвовать в референдумах Российской Федерации и референдумах субъектов РФ; находиться на государственной или муниципальной службе; замещать определенные должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, быть членами экипажа военного корабля Российской Федерации, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть командирами воздушных судов гражданской авиации; быть принятыми на работу в областях, деятельность которых связана с обеспечением безопасности России.

Иностранцы граждане, как правило, не призываются на военную службу (в государствах, где существует призыв), однако в ряде государств (например, в России, США, Франции) им разрешено поступать на военную службу по контракту. В специально оговоренных случаях иностранные граждане, проходящие военную службу в вооруженных силах иного государства, могут приобретать гражданство последнего в упрощенном порядке. По законодательству ряда государств служба в вооруженных силах другого государства может привести к лишению гражданства со стороны государства, гражданином которого данное лицо является.

Иностранец находится под так называемой конкурирующей юрисдикцией, т. е. он подчинен двум началам: территориальному (правопорядку государства пребывания) и личному (законам государства, гражданином которого он является). Такая соподчиненность иностранцев привела к попыткам определить минимальный международный стандарт обращения с ними, который на практике трудно достичь в связи с подчинением правового статуса иностранца конкурирующей юрисдикции.

В международном праве нет специального акта, который всесторонне регулировал бы положение иностранцев. Некоторые аспекты, связанные с правовым положением иностранцев, нашли закрепление в региональном акте — Межамериканской конвенции о статусе иностранцев 1928 г. и в Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. К ним, в частности, относятся: право государства устанавливать правовой режим иностранцев, учитывая при этом свои международные обязательства, в том числе в сфере прав человека; право иностранца на защиту государства своего гражданства; обязанность государства предоставлять иностранцу свободный доступ в дипломатическое представительство или консульское учреждение государства его гражданства; обязанность иностранцев соблюдать законы государства проживания, а за их нарушение нести ответственность наравне с гражданами данного государства; недопустимость массовых высылки иностранцев, законно находящихся на территории государства.

В 1986 г. Комитет по правам человека представил Замечание общего порядка № 15, в котором подтверждается правило о том, что каждое из прав, установленных в Международном пакте о гражданских и политических правах, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами. Лишь в исключительных случаях некоторые права, признаваемые в Пакте, применимы, как на это прямо указывается, либо только к гражданам государства-участника (ст. 25), либо только к иностранными гражданами (ст. 13).

§ 6. Право убежища

Под *правом убежища* понимается предоставление государством возможности въезда на его территорию лицу, которое преследуется в государстве, гражданином которого оно является,

за политические, религиозные, научные взгляды и деятельность. В ст. 1 Декларации ООН о территориальном убежище 1967 г. подтверждается, что убежище предоставляется государством в осуществление его суверенитета. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозглашает право лица искать убежища от преследования в других странах и пользоваться им.

Право убежища имеет строго индивидуальный характер. Предоставление убежища считается гуманным актом и является правомерным по отношению к другим государствам. Убежище, предоставленное государством какому-либо лицу, должны уважать все остальные государства. Предоставление убежища какому-либо лицу предполагает невыдачу его другому государству. Однако такие лица теряют право на дипломатическую защиту со стороны своего государства.

Право убежища регулируется преимущественно на уровне национального законодательства государств. Данное право впервые в законодательством порядка было закреплено в Конституции Франции 1793 г., которая обеспечивала «убежище иностранцам, изгнанным из своего отечества за дело свободы».

В настоящее время право убежища закреплено в конституциях многих стран. В соответствии со ст. 63 Конституции РФ «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права».

В современном международном праве отсутствует всеобъемлющий международно-правовой акт о праве убежища. Данное право регулируется преимущественно обычными нормами международного права. Согласно этим нормам: каждый человек имеет право искать убежища в других государствах в случае преследования по политическим и другим причинам; каждое государство, исходя из суверенитета на уровне своего законодательства определяет порядок предоставления убежища; предоставление убежища не следует рассматривать в качестве недружественного акта по отношению к другому государству, поскольку в таком случае преобладают гуманные соображения; лицо, которому предоставлено убежище, не может подвергаться высылке в страну, где оно преследуется; убежище не предоставляется лицам, совершившим международные преступления, а также обвиняемым в общеуголовных преступлениях.

В международной практике получил признание такой вид убежища, как территориальное, нашедшее закрепление в Декларации ООН о территориальном убежище.

В Декларации о территориальном убежище, принятой Комитетом министров СЕ в 1977 г., подтверждается право каждого государства предоставлять убежище любому лицу, которое имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенным политическим убеждениям. Другой вид — дипломатическое убежище — сложился в практике латиноамериканских государств, получившей закрепление в Гаванской конвенции об убежище 1928 г. и в Конвенции о дипломатическом убежище 1954 г. На основании этих актов убежище предоставляется на территории дипломатического представительства и консульского учреждения в государстве пребывания, на борту военных кораблей и воздушных судов и на территории военных баз иностранных государств. Венская конвенция о дипломатических сношениях не признает право убежища на территории дипломатического представительства в государстве пребывания.

Лицо, получившее право убежища, не вправе совершать действия, противоречащие общественной безопасности и законодательству государства, предоставившего убежище.

Согласно международному праву на право искать убежище и пользоваться убежищем не может ссылаться лицо, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества.

Оценка основания для предоставления убежища лежит на предоставляющем это убежище государстве. Государства, предоставляющие убежище, не должны позволять лицам, получившим убежище, заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН.

В Российской Федерации предоставление политического убежища производится указом Президента РФ по представлению Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ. Порядок предоставления политического убежища определен Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. Лицо может быть лишено предоставленного ему политического убежища Указом Президента РФ по соображениям национальной безопасности, а также в случае, если

оно занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если лицо совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда.

§ 7. Беженцы

Термин «беженец» появился в период Первой мировой войны. Беженцами назывались лица, вынужденные оставить свою страну в результате военных действий. Впервые на уровне международного права понятие «беженец» нашло закрепление в 1926 г. в Соглашении о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам. Речь шла о лицах соответствующего происхождения, которые более не пользовались защитой своего правительства и не приобрели другого гражданства. Аналогичный подход к определению понятия «беженец» был использован в других международных соглашениях, принятых в 30-е гг. XX в.

20 августа 1948 г. была создана Международная организация по делам беженцев, в Уставе которой были использованы положения всех предыдущих международных соглашений при определении категории лиц, которым Организация оказывала помощь. В 1951 г. Организация была заменена УВКБ ООН по делам беженцев.

В настоящее время существуют одновременно три универсальных международно-правовых акта, касающихся статуса беженцев, которые основываются на почти аналогичном понятии «беженец». К этим актам относятся (помимо Устава УВКБ ООН) Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.

На основании названных международно-правовых актов в качестве беженца признается лицо, которое: находится за пределами страны своего происхождения; испытывает вполне обоснованные опасения преследования, основанные на одном из следующих признаков — расе, религии, гражданстве, принадлежности к какой-либо определенной социальной группе или политических убеждениях.

Различают две категории беженцев:

1) «мандатные беженцы» — лица, которые рассматриваются УВКБ ООН таковыми на основе положений ее Устава. Признание таких лиц в качестве беженцев не зависит от государства убежища;

2) «конвенционные беженцы» — лица, за которыми признан статус беженцев государством убежища, являющимся участником Конвенции о статусе беженцев или Протокола, касающегося статуса беженцев.

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. содержала два ограничения. временное — право считаться беженцем не распространяется на лиц, ставших таковыми в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г., и географическое — упомянутые ранее события означают события, происшедшие только в Европе до 1 января 1951 г.

Протокол, касающийся статуса беженцев, снял упомянутые ранее временное и географическое ограничения рассматриваемой Конвенции. Протокол является самостоятельным международно-правовым актом, к которому любое государство может присоединиться, не являясь участником Конвенции о статусе беженцев. Государство — участник Протокола берет на себя обязательство применять положения Конвенции 1951 г. в отношении беженцев, подпадающих под ее определение, однако без ограничений во времени и пространстве.

Так сложилось, что палестинские беженцы рассматриваются в качестве отдельной категории и помощь им обеспечивается через Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), учрежденное ООН в 1949 г.

В Африке в 1969 г. была принята специальная конвенция, учитывающая региональные особенности проблем беженцев. Конвенция состоит из двух частей: первая часть повторяет определение беженца, закрепленное в Конвенции о статусе беженцев, вторая часть включает в него любое лицо, которое вынуждено покинуть страну своего происхождения «в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или на всей территории его страны происхождения или гражданства».

В рамках продолжающейся реформы африканской региональной системы безопасности на основе АС, заменившего ОАЕ, поставлена задача переработать Конвенцию о беженцах 1969 г. таким образом, чтобы этот документ более соответствовал современной ситуации в данной сфере. В частности, требуется четкое разграничение между вооруженными элементами и беженцами из числа мирного населения.

В рамках СНГ 24 сентября 1993 г. было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. *Вынужденным переселенцем* данное Соглашение признает лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны по тем же причинам, что и лицо, признаваемое беженцем (ст. 2). Таким образом, Соглашение придало понятию «вынужденный переселенец» международно-правовой характер.

В Законе РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» закреплено определение вынужденного переселенца, аналогичное содержащемуся в названном Соглашении. В Законе определен порядок обращения с ходатайством о признании гражданина РФ в качестве такового и предусмотрено оказание материальной поддержки, а также содействие ему в переселении.

Права и обязанности беженцев, относящиеся к режиму их пребывания в стране убежища, определяются нормами международного обычного и договорного права. В основном они нашли закрепление в Конвенции о статусе беженцев и Протоколе, касающемся статуса беженцев. Положения этих международно-правовых актов определяют так называемые минимальные стандарты правового статуса беженцев. По ст. 7 Конвенции государства-участники обязуются предоставить беженцам правовой режим, которым пользуются иностранцы на их территориях, кроме случаев, когда беженцам предоставляется более благоприятный правовой режим. Государства-участники вправе самостоятельно (или на основе взаимности) расширять объем прав и обязанностей беженцев. Такое расширение осуществляется, как правило, либо на основе специальных соглашений, либо в соответствии с национальным законодательством.

Конвенция о статусе беженцев предусматривает следующие режимы обращения с беженцами: 1) *национальный режим* — режим, предоставляемый гражданам соответствующего государства (право исповедовать религию, право обращения в суд и т. д.); 2) *режим, предоставляемый гражданам страны обычного места проживания беженца* (например, защита прав на изобретения, литературные произведения, товарные знаки и т. п.); 3) *наиболее благоприятный режим*, предоставляемый гражданам иностранного государства (например, право участвовать в профсоюзах). Кроме того, возможен не менее благоприятный

режим, чем тот, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы (например, право на образование, признание иностранных дипломов)

Беженцам (помимо общих прав) государством предоставляются специальные права, такие как право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории. Конвенция 1951 г. освобождает беженцев от наказания за незаконный въезд на территорию другого государства, однако при этом они обязаны без промедления явиться к властям с объяснением своего незаконного въезда. Правозащитные механизмы ООН обращают внимание на то, что в рамках ЕС и в некоторых государствах — членах ЕС были предприняты попытки квалифицировать незаконный въезд лицом, ищущим убежища, в качестве уголовно наказуемого деяния, что противоречит существующим принципам и нормам международного права. По Конвенции о статусе беженцев установлено обязательство государств не высылать беженцев, законно проживающих на их территории, иначе как по соображениям государственной безопасности. При этом такая высылка должна производиться исключительно на основании решения суда. Конвенция запрещает коллективную высылку беженцев в страну, где их жизни угрожает опасность. Беженцы в свою очередь обязаны соблюдать законы страны пребывания.

В соответствии с Проектами статей по дипломатической защите, подготовленными КМП, государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, которое признано этим государством в качестве беженца в соответствии с принятыми международными стандартами, если такое лицо на дату причинения вреда и на дату официального предъявления требования законно и обычно проживает в этом государстве.

В качестве беженцев не рассматриваются лица, виновные в совершении преступления против мира, военного преступления и преступления против человечности; тяжкого преступления неполитического характера вне страны, давшей им убежище; деяний, противоречащих целям и принципам ООН

Контрольные вопросы

1 Что понимается под населением?

2 В чем различие между правовыми статусами граждан, иностранцев и лиц без гражданства?

3. Какие негативные последствия могут быть для лица, обладающего двойным гражданством?

4. Каким требованиям должно отвечать лицо для получения политического убежища в России?

5. Дайте международно-правовую квалификацию статуса «беженец», выделите признаки, по которым он отличается от категории «вынужденных переселенцев»

Рекомендуемая литература

Актуальные проблемы гражданства М., 1995.

Басик В. П. Правовое положение гражданина Российской Федерации и иностранцев в России М., 2004

Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.

Галенская Л. Н. Право убежища: Международно-правовые вопросы М., 1968.

Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве М., 2006.

Куцафин О. Е. Российское гражданство М., 2003.

Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства М., 1968

Глава 9

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§ 1. Права человека как отрасль международного права

Принципы и нормы, относящиеся к сфере прав человека, разрабатывались и принимались как во внутригосударственном праве, так и в международном праве на протяжении длительного времени. Исторически первоначально складывались нормы, регулирующие поведение государств в период вооруженных конфликтов. Эти нормы регламентировали военные действия таким образом, чтобы ограничить жестокость войны и обеспечить соблюдение гуманитарных стандартов по отношению к воюющим, раненым, больным, военнопленным и особенно по отношению к гражданскому населению. Этот комплекс принципов и норм нередко именуется МГП¹.

В отличие от международных конвенций, регулирующих законы и обычаи войны, принципы и нормы, касающиеся прав человека в условиях мира, стали складываться лишь в начале XX в. Первоначально они принимались на национальном уровне, а затем закреплялись в международно-правовых документах².

Международные соглашения в области прав человека подразделяются на три группы.

В первую группу входят такие международные документы, как Всеобщая декларация прав человека, Международные пакты о правах человека и др., которые содержат принципы и нормы, касающиеся прав человека главным образом в условиях мира.

Вторая группа включает в себя международные конвенции о защите прав человека в период вооруженных конфликтов.

¹ Подробнее см. гл. 23 настоящего учебника

² См. *Карташкин В. А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 36—58.

К ним относятся в первую очередь Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях войны, а также четыре Женевских конвенции 1949 г. о защите жертв войны и Дополнительные протоколы к ним, принятые в 1977 г.

Третью группу составляют международные документы, в которых регламентируется ответственность за преступное нарушение прав человека как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов. К названной группе относятся уставы и приговоры Международных военных трибуналов в Нюрнберге и Токио, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 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., Римский статут МУС 1998 г.

Права человека в качестве отрасли международного права представляют собой совокупность принципов и норм, закрепленных во всех трех указанных группах международных документов. Она определяет обязанность государств по обеспечению и соблюдению основных прав и свобод человека без всякой дискриминации как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов, а также устанавливает ответственность за преступное нарушение этих прав. Эта отрасль права получила название МППЧ.

В российской и зарубежной литературе, а также во внешнеполитической практике государств высказываются различные точки зрения относительно существования вышеуказанных отраслей права. Многие ученые и дипломаты придерживаются мнения о существовании двух названных отраслей права — международного гуманитарного права и международного права прав человека. Другие считают, что международное право прав человека включает в себя международное гуманитарное право¹

За последние годы споры вокруг существования двух отраслей права — МГП и МППЧ — не прекратились. Однако все

¹ См. *Международное публичное право: Учебник* / Под ред. К. А. Бекяшева 3-е изд. М., 2004 С. 270—311, 800—818; *Международное право: Учебник* / Под ред. Ю. М. Колосова, Э. С. Кривичиковой 2-е изд. М., 2005. С. 449—480, 532—559. Права человека и вооруженные конфликты. Учебник для вузов / Под ред. В. А. Карташкина. М., 2001 С. 10—19

большее признание получает точка зрения о взаимодополняемости и конвергенции этих двух отраслей права¹. И действительно, международное гуманитарное право и международное право прав человека преследуют одну и ту же цель, которая состоит в защите индивида от нарушения его прав как во время вооруженных конфликтов, так и в мирное время. Поэтому эти две отрасли права взаимно дополняют друг друга. Точка зрения о взаимодополняемости и фактической конвергенции МГП и МППЧ получает признание не только среди ученых, но и в практике международных отношений. Об этом прямо говорится во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии ООН по правам человека, преобразованной ныне в Совет по правам человека.

Таким образом, МГП и МППЧ позитивно взаимодействуют друг с другом, постепенно интегрируясь в одну отрасль права — МППЧ. Этот процесс интеграции будет продолжаться еще длительное время, в ходе которого стирание граней между МГП и МППЧ, возможно, приведет к созданию единой отрасли международного права.

§ 2. Устав ООН и Международный билль о правах человека

Международные нормы и принципы, регулирующие права человека, стали разрабатываться и применяться государствами только за несколько десятилетий до учреждения ООН. В период, предшествующий созданию ООН, ограниченным количеством государств были заключены первые международные соглашения, которые в той или иной степени регулировали некоторые вопросы защиты прав человека. К их числу относятся договоры и конвенции, содержащие положения о борьбе с рабством и работорговлей, о пресечении торговли женщинами и детьми, о защите национальных меньшинств. Лишь после Второй мировой войны, учреждения ООН и принятия ее Устава начинается качественно новый этап международного регулирования основных прав и свобод человека. Устав ООН явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широкого сотрудничества

¹ См. *Карташкин В. А.* Права человека и международное гуманитарное право // *Юрист-международник* 2006 № 2 С. 2—8

государств по правам человека. Согласно п. 3 ст. 1 Устава ООН перед Организацией Объединенных Наций ставилась задача «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*» (курсив наш. — Авт.). Устав ООН не ограничивается лишь ссылкой на поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам. Он обязывает государства развивать международное сотрудничество в целях содействия «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. «с» ст. 55). Таким образом, этот основополагающий международный договор закрепил принцип уважения и соблюдения прав человека в современном международном праве. Однако в Уставе ООН не содержится перечень основных прав и свобод человека. Во время разработки этого международного договора стороны не смогли достичь согласия по данному вопросу.

Вскоре после принятия Устава ООН государствами — членами Организации было принято решение разработать и принять Международный билль по правам человека, состоящий из декларации Генеральной Ассамблеи и международного договора, которые бы зафиксировали перечень основных прав и свобод человека.

Всеобщая декларация прав человека. Уже разработка Всеобщей декларации прав человека, проходившая в сложной дипломатической борьбе, показала сложность обсуждаемых проблем и противоречивость позиций различных групп государств.

Позиция западных держав опиралась на французскую Декларацию прав человека и гражданина 1789 г., Конституцию США 1787 г. и другие законодательные акты, провозгласившие естественный характер основных прав и свобод человека, которые принадлежат каждому с момента рождения. Эти документы содержали в основном перечень гражданских и политических прав. Поэтому западные страны первоначально возражали против включения в разрабатываемый проект социально-экономических прав.

Советская делегация, ссылаясь на Конституцию СССР 1936 г., настаивала на включение в проект широкого перечня социальных и экономических прав, а также статей, посвящен-

ных вопросу о праве каждого народа и каждой нации на самоопределение, о равенстве прав каждого народа и каждой национальности в пределах государства. В то же время Советский Союз абсолютизировал принцип суверенитета государства и возражал против включения во Всеобщую декларацию таких гражданских прав, как право каждого свободно покидать свою страну и возвращаться в нее и ряда других.

Позиция западных стран также во многом определялась идеологическими соображениями, хотя они и не играли такой доминирующей роли.

Советский Союз выступал против признания естественного, прирожденного характера прав человека, отрицал обязанность государства защищать эти естественные права. Подход СССР имел позитивистский характер, основанный на том, что свои права каждый человек получает исключительно от государства, которое по своему усмотрению закрепляет их в законодательстве.

Во Всеобщей декларации прав человека говорится о таких категориях, как «свобода», «справедливость», «принципы справедливости», «политический, экономический и социальный прогресс», «равноправие и равенство» и т. д.

Советский Союз считал, что нет свободы вообще, так же, как и равенства и демократии, а признание частной собственности означает эксплуатацию и отрицание свободы и равенства.

Несмотря на принципиально различную оценку и трактовку важнейших социально-политических категорий, государства — члены ООН разработали Всеобщую декларацию прав человека, а затем приняли ее. Каким же образом им удалось достигнуть согласия по этим вопросам? При разработке и принятии Всеобщей декларации, как и впоследствии многих других документов в области прав человека, государства с различными общественными системами сознательно не уточняли содержание многих обсуждаемых понятий и не давали им классовых определений. Эти понятия трактовались с различных позиций, однако в их определение вкладывался и общедемократический и общечеловеческий смысл, приемлемый для всех.

Различные, а зачастую и прямо противоположные позиции Запада и социалистических стран при обсуждении Всеобщей декларации прав человека привели к тому, что многие статьи этого документа носят общий характер и не имеют точных границ.

В то же время отдельные статьи Всеобщей декларации вполне конкретны и напоминают положения конституций и законодательных актов различных стран мира, поскольку, формулируя свои предложения, многие государства фактически использовали нормы национальных конституций и иных законодательных актов.

10 декабря 1948 г. после тщательной разработки и длительного обсуждения отдельных статей Всеобщая декларация прав человека была принята Генеральной Ассамблеей ООН 48 голосами государств — членов ООН при восьми воздержавшихся. Дата принятия Всеобщей декларации прав человека ежегодно отмечается во всем мире как День прав человека. Выступая по мотивам голосования, представители СССР и других социалистических стран отмечали, что они при голосовании воздержались, так как принятый документ нарушает суверенитет государств, не содержит ряда положений, внесенных ими, а также не гарантирует осуществления основных прав и свобод.

Всеобщая декларация содержит широкий перечень как гражданских, политических, так и социально-экономических и культурных прав. Признавая естественный характер прав человека, она в первой же статье, автором которой был известный французский ученый Р. Кассен, провозгласила, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и в своих правах».

Всеобщая декларация была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, и поэтому она имеет лишь рекомендательный характер. В то же время при оценке юридической силы ее положений нужно учитывать, что в международном праве наряду с договором значительную роль играет и обычай, который формируется в результате международной практики государств и постепенно признается ими в качестве правовой нормы. Провозглашенные во Всеобщей декларации основные права и свободы рассматриваются в настоящее время подавляющим большинством государств в качестве юридических обязательных обычных или договорных норм. Конституции многих стран мира непосредственно ссылаются на этот документ и включают целый ряд его положений. Изложенные в Декларации принципы и нормы постоянно развиваются в процессе заключения новых международных соглашений. Это свидетельствует о реалистичности документа и его большом значении для развития межгосударственных отношений.

Принятая в 1948 г. в качестве «стандарта, к достижению которого должны стремиться все народы и все государства», Всеобщая декларация сегодня является одним из основных источников права, служит моделью, которая широко используется многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека.

Большинство государств рассматривают Декларацию как документ, содержащий обычные нормы международного права, подавляющее большинство которых стали *jus cogens* (императивными нормами). Такое понимание Декларации особенно важно в связи с тем, что ряд стран не являются участниками ни Международного пакта о гражданских и политических правах, ни Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Однако они обязаны руководствоваться положениями Всеобщей декларации прав человека

Международные пакты о правах человека. Приняв Всеобщую декларацию, Генеральная Ассамблея поручила Комиссии по правам человека через ЭКОСОС разработать единый пакт, охватывающий широкий перечень основных прав и свобод. На своей пятой сессии в 1951 г. Генеральная Ассамблея, рассмотрев первые 18 статей Пакта, содержащих только гражданские и политические права, приняла резолюцию 421 (V), в которой постановила «включить в Пакт о правах человека права экономические, социальные и права в области культуры». Генеральная Ассамблея особо подчеркнула, что гражданские, политические и социально-экономические права тесно связаны между собой и что индивид, лишенный каких-либо из этих прав, «не является более той личностью, которую Всеобщая декларация рассматривает в качестве идеала свободного человека».

Однако США настаивали на том, чтобы Пакт был ограничен исключительно гражданскими и политическими правами. «США, — отмечал видный американский государственный деятель Дж. Грин, — трудно будет принять договор, содержащий экономические, социальные и культурные права, поскольку они выходят за рамки прав, содержащихся в Конституции Соединенных Штатов Америки»¹ США при поддержке ряда других делегаций удалось добиться того, что Генеральная

¹ Green J. F. The United Nations and Human Rights Washington, 1956.

Ассамблея в 1952 г. пересмотрела свое решение и приняла резолюцию о подготовке вместо одного двух Международных пактов о правах человека — Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 543 (VI) от 5 февраля 1952 г.).

После этого решения ООН еще в течение многих лет обсуждала отдельные положения Международных пактов и лишь 16 декабря 1966 г. одобрила оба соглашения (резолюция 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 г.).

Таким образом, Международные пакты о правах человека готовились ООН свыше 20 лет. Как и при разработке Всеобщей декларации, в процессе их обсуждения ярко выявились разногласия между государствами, принадлежащими к различным социально-экономическим системам.

Не все из предложенных прав получили закрепление в Международных пактах. Так, в связи с резким сопротивлением Советского Союза и других социалистических стран из Пактов было изъято какое-либо упоминание о праве каждого владеть собственностью и о запрещении насильственного и произвольного лишения этого права.

Советский Союз еще в 1973 г. ратифицировал оба Международных пакта о правах человека, хотя и не выполнял их на практике, а в 1991 г., накануне своего распада, стал участником первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. Россия как правопреемница СССР взяла на себя обязательства соблюдать все международные договоры бывшего Союза. Конституция РФ 1993 г. признала естественный характер прав человека, закрепив положение о том, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17). Конституция закрепила также практически весь комплекс прав и свобод человека, содержащихся во Всеобщей декларации и обоих Международных пактах о правах человека.

Проанализируем *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*. Экономические, социальные и культурные права сравнительно недавно стали провозглашаться и закрепляться законодательством различных стран мира и международными документами. Законодательные акты и конституции, принятые в XVIII—XIX вв., содержали в основном перечень гражданских и политических прав. Экономические и

социальные права в тот период рассматривались как побочный продукт их развития. Лишь с начала XX в. в конституциях ряда государств все больший упор стал делаться на социально-экономические права.

В начале XX в. заключаются и первые международные соглашения в этой области, регулирующие главным образом трудовые отношения. К ним прежде всего следует отнести Статут Лиги Наций, а также конвенции, принятые в рамках МОТ.

С принятием Устава ООН, а затем Всеобщей декларации прав человека начинается качественно новый этап в международно-правовой регламентации этих прав. Конкретный их перечень в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. начинается с провозглашения права на труд (ст. 6), права каждого на благоприятные и справедливые условия труда (ст. 7), права на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), права каждого на достойный уровень жизни (ст. 11), образование (ст. 13) и др.

В процессе разработки Пакта выявилось отрицательное отношение многих западных стран к социально-экономическим правам. Это выразилось, в частности, в положениях Пакта, относящихся к его имплементации.

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает государства немедленно после ратификации предоставить эти права всем лицам, находящимся под их юрисдикцией. В то же время ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах лишь обязывает государства *«принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер»* (курсив наш. — Авт.)

Поэтому долгие годы некоторые западные страны отрицали юридическую обязательность положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В 1986 г. государственный департамент США направил депешу своим дипломатическим и консульским представителям за рубежом, в которой предложил им исключить из представляемых ежегодно докладов о правах человека в странах пребывания раздел, озаглавленный «Экономическая, социальная и культурная ситуация». В этой ноте, в частности, отмечалось, что США «придерживаются взгляда», согласно которому экономические

и социальные права являются пожеланиями, а не юридическими обязательствами. Поэтому они не включаются в понятие «международно признаваемые права человека»¹.

В последние годы изменилась позиция как США, так и многих других стран. Они стали признавать юридическую обязательность положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах

Такой подход нашел отражение в Итоговом документе Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г., а также во многих других международных документах.

Сейчас практически всеобщее признание со стороны государств — членов ООН получило положение Международных пактов о том, что «идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как своими гражданскими и политическими правами» (преамбула).

Некоторые авторитетные ученые (Ч. Томушат, Р. Хиггинс), признавая обязательный характер Пакта, утверждают, что эти права неосуществимы, а сам Пакт за годы, прошедшие после его принятия, устарел.

Нельзя не согласиться с тем, что результаты, достигнутые международным сообществом на пути осуществления социально-экономических прав, менее значительные, чем в области реализации гражданских и политических прав. Такие факторы, как экономические кризисы, хозяйственная нестабильность, рост численности населения, бремя задолженности и др., препятствуют повсеместному обеспечению социально-экономических прав. Тем не менее в исследованиях, проведенных ООН, делается вывод, что эти права юридически обязательны и экономически осуществимы и для их реализации государства должны разработать соответствующие планы и предпринять конкретные меры².

Отрицательное отношение многих стран к социально-экономическим правам в процессе разработки Пактов привело к

¹ Status of U S Human Right Policy. Washington, 1987 P 38—39.

² См., например: Право на достаточное питание как одно из прав человека. Нью-Йорк, 1989

тому, что создание разветвленной системы международного контрольного механизма было предусмотрено только применительно к Международному пакту о гражданских и политических правах

Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государства-участники должны представлять только доклады «о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению прав, признаваемых в этом Пакте, на рассмотрение Экономического и Социального Совета ООН» (ст. 16). Однако в этом международном договоре не было предусмотрено создание какого-либо специального органа для обсуждения докладов государств.

ЭКОСОС в 1976 г. учредил специальную Рабочую группу для рассмотрения таких докладов. В 1985 г. без внесения каких-либо поправок в Пакт было принято решение учредить вместо Рабочей группы Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который рассматривал доклады государств-участников о выполнении ими взятых на себя обязательств по претворению в жизнь этих прав.

В декабре 2008 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, на основе которой был одобрен Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, на основе которого создан Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Данный Комитет вправе рассматривать доклады государств о выполнении ими обязательств по Пакту, межгосударственные жалобы, а также индивидуальные петиции.

Международный пакт о гражданских и политических правах, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., содержит широкий перечень основных прав и свобод, которые должны быть предоставлены каждым государством-участником всем лицам, «находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией», без каких-либо различий (п. 1 ст. 2). С этой целью участники Пакта взяли на себя обязательство принять законодательные и другие меры в соответствии со своими конституционными процедурами, «которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте» (п. 2 ст. 2). «Все люди, — подчеркивается в Пакте, — равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона» (ст. 26). В Пакте специально признается право лиц, принадлежащим к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пользоваться «своей культурой, ис-

поведовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» (ст. 27).

Третья часть Пакта (ст. 6—27) содержит конкретный перечень гражданских и политических прав, которые должны быть обеспечены в каждом государстве: право на жизнь (ст. 6), запрещение пыток (ст. 7), рабства, работорговли и принудительного труда (ст. 8), право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9), право каждого покидать свою страну и возвращаться обратно (ст. 12), равенство всех лиц перед судами и трибуналами (ст. 14), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и др. Среди политических прав Пакт провозглашает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25).

Пакт о гражданских и политических правах закрепил принцип современного международного права, согласно которому определенные фундаментальные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, включая периоды вооруженных конфликтов (п. 1 ст. 4).

Большинство прав, закрепленных в Пакте, в настоящее время приобрели характер *jus cogens* и должны соблюдаться всеми государствами мира независимо от того, являются ли они участниками Пакта.

В соответствии со ст. 28 Пакта в 1976 г. был создан Комитет по правам человека, состоящий из 18 экспертов, которые избираются государствами-участниками из числа своих граждан и обладают «высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области прав человека». Одна из основных функций Комитета состоит в рассмотрении докладов государств-участников «о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав» (п. 1 ст. 40). Комитет «изучает полученные доклады и делает конкретные и общие замечания», которые он считает целесообразными.

В своих общих замечаниях Комитет по правам человека дает толкование отдельных статей Пакта, предлагает меры, которые должны предприниматься государствами для их выполне-

ния, выносит рекомендации относительно того, какие вопросы должны быть отражены в представляемых ими докладах. Одновременно Комитет включает в свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее конкретные замечания, высказываемые его членами в адрес отдельных государств в результате обсуждения их докладов.

Наряду с докладами Комитет по правам человека, как и многие другие конвенционные органы, может рассматривать и жалобы участников на невыполнение тем или иным государством взятых на себя обязательств. Подобные жалобы принимаются и рассматриваются Комитетом только в том случае, если они представлены государством, сделавшим специальное заявление, депонируемое у Генерального секретаря, о признании для себя такой компетенции Комитета (ст. 41).

Таким образом, процедура рассмотрения жалоб одного государства на другое имеет факультативный характер.

Комитет по правам человека, утвержденный в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах, правомочен рассматривать и жалобы отдельных лиц по вопросу о нарушении их прав государством, под юрисдикцией которого они находятся.

В настоящее время подавляющее большинство государств — членов ООН являются участниками Международного пакта о гражданских и политических правах.

Рассмотрим *Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах*. При разработке Пакта о гражданских и политических правах длительное время обсуждался сложный и спорный вопрос о процедуре рассмотрения жалоб отдельных лиц. При этом вносились различные предложения.

Советский Союз и восточноевропейские страны выступали против создания Комитета по правам человека, одной из функций которого должно было стать рассмотрение жалоб отдельных лиц. Они считали, что статьи Пакта, относящиеся к его имплементации, являются вмешательством во внутренние дела государств и нарушают их суверенитет.

В результате обсуждения этих вопросов было решено не включать в Пакт о гражданских и политических правах положения о рассмотрении жалоб отдельных лиц, а решить вопрос в специальном договоре — Факультативном протоколе к Пакту.

Протокол был принят Генеральной Ассамблеей ООН вместе с Пактом 16 декабря 1966 г. Согласно Протоколу Комитет по

правам человека правомочен принимать и рассматривать жалобы от отдельных лиц только в том случае, если государство, под юрисдикцией которого они находятся, является участником Пакта и признало подобную компетенцию Комитета, ратифицировав Протокол или присоединившись к нему (ст. 1). Анонимные жалобы не рассматриваются. Авторами жалоб должны быть конкретные лица, чьи права, закрепленные в Пакте, нарушены. Если жертва правонарушения по каким-либо веским основаниям сама не может обратиться в Комитет, то это вправе сделать ее официальный представитель или ближайший родственник. Рассматриваются лишь те факты и действия, которые произошли после вступления в силу для данного государства как Пакта, так и Протокола. Комитет не рассматривает никаких сообщений от отдельных лиц, пока не удостоверится в том, что данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты и этот вопрос не обсуждается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Таким образом, защиту прав человека должны обеспечивать в первую очередь национальные органы, включая суды. Однако в случае, если в стране отсутствует независимый или беспристрастный суд, если государственные органы не обеспечивают эффективную правовую защиту, то индивид может непосредственно обратиться в Комитет по правам человека. Решая вопрос о процедуре исчерпания внутренних средств защиты, Комитет придает значение критериям, выявляющим бессмысленность или бесполезность обращения в судебные или административные органы конкретного государства, когда сложившаяся в них правоприменительная практика не оставляет никаких шансов на удовлетворение жалобы.

За время своей деятельности Комитет по правам человека рассмотрел сотни сообщений и вынес по ним соответствующие рекомендации. Большинство из них были приняты государствами к исполнению.

Разбор индивидуальных сообщений играет значительную роль в имплементации Пакта. Именно их рассмотрение позволяет Комитету по правам человека делать выводы о соответствии законов, судебной и административной практики того или иного государства требованиям Пакта. Исполняя решение Комитета, приводя свое законодательство в соответствие с Пактом, государство тем самым создает условия для того, чтобы впредь подобное нарушение прав человека не совершалось.

Процедура рассмотрения индивидуальных жалоб в рамках Факультативного протокола показала ее эффективность как в восстановлении нарушенных прав, так и в выявлении несоответствия между национальными законами и практикой их осуществления, с одной стороны, и международными нормами — с другой.

Развитие межгосударственных отношений за последние годы неизменно свидетельствует о том, что многие вопросы, которые ранее относились к внутренней компетенции государств, стали подвергаться международно-правовому регулированию. Сфера внутренней юрисдикции государств постоянно сужается, а суверенитет государств ограничивается нормами международного права.

В 1989 г. был принят *Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни*, который стал неотъемлемой частью Международного билля о правах человека 1948 г.

Сейчас можно утверждать и то, что неотъемлемой частью Международного билля о правах человека стали еще семь основных международных соглашений по правам человека, принятых за последние годы, в соответствии с которыми учреждены контрольные конвенционные органы.

Несомненно, что с развитием межгосударственных отношений в сфере прав человека неизбежно заключение новых международных соглашений, основные из которых будут рассматриваться как составная часть Международного билля о правах человека.

§ 3. Роль и компетенция ООН в сфере прав человека

Функции и полномочия органов Организации Объединенных Наций в области прав человека чрезвычайно разнообразны. Они принимают рекомендации, выносят решения, созывают международные конференции, готовят проекты конвенций, проводят исследования, оказывают консультативную и техническую помощь отдельным странам. В ряде случаев они осуществляют и контрольные функции за соблюдением государствами обязательств, взятых по Уставу ООН и по международным соглашениям.

Фактически все главные и значительное число вспомогательных органов ООН в той или иной степени занимаются вопросами прав человека.

Главную ответственность за выполнение функций Организации по содействию всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека несет Генеральная Ассамблея ООН и под ее руководством ЭКОСОС (ст. 60 Устава ООН). Полномочия Генеральной Ассамблеи в области прав человека определены в ст. 13 Устава ООН. «Генеральная Ассамблея, — подчеркивается в этой статье, — организует исследования и делает рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии»

Вопросы о правах человека обычно включаются в повестку дня Генеральной Ассамблеи на основании соответствующих разделов доклада ЭКОСОС и решений, принятых Генеральной Ассамблеей на предыдущих сессиях. Время от времени они также предлагаются для обсуждения другими главными органами ООН, государствами — членами Организации и Генеральным секретарем.

Подавляющее большинство вопросов, относящихся к правам человека, рассматривается Третьим комитетом Ассамблеи (социальные и гуманитарные вопросы и вопросы культуры), однако некоторые из них обсуждаются и другими комитетами. Принятые комитетами решения обсуждаются и утверждаются на пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи.

Согласно упомянутой выше ст. 13 Устава ООН функции Генеральной Ассамблеи состоят главным образом в организации исследований и принятии рекомендаций. Исследования, относящиеся к правам человека, по поручению Генеральной Ассамблеи выполняют ЭКОСОС и его вспомогательные органы, специализированные учреждения и Генеральный секретарь ООН. Рекомендации, принимаемые Генеральной Ассамблеей как в области прав человека, так и по другим вопросам, согласно Уставу ООН не являются юридически обязательными для государств — членов ООН. Оценивая юридический характер резолюций Генеральной Ассамблеи по вопросам прав человека, необходимо иметь в виду, что согласно ст. 55 и 56 Устава ООН государства — члены ООН взяли на себя обязательство предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией в целях развития всеобщего уважения к правам человека и их соблюдения. Поэтому несо-

мненно, что резолюции Генеральной Ассамблеи, за принятие которых голосовали все или подавляющее большинство государств — членов Организации, могут свидетельствовать о существовании определенных принципов и норм международного права, обязательных для всех государств.

Для осуществления своих функций в области прав человека Генеральная Ассамблея в соответствии со ст. 22 Устава ООН создает по мере надобности различные вспомогательные органы. Некоторые из них создаются *ad hoc* (специально, для данного случая), другие являются, по сути дела, постоянными или функционируют в течение длительного времени.

Согласно Уставу ООН наряду с Генеральной Ассамблеей ответственность за выполнение функций Организации в области прав человека несет ЭКОСОС, который работает под руководством Ассамблеи.

Им в 1946 г. была создана Комиссия ООН по правам человека. Первоначально она состояла из 18 членов. Затем ее состав увеличился до 53 представителей государств в связи с приемом в ООН новых членов. ЭКОСОС не согласился с предложениями о том, чтобы члены Комиссии исполняли свои обязанности в личном качестве, а не в качестве представителей государств (резолюция 9 (II) от 21 июня 1946 г.).

В функции Комиссии с момента создания согласно резолюциям ЭКОСОС 5 (I) и 9 (II) входила подготовка предложений и докладов Совету относительно: Международного билля о правах человека; международных деклараций и конвенций о гражданских свободах, положении женщин, свободе информации и других подобных вопросах; защиты меньшинств; предотвращения дискриминации по признакам расы, пола, языка или религии и любых других вопросов, касающихся прав человека, которые не перечислены в предыдущих пунктах. Комиссия осуществляла исследования, делала рекомендации, представляла информацию и выполняла другие поручения ЭКОСОС. Подготовка крупных исследований обычно поручалась специальным докладчикам. Завершенные исследования служили основой для принятия Комиссией различного рода решений.

Комиссия по правам человека со временем выполнила все эти задачи, превратившись наряду с СБ ООН, Генеральной Ассамблеей и ЭКОСОС в ключевой орган по всестороннему обсуждению вопросов, относящихся к правам человека. Одна-

ко в последние годы способность Комиссии защищать основные права и свободы была значительно подорвана уменьшением доверия к ней со стороны международного сообщества, отсутствием профессионализма и двойными стандартами при обсуждении рассматриваемых вопросов. Государства стремились стать ее членами не для обеспечения прав человека, а для того, чтобы защитить себя от критики и одновременно критиковать других. Все это привело к тому, что Генеральная Ассамблея ООН в 2006 г. приняла резолюцию 60/251, озаглавленную «Совет по правам человека», в которой предусмотрела меры по реформированию деятельности Комиссии. Согласно этой резолюции взамен Комиссии по правам человека учреждался Совет по правам человека в качестве вспомогательного органа не ЭКОСОС, а Генеральной Ассамблеи ООН. Отныне Совет должен содействовать эффективной координации и интеграции всей деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы ООН. Он сохранил за собой многие процедуры и функции Комиссии, рационализировав их и повысив их эффективность. Совет состоит из представителей 47 государств-членов, избранных на три года, которые не имеют права на немедленное переизбрание после двух сроков своих полномочий.

В ходе своих первых сессий Совет обсуждал и вопрос о реформировании своего вспомогательного органа — Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, которая была создана еще в 1947 г. Эта Подкомиссия состояла не из представителей государств-членов, а из 26 экспертов, избираемых в личном качестве. Одним из основных направлений работы Подкомиссии являлось проведение исследований по наиболее актуальным вопросам, относящимся к сфере прав человека. На базе реализованных исследований Подкомиссия формировала конкретные предложения и принимала как собственные резолюции, так и соответствующие рекомендации для последующего их одобрения Комиссией.

В глобализирующемся мире особенно возрастает роль экспертных органов, поскольку отдельные государства преследуют свои сугубо эгоистические интересы и стремятся навязать их международному сообществу. В этих условиях роль экспертных органов ООН, способствующих прогрессивному развитию международного права и контролирующим выполнение государствами взятых на себя обязательств, особенно возрастает. Поэто-

му не случайно, что Совет по правам человека решил в работе опираться на деятельность своего экспертного органа, в который преобразовалась Подкомиссия по поощрению и защите прав человека. Был создан Консультативный комитет, состоящий из 18 экспертов, избираемых в личном качестве.

Наряду с главными и вспомогательными органами ООН в сфере прав человека большую роль играют уже отмеченные конвенционные (договорные) органы, которые являются контрольным механизмом по наблюдению за выполнением государствами обязательств, взятых по различным международным договорам, заключенным в рамках ООН. Таких органов в настоящее время девять: Комитет по правам человека; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам; Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Комитет против пыток; Комитет по правам ребенка; Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Комитет по защите всех лиц от насильственных исчезновений; Комитет по правам инвалидов. Членами этих комитетов являются не представители государств, а эксперты, избираемые в личном качестве из числа специалистов в области прав человека. Одна из основных функций комитетов состоит в распространении докладов государств о принятых ими мерах по превращению в жизнь прав, закрепленных в соответствующих международных договорах.

Наряду с докладами государств комитеты правомочны рассматривать межгосударственные жалобы о том, что то или иное государство-участник не выполняет взятых на себя обязательств. Однако практика рассмотрения межгосударственных сообщений не получила распространения в работе комитетов.

За исключением Комитета по правам ребенка остальные восемь конвенционных органов получают и рассматривают индивидуальные жалобы отдельных лиц о нарушении их прав государством-участником. В современных международных отношениях значимость индивидуальных сообщений резко возрастает.

Контрольные органы, рассматривая индивидуальные жалобы, высказывают свое мнение относительно того, соответствуют ли национальные законы и юридическая практика, действия или бездействие государственных органов международным

соглашениям. Нередко, следуя рекомендациям контрольных органов, соответствующие государства возмещают жертве нанесенный ущерб, освобождают заключенных и т. д. При этом следует иметь в виду, что рекомендации, вынесенные по индивидуальным жалобам, имеют всеобщий характер и обычно распространяются на все аналогичные случаи. Такой результат достигается, когда государства корректируют свое законодательство и приводят его в соответствие с международными соглашениями.

Рассмотрение вопросов, относящихся к правам человека, различными органами ООН, состоящими из представителей государств, а также независимыми экспертами конвенционных органов значительно повышает эффективность этой деятельности.

§ 4. Региональное сотрудничество государств в области прав человека

Система универсального сотрудничества государств по правам человека дополняется различными формами регионального сотрудничества. В некоторых отношениях формы такого сотрудничества являются более эффективными и обеспечивают лучшую защиту основных прав и свобод человека.

Согласно ст. 52 и 53 Устава ООН региональные организации должны были создаваться исключительно для мирного разрешения «местных споров» и применения принудительных мер под руководством СБ. Однако развитие межгосударственных отношений расширило узкие рамки гл. VIII «Региональные соглашения» Устава ООН, и вскоре после принятия Устава ООН стали создаваться региональные организации для защиты прав и свобод человека. В настоящее время они действуют на всех континентах, за исключением Азии.

В Европе таких организаций несколько. Это прежде всего СЕ и ОБСГ. Если в ОБСЕ нет постоянно действующих органов по защите прав и свобод человека, наделенных полномочиями принимать обязательные для государств-участников решения, то в СЕ такой механизм создан. Еще 4 ноября 1950 г. его членами была принята Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. На основании этой Конвенции были образованы Европейская комиссия и ЕСПЧ, которые наделялись полномочиями по рассмотрению жалоб госу-

дарств и отдельных лиц. В конце 1998 г. вступил в силу Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому вносились кардинальные изменения в созданный на ее основе механизм: Комиссия по правам человека была упразднена, а ее функции, включая рассмотрение приемлемости жалоб, передавались единому органу — ЕСПЧ. Этот Суд теперь работает на постоянной основе и рассматривает петиции, направленные в его адрес от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что в отношении их были нарушены права, предусмотренные Европейской конвенцией или Протоколами к ней.

Созданный в соответствии с Конвенцией механизм контроля является, по сути дела, наднациональной властью. Его учреждение потребовало от государств — членов СЕ отказаться от сложившихся стереотипов и абсолютизации государственного суверенитета. Решения Суда, имеющие значение прецедента, оказывают значительное влияние на формирование и развитие доктрины европейского права. Ими в повседневной практике руководствуются судебные органы государств-участников. Члены СЕ постоянно корректируют свое законодательство и административную практику под влиянием решений Суда. Выявляя несоответствие правоприменительных действий национальных властей Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ЕСПЧ побуждает государства-члены пересматривать действующее законодательство и практику его применения.

Любое государство, вступающее в СЕ, должно не только присоединиться к Европейской конвенции, но и внести в свое законодательство необходимые изменения, вытекающие из прецедентного права, создаваемого решениями ЕСПЧ.

Одним из наиболее эффективных и динамически развивающихся региональных образований в Европе является ЕС. Его члены признают примат международного права и права Сообщества. Общность правовых традиций в Европе позволила создать универсальную правовую систему, в которой действуют как национальные правовые системы, так и европейское право, обязательное для государств-членов.

Процессы, происходящие в Европе в рамках различных региональных организаций, свидетельствуют о сближении правовых принципов и норм прежде всего в сфере прав человека. Основой такого сближения являются как гражданские и поли-

тические, так и социально-экономические права. Именно в этом направлении будет, по-видимому, развиваться сотрудничество всех европейских государств.

Интеграционные процессы, происходящие в Европе, уникальны. В других регионах мира они еще весьма далеки от европейского уровня. Тем не менее согласно Американской конвенции по правам человека, принятой в 1969 г., созданы два органа — Межамериканская комиссия и Межамериканский суд по правам человека. Несмотря на сложную и противоречивую обстановку на Североамериканском континенте, отсутствие там политической стабильности, происходящие время от времени военные перевороты, Комиссия и Суд ежегодно рассматривают сотни жалоб отдельных лиц о нарушениях их прав, закрепленных в Американской конвенции.

Сложно продвигается процесс становления демократии и в Африке. На этом континенте имеется немало лидеров, которые считают, что примат права в жизни страны и уважение основных прав и свобод — принципы, применимые лишь к европейским понятиям демократии. Они абсолютизируют роль государственного суверенитета и делают акцент на особые традиции Африканского континента. И все же для Африки становится более очевидным, что политический плюрализм, многопартийность, демократические выборы, экономические реформы — единственно возможный путь развития стран континента. В этом она опирается на опыт, накопленный Европой.

В 1981 г. африканскими государствами была принята Хартия прав человека и прав народов, положения которой, учитывая специфику континента, восприняли европейские достижения в области прав человека. Хартия провозгласила не только социально-экономические, культурные, гражданские и политические права, но и права народов (право на самоопределение, на развитие, на обладание природными богатствами и ресурсами и др.).

Если первоначально в соответствии с Африканской хартией прав человека и народов от 26 июня 1981 г. была учреждена лишь Комиссия по правам человека, то в настоящее время и на Африканском континенте происходят значительные изменения. Согласно Хартии прав человека и прав народов Африканская комиссия имеет ограниченные функции и рассматривает только случаи, свидетельствующие о систематических нарушениях прав человека и прав народов. Ее деятельность показала сла-

бость установленных процедур и недостаточную компетенцию Комиссии для пресечения нарушений прав личности. Поэтому многие годы лидеры ряда государств Африки предпринимали усилия по повышению эффективности механизма защиты прав человека на Африканском континенте. Эти усилия завершились принятием в 1998 г. главами государств и правительств Протокола к Африканской хартии, касающегося учреждения Африканского суда по правам человека и народов, который вступил в силу в 2004 г. Этот суд правомочен рассматривать петиции как от частных лиц, так и от представителей неправительственных организаций о нарушениях гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, закрепленных Африканской хартией.

Развитие региональных организаций и расширение функций созданных ими механизмов по защите прав человека свидетельствуют о том, что государства одного региона, имеющие общие политические традиции, идеалы, перспективы социального и экономического прогресса, легче добиваются единого подхода к решению рассматриваемых проблем. Европейский опыт деятельности региональных организаций демонстрирует возможность его распространения и на другие регионы мира с учетом их цивилизационных особенностей, культурных традиций, ценностей.

Тенденции повышения эффективности региональных механизмов по защите основных прав и свобод человека, несомненно, будут не только сохраняться, но и развиваться в глобализирующемся мире.

§ 5. Международная защита прав человека и процессы глобализации в современном мире

Процессы глобализации, происходящие в современном мире, оказали существенное воздействие на режим прав человека, установленный в середине XX в. принятием Устава ООН и Международного билля о правах человека. Конец XX — начало XXI в. характеризуется созданием целого ряда международных структур в сфере прав человека, которые берут на себя надгосударственные функции, принимая решения, обязательные для государств — участников международных договоров, иногда даже в случаях, когда они не согласны с ними. Тем самым ог-

раничивается суверенитет государств и сужаются границы их внутренней юрисдикции.

Права человека, закрепленные во Всеобщей декларации, Международных пактах о правах человека и в ряде других международных документов, получают всеобщее признание и становятся нормами, имеющими характер *jus cogens*. Какие же правовые принципы, закрепленные в международных документах, имеют первостепенное значение для каждого человека и обязательны для всех государств мира в эпоху глобализации?

1. Основные права и свободы человека являются естественными и принадлежат каждому от рождения. В силу этого они признаются неотъемлемыми и неотчуждаемыми.

2. Признаваемые международными соглашениями основные права и свободы должны быть гарантированы каждому, кто находится под юрисдикцией соответствующего государства и на его территории.

3. Обеспечение прав и свобод несовместимо с дискриминацией по какому бы то ни было признаку.

4. Каждое государство обязано соблюдать не только права и свободы человека, закрепленные в международных соглашениях, участником которых оно является, но и общепризнанные принципы и нормы в сфере прав человека.

5. Основные права и свободы должны быть едины на всей территории государства, а их обеспечение и защита является предметом национального законодательства и правоприменительной практики.

6. Права и свободы личности и права народов не должны противоречить друг другу.

7. Фундаментальные права и свободы должны соблюдаться в любой ситуации, в том числе во время чрезвычайного положения и даже вооруженного конфликта.

8. Нарушение каким-либо государством основных прав и свобод личности может повлечь принятие соответствующих мер международного характера.

В международных отношениях признается, что все права взаимосвязаны, неделимы и взаимозависимы. Однако это не противоречит тому, что в глобализирующемся мире меняется отношение к вопросу о равенстве всех прав и свобод. Если раньше признавалось равенство прав и свобод, то сейчас делается упор на их определенную иерархию. Как известно, Устав ООН не закрепил перечень прав и свобод человека. Они были

позднее зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека, в Международных пактах о правах человека и в других международных документах. Среди них следует выделить права, имеющие всеобщий или абсолютный характер: их нельзя не только отменить, но и ограничить, т. е. они должны соблюдаться при любых обстоятельствах.

Международные договоры дают возможность установить определенную иерархию среди основных прав и свобод. Устав ООН провозгласил принцип равноправия и самоопределения народов (п. 2 ст. 1) и принцип уважения прав человека и основных свобод без различия расы, пола, языка и религии (п. 3 ст. 1). Эти принципы, развитые затем в Международных пактах о правах человека и других международных договорах, являются обязательными и всеобщими. Согласно Уставу ООН в случае, когда обстоятельства по нему вступают в противоречие с обязательствами государств по какому-либо международному договору, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН (ст. 103). При этом даже государства, которые не являются членами ООН, обязаны действовать в соответствии с принципами, закрепленными в Уставе ООН (п. 6 ст. 2).

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах всеобщий или абсолютный характер имеют права, которые должны соблюдаться во всех обстоятельствах, даже тогда, когда «жизнь нации находится под угрозой» (п. 1 ст. 4). К таким правам Пакт относит: право на жизнь; запрещение подвергать кого-либо пыткам или жестокому и бесчеловечному обращению и наказанию; запрещение рабства и подневольного состояния; запрещение лишения свободы за невыполнение договорного обязательства; запрещение признания кого-либо виновным в совершении уголовного преступления, которое согласно действовавшему в момент его совершения законодательству не являлось уголовным преступлением; признание за каждым человеком его правосубъектности; право на свободу мысли, совести и религии. Нормы, запрещающие нарушать ряд основополагающих прав и свобод человека во время войны или иного чрезвычайного положения, содержатся и в региональных договорах (ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; ст. 27 Американской конвенции о правах человека и др.).

Наконец, к всеобщим или абсолютным правам следует отнести те из них, нарушение которых признано международным

преступлением и в отношении которых государства обязаны принять национальные законы, устанавливающие уголовную ответственность индивидов. Преступный характер нарушений основополагающих прав человека закреплен, соответственно, в ст. 6 и 5 уставов Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов, в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., в Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г. и в Дополнительных протоколах к ним, Римском статуте МУС 1998 г.

Основополагающее значение имеют не только некоторые гражданские и политические права, но и ряд экономических, социальных и культурных прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выделяет из этой категории такие права, которые имеют первоочередной характер и обладают «особой важностью». К ним Комитет относит право на необходимую для жизни пищу, элементарное медицинское обслуживание, жилье и начальное образование.

Данная категория прав является *jus cogens* и действует как *erga omnes*. Объем и число таких прав в глобализирующемся мире постоянно расширяется. При этом особенно важно, чтобы большинство государств признали приоритет международного права над национальными законами и тем самым взяли на себя обязательство соблюдать основополагающие права и свободы, которые должны быть обеспечены повсеместно.

Тенденции развития современного мира свидетельствуют о все возрастающем влиянии международного права на внутригосударственное. Эти тенденции особенно ярко проявляются, как уже отмечалось выше, в международном регулировании прав человека. За последние годы все большее признание получает положение о том, что права человека не входят исключительно во внутреннюю юрисдикцию государств. При этом речь идет не только о массовых и грубых нарушениях прав человека, имеющих систематический характер, но и об отдельных посягательствах на права личности.

Значение международно-правового регулирования прав человека возрастает за счет рассмотрения вопросов, которые ранее входили во внутреннюю юрисдикцию государств. На смену примата внутреннего права приходит верховенство международного права; увеличивается число новых международных догово-

ров в сфере прав человека и их нормы инкорпорируются во внутреннее право. Этот процесс стал четко отслеживаться после принятия Устава ООН и Всеобщей декларации прав человека. В тот период государства создавали нормы международного права таким образом, чтобы они были совместимы с их внутренним правом. В настоящее время государства принимают многие международные соглашения, которые далеко не полностью соответствуют их национальному законодательству. Поэтому они все чаще и чаще вынуждены приводить свое внутреннее право в соответствие с новыми международными нормами. В связи с этим достаточно сослаться на Римский статут МУС, документы, принятые ЕС, СЕ, ОБСЕ, а также МОТ и ВТО. Процесс «вторжения» международного права во внутреннюю юрисдикцию государств приводит фактически к их «переплетению» и «сращиванию». При этом прослеживается все большее признание государствами примата международного права.

В условиях глобализации государства добровольно отказываются от части своих суверенных прав и передают некоторые из них международным органам. В настоящее время происходит укрепление суверенитета индивида. Государственный суверенитет не может больше служить лицензией на попрание прав человека. Широко применяемые принципы и нормы международного права превалируют над суверенитетом государств и национальными законами. Даже в случаях отдельных посягательств на права человека суверенитет не действует в полном объеме, а если происходят массовые и грубые нарушения этих прав, то официальные лица государства, виновные в их преступном совершении, несут уголовную ответственность, предусмотренную международными нормами.

Возрастающее значение международного регулирования прав личности не означает, что роль государства в вопросах защиты прав человека отодвинулась на второй план. В условиях глобализации роль государства становится значительно сложнее. Помимо своих классических функций в области защиты основных прав и свобод человека, правопорядка, повышения уровня здравоохранения и образования государство должно брать на себя все большую ответственность за обеспечение равенства, справедливости, ликвидацию бедности и нищеты, обеспечение здоровой окружающей среды и за многие другие сферы внутригосударственных отношений.

Глобальные процессы неизбежно приведут к выравниванию уровня развития многих стран, принятию и прогрессивному

развитию многих норм и принципов в сфере прав человека. Международное право все в большей степени будет отражать интересы всего международного сообщества в целом. В этом процессе приоритетным направлением станет защита прав и свобод человека.

Контрольные вопросы

1. Какие три группы международных документов являются составной частью отрасли МППЧ?
2. Какова юридическая сила Всеобщей декларации прав человека и пактов о правах человека?
3. Каковы функции контрольных органов, созданных в соответствии с пактами о правах человека, и в чем их различие?
4. Каковы причины реформирования органов ООН по правам человека?
5. Чем отличаются системы универсального и регионального сотрудничества в области прав человека?
6. Какие изменения в сотрудничестве государств в области прав человека происходят в процессе глобализации?

Рекомендуемая литература

- Карташкин В. А.* Международные механизмы защиты прав человека: Как подать жалобу в международные органы. М., 2003.
- Карташкин В. А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009.
- Лукашук Г. Е.* Международный контроль в области прав человека: тенденции и перспективы. М., 2005.
- Международные акты о правах человека. Сб. документов / Сост. В. А. Карташкин и Е. А. Лукашук. 2-е изд. М., 2002.
- Мовчан А. П.* Права человека и международные отношения. М., 1982.
- Мюллерсон Р. А.* Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991.
- Островский Я. А.* ООН и права человека. М., 1968.
- Права человека и процессы глобализации современного мира / Отв. ред. Е. А. Лукашук. М., 2005.
- Черниченко С. В.* Личность и международное право. М., 1974.
- Falk R.* Human Rights and State Sovereignty. L., 1981.
- Lauterpacht H.* International Law and Human Rights. L., 1950.

Глава 10

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

§ 1. Понятие международной ответственности

Международная ответственность выполняет функцию, которая свойственна институту юридической ответственности вообще: обеспечение соблюдения международного права через воздействие на нарушителя. Ее можно определить как следствие нарушения субъектом международного права своих международно-правовых обязательств. Содержание международной ответственности составляют юридические последствия, направленные на прекращение нарушения и возмещение причиненного вреда.

Поскольку международное право отличается от национальных правовых систем, то и ответственность за нарушение установленных им обязательств имеет целый ряд особенностей, определяемых его природой и основными характеристиками как особой правовой системы. Субъектами международной ответственности выступают государства и международные неправительственные организации (основные действующие лица международных отношений). Именно они обладают правами и имеют обязательства по международному праву, и в случае нарушения обязательств для них должны наступать определенные юридические последствия. Следовательно, о международной ответственности речь идет только тогда, когда государство нарушает свои обязательства во взаимоотношениях с другими государствами или международными организациями.

Международная ответственность представляет собой единый правовой институт и не подразделяется на различные виды (такие как уголовная, гражданская или административная ответственность), существующие в национальных правовых системах. Кроме того, как подтвердил арбитражный трибунал по делу «Рейнбоу Уорриор» («Новая Зеландия против Франции», 1990 г.), «в области международного права не проводится различия между договорной и деликтной ответственностью». Международная ответственность является межотраслевым ин-

ститутотом. Поскольку существуют международно-правовые обязательства государств или международных организаций, постольку характер ответственности за их нарушение остается неизменным, невзирая на то, что сами обязательства могут проистекать из норм, относящихся к различным отраслям международного права. Таким образом, будет ли нарушено обязательство, установленное нормой дипломатического, морского, гуманитарного, экологического права либо любой другой отрасли международного права, ответственность будет в целом наступать по одним и тем же правилам. При этом, однако, нельзя полностью исключить, что в некоторых отраслях могут быть установлены специальные нормы, относящиеся к установлению, содержанию или имплементации ответственности.

§ 2. Ответственность государств

2.1. Эволюция и кодификация

Принцип международной ответственности государства за нанесение ущерба имуществу или личности иностранцев на основе договорной и арбитражной практики стал формироваться в конце XVIII в. О существовании в международном праве института ответственности до этого периода сложно что-то сказать. Прецеденты, связанные с ответственностью государства за причинение вреда иностранцам, в XIX в. достаточно многочисленны, и уже можно говорить о наличии соответствующей обычной нормы в конце века. За этот же период можно насчитать незначительное количество дел, касавшихся вопросов ответственности государства за нарушение своих обязательств непосредственно в отношении другого государства. Наиболее известным является решение международного арбитража в 1872 г. по делу «О крейсере «Алабама», в соответствии с которым Великобритания должна была компенсировать Соединенным Штатам ущерб, нанесенный в результате нарушения ею обязательств, связанных с нейтралитетом во время Гражданской войны в США в период 1861—1865 гг.

Неслучайно, когда Лига Наций в середине 1920-х гг. решила предпринять работу по кодификации норм международного права, ответственность государств, как и в других кодификационных проектах того времени, предполагалось рассмотреть в

контексте нанесения ущерба имуществу и личности иностранцев. Конференция Лиги Наций по кодификации международного права, состоявшаяся в Гааге с 13 марта по 12 апреля 1930 г., не принесла, правда, каких-либо осязаемых результатов в части определения оснований и содержания ответственности государств.

В 1949 г. на своей первой сессии КМП включила в программу работы тему об ответственности государств. Доклады первого специального докладчика, представленные в период с 1956 по 1961 г. касались ответственности государств за причинение ущерба личности или имуществу иностранцев. В 1963 г. КМП решила, что тема ответственности должна рассматриваться более широко (как общие принципы международной ответственности государств за нарушение любых международных обязательств, а не только за причинение ущерба иностранцам. Работу над этой темой КМП завершила только в августе 2001 г., представив проект Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния Генеральной Ассамблее ООН, которая в декабре того же года приняла Статьи к сведению и предложила их вниманию правительств (резолюция A/RES/56/83). В настоящее время Статьи рассматриваются как авторитетный документ, демонстрирующий современное понимание и состояние международного права в данной области. Многие из их положений широко цитируются и применяются МС ООН, другими международными судебными органами и арбитражными трибуналами в качестве общепризнанных норм международного права. На современном этапе большинство государств и экспертов в области международного права не считают абсолютно необходимым принятие конвенции на основании этих Статей. Превалирует мнение, что многие кодифицированные нормы уже входят в корпус обычного международного права, остальные же постепенно приобретут статус правовых через консолидацию практики и выражение *opinio juris*.

2.2. Основания ответственности

Общие положения. Нормы об ответственности государств за международно-противоправные деяния являются вторичными, т. е. они определяют условия наступления ответственности и вытекающие из нее юридические последствия. Первичными в

этом контексте являются нормы, определяющие существо самого международного обязательства, которое было нарушено. Так, если государство пытается разрешить свой спор с другим государством при помощи военной силы, то первичными нормами, устанавливающими обязательства, которые нарушаются, будут принципы неприменения силы и угрозы силой и мирного разрешения международных споров. В результате их нарушения между государствами возникают новые правоотношения по поводу ответственности, в которых вторичные нормы об ответственности будут определять последствия противоправного поведения.

Главный принцип, лежащий в основе современного права международной ответственности государств (ст. 1 Статьи КМП об ответственности государств за международно-правовые деяния), заключается в том, что любое деяние государства, нарушающее его международно-правовое обязательство, влечет за собой международную ответственность. Ответственность государства имеет абсолютный характер — она следует в результате самого факта нарушения, поскольку намерение государства не является признаком международно-противоправного деяния, если только оно не предусмотрено первичной нормой. Кроме того, для наступления ответственности нет необходимости, чтобы противоправное поведение нанесло ущерб, а также, соответственно, существовала причинно-следственная связь между поведением и ущербом. В деле «О фосфатах в Марокко» («Италия против Франции», 1938 г.) Постоянная палата международного правосудия определила, что если деяние совершено государством и оно «противоречит договорным правам другого государства, то международная ответственность будет прямо установлена в отношениях между этими государствами».

Деяние государства, нарушающее его обязательство, может представлять собой либо действие, либо бездействие. Нарушением обязательства путем действий будет, например, неправомерное применение государством военной силы против другого государства. Бездействие будет представлять собой противоправное деяние в случаях, когда государство в соответствии с обязательством должно было бы предпринять какие-либо действия, но не предприняло их. В деле «О дипломатическом и консульском персонале Соединенных Штатов в Тегеране» («США против Ирана», 1980 г.) МС ООН пришел к выводу, что бездействие Ирана, который не обеспечил защиту дипло-

матических и консульских учреждений США в Иране, представляло собой «явное и серьезное» нарушение обязательств перед Соединенными Штатами по Венской конвенции о дипломатических сношениях и Венской конвенции о консульских сношениях.

Поведение государства. Государство осуществляет деятельность через действия своих агентов (государственные органы, поведение которых присваивается государству. Правило о том, что «поведение любого органа государства должно рассматриваться как деяние этого государства по международному праву и поэтому влечет ответственность государства, если оно представляет собой нарушение международного обязательства этого государства», получившее отражение в ст. 4 Статей об ответственности государств, по мнению МС ООН, высказанному в деле «О применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него» («Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории», 2007 г.) (далее — дело о геноциде), является нормой обычного международного права. Поведение частных лиц — юридических и физических — по большей части поведением государства не является. Только в некоторых случаях, когда государство уполномочивает их осуществлять определенные государственные функции или действовать от его имени (например, осуществление полицейских функций частными агентствами), государству могут быть присвоены деяния физических лиц и юридических лиц, не имеющих статуса органа государства. Помимо этого, государству могут присваиваться действия частных лиц, если государство признает и принимает это поведение в качестве собственного. В деле «О дипломатическом и консульском персонале Соединенных Штатов в Тегеране» МС ООН заявил, что одобрение аятоллой Хомейни и другими органами Иранского государства действий лиц, захвативших посольство США, «радикальным образом изменило правовую природу ситуации» и превратило частных лиц в «агентов Иранского государства, за чьи действия само государство несло международную ответственность».

Как подчеркнул МС ООН в деле о геноциде, также со ссылкой на ст. 4 Статей об ответственности государств, понятие «орган государства» по обычному международному праву применяется в отношении «всех индивидуальных или коллективных образований, которые составляют систему государства

и действуют от его имени». Статус органа как государственно-го определяется как по внутреннему праву, так и исходя из его положения, полномочий и функций, при этом определяющим является то, что орган действует от имени государства. Органы государства занимают различное положение в его иерархической структуре (правительство, министерство, и т. п.), однако поведение как вышестоящих, так и нижестоящих органов и должностных лиц является поведением государства. С точки зрения функций орган может быть законодательным, исполнительным или судебным; по территориальному охвату полномочий — органом центральной власти или органом административно-территориальной единицы. Если государство имеет федеративную структуру, то действия федеративных единиц и их органов, какой бы автономией они ни обладали, присваиваются государству в целом. Таким образом, система организации власти и распределение полномочий между органами внутри государства не имеют значения для целей присвоения государству поведения органа.

Действия государственного органа (будь это коллективный орган или должностное лицо), выходящие за пределы его полномочий или совершенные с нарушением указаний, все равно рассматриваются как действия государства. В деле «Веласкес Родригес» (1988 г.) Межамериканский суд по правам человека заявил, что «согласно международному праву государство несет ответственность за действия своих агентов, осуществленные ими в официальном качестве, и за их бездействие, даже если эти агенты действовали вне сферы своих полномочий или нарушили внутригосударственное право». Европейский Суд по правам человека в решении по делу «Илашку и другие против Молдовы и Российской Федерации» (2004 г.) сделал вывод о том, что «государство также может нести ответственность даже в том случае, когда его агенты действуют *ultra vires* или в нарушение указаний».

В исключительных обстоятельствах государству присваиваются действия лиц или групп лиц, действовавших по его указаниям, под его руководством или контролем. В частности, это относится к операциям, осуществляемым различного рода антиправительственными вооруженными группами на территории государства. В деле «О военной и военизированной деятельности в Никарагуа и против нее» («США против Никарагуа», 1986 г.) МС ООН отрицательно ответил на вопрос о том,

могут ли за поведение групп «контрас», которые вели вооруженную борьбу против правительства Никарагуа, быть ответственны США. В качестве критерия для признания государства ответственным за действия подобного рода групп Суд использовал факт наличия или отсутствия «эффективного контроля» государства «за военными и военизированными операциями, в ходе которых были совершены предполагаемые нарушения». Апелляционная камера МТБЮ не согласилась с таким подходом, заявив в решении по делу Тадича (1999 г.), что критерием присвоения поведения вооруженных групп государству является «общий контроль» и нет необходимости доказывать, что в отношении каждой операции издавались специальные инструкции или приказы.

Черту под этой дискуссией МС ООН подвел в решении по делу о геноциде. Он, в частности, указал, что критерий «общего контроля» расширяет сферу охвата ответственности государств далеко за пределы основополагающего принципа, в соответствии с которым государство отвечает только за свое собственное поведение. Деяния, совершенные «лицом или группой лиц, которые не являются ни органами государства и не приравниваются к таким органам», присваиваются государству только на основании обычной нормы международного права, получившей отражение в ст. 8 Статей об ответственности государств за международно-правовые деяния, т. е. «когда орган государства дал инструкции или обеспечивал руководство, в соответствии с которыми действовали исполнители противоправного деяния, или когда он осуществлял эффективный контроль за деятельностью, в ходе которой было совершено правонарушение». В этом отношении критерий «общего контроля» непригоден, поскольку он «растягивает слишком сильно, почти до точки разрыва, связь, которая должна существовать между поведением органов государства и его международной ответственностью».

Нарушение обязательства. Нарушение международного обязательства состоит в том, что фактическое поведение государства не соответствует тому, которое предписано обязательством, установленным первичной нормой международного права. Характер и происхождение обязательства, которое нарушается, не имеют значения для наступления ответственности. Обязательство может проистекать из договора (многостороннего или двустороннего), обычной нормы международного права, обяза-

тельного решения международной организации, решения международного арбитражного или судебного органа, или же быть обязательством, принятым на себя государством в одностороннем порядке. Обязательство государства может относиться к любой предметной сфере и иметь любое содержание, быть обязательством поведения или обязательством результата. В решении по делу «Рейнбоу Уорриор» арбитражный трибунал заявил, что «любое нарушение государством какого-либо обязательства, независимо от его происхождения, влечет за собой ответственность государства». Международный Суд в деле «О Проекте Габчикова-Надьмарош» («Венгрия против Словакии», 1997 г.) отметил, что международно-противоправное деяние государства влечет его международную ответственность, «какой бы ни была сущность обязательства, которое было нарушено»; а в деле «О толковании решения по делу Авена» («Мексика против США», 2009 г.) указал, что невыполнение обязательства «представляет собой международно-противоправное поведение».

Нарушение или начало нарушения обязательства определяется в зависимости от содержания первичной нормы и происходит в тот момент, когда осуществляется поведение, имеющее противоправный характер. Если же противоправное поведение осуществляется на протяжении определенного периода времени, то нарушение имеет длящийся характер и осуществляется в течение всего этого периода. При составном противоправном деянии нарушение обнаруживает себя лишь после того, как совершена серия действий. Его существо составляет совокупность отдельных актов, которые сами по себе могут также представлять противоправные деяния, но противоречащие уже иным обязательствам.

2.3. Обстоятельства, исключаящие противоправность

При определенных обстоятельствах поведение, которое не соответствует международно-правовым обязательствам государства, не является противоправным. В таких ситуациях говорят об обстоятельствах, исключаящих противоправность. В Статьях об ответственности государств определены шесть таких обстоятельств: согласие, самооборона, контрмеры, форс-мажор, бедствие и состояние необходимости. Ни одно из них, однако, не исключает противоправности деяния, если оно противоре-

чит обязательству, вытекающему из императивной нормы общего международного права.

Согласие государства на совершение другим государством деяния, которое противоречит его обязательствам в отношении первого государства, исключает противоправность этого деяния.

Самооборона в соответствии со ст. 51 Устава ООН исключает противоправность совершенных в ее ходе действий, в частности применения вооруженной силы. Это, правда, не означает, что состояние самообороны исключает противоправность вообще всех деяний: нарушение обязательств по МГП, не допускающих отступлений обязательств в области прав человека и запретов на применение определенных видов оружия будет по-прежнему противоправным, даже если государство действовало в порядке самообороны.

Контрмеры, принимаемые пострадавшим государством в отношении государства, нарушившего международно-правовое обязательство, не являются противоправными, даже если они не соответствуют международному обязательству применяющего их государства.

Форс-мажор, т. е. непреодолимая, не поддающаяся контролю государства сила, которая делает выполнение обязательства материально невозможным, исключает противоправность деяния, совершенного под его воздействием. Ситуация форс-мажора может быть вызвана стихийными явлениями или действиями людей. Невозможность исполнения обязательства должна быть абсолютной и материальной, только лишь затруднение исполнения обязательства не представляет собой невозможности исполнения и не может быть форс-мажором. На ситуацию форс-мажора нельзя ссылаться, если она была вызвана поведением самого государства либо оно прямо взяло на себя ответственность за риск ее возникновения.

Бедствие, исключаящее противоправность, заключается в том, что исполнитель деяния не имеет другой возможности действовать, поскольку он спасает свою жизнь или жизнь вверенных ему людей. На практике случаи бедствия, как правило, связаны с воздушными или морскими судами одного государства, которые оказывались на территории другого государства из-за погодных условий, технической неисправности или выхода из строя навигационного оборудования.

Также противоправность исключается, если государство действовало в *состоянии необходимости*. Международный Суд в деле «О Проекте Габчикова-Надьямарош» отметил, что «состояние необходимости признано обычным международным правом в качестве основания, исключающего противоправность деяния, не соответствующего международному обязательству», но на него можно ссылаться только в «исключительных случаях» и только при соблюдении совокупности строго определенных условий. В Статьях об ответственности государств за международно-правовые деяния они сформулированы следующим образом: 1) «существенному интересу» государства должна грозить опасность; 2) опасность эта является «тяжкой и неминуемой»; 3) деяние, не соответствующее обязательству, является «единственным путем» защиты интереса; 4) это деяние не наносит «серьезного ущерба существенному интересу» государства, в отношении которого действует обязательство, или международного сообщества в целом. Кроме того, на состояние необходимости нельзя ссылаться, если такая возможность исключена в первичной норме международного права или если государство само способствовало возникновению такого состояния

2.4. Содержание международной ответственности государства, виды и формы возмещения вреда

Международная ответственность государства, наступающая в результате нарушения международно-правового обязательства, порождает определенные юридические последствия. Основным последствием является обязательство государства, несущего ответственность, прекратить противоправное деяние, если таковое продолжается. Потерпевшее государство для защиты своих интересов также может потребовать предоставления заверения и гарантий неповторения деяния с тем, чтобы предотвратить возможные будущие нарушения. Заверения обычно предоставляются в форме заявления о неповторении нарушения. Гарантии могут потребовать совершения определенных действий: изменение законодательства, издание распоряжения и проч. В делах Лагранд («Германия против США», 2001 г.) и Авена («Мексика против США», 2004 г.) МС ООН счел, что сделанные США заявления о принятии мер, направленных на выполнение обязательств в соответствии со ст. 36(1)(b) (право

на консульское уведомление в случае ареста иностранцев) Венской конвенции о консульских сношениях, представляют собой достаточные гарантии и заверения неповторения нарушений. В деле «О вооруженной деятельности на территории Конго» («Демократическая Республика Конго против Уганды», 2005 г.) в качестве таковых Суд признал содержащиеся в Трехстороннем соглашении о региональной безопасности в районе Больших Озер (26 октября 2004 г.), подписанном Демократической Республикой Конго, Руандой и Угандой, обязательства сторон (в том числе Уганды) уважать суверенитет и территориальную целостность сторон соглашения, поскольку «это выражает юридическое обязательство не повторять противоправные деяния».

Ответственное государство также обязано предоставить полное возмещение как материального, так и морального вреда, причиненного международно-противоправным деянием. В этом контексте как синоним нередко употребляют иной общий термин (предоставление репараций). Обязательство о возмещении вреда сформулировано в решении ППМП от 26 июля 1927 г. по делу «О Фабрике в Хожуве» (о юрисдикции): «Принципом международного права является то, что нарушение обязательства влечет за собой обязательство обеспечить возмещение в адекватной форме». Что касается объема возмещения, то в вынесенном годом позже решении по существу дела «О Фабрике в Хожуве» было подчеркнуто, что «возмещение должно, насколько это возможно, ликвидировать все последствия противоправного деяния и восстановить ситуацию, которая, по всей вероятности, существовала бы, если бы это деяние не было совершено».

Возмещению подлежит вред, нанесенный именно противоправным деянием, т. е. в каждом случае в отличие от самого наступления ответственности должна быть установлена причинно-следственная связь между деянием и вредом. Достаточность и характер такой связи определяются в зависимости от содержания обязательства и обстоятельств нарушения. В деле о геноциде МС ООН заявил, что для вынесения решения в отношении репараций он должен установить «является ли и в какой степени вред, на который ссылается заявитель, последствием противоправного поведения ответчика, для того, чтобы ответчик был бы призван к его возмещению». В данном деле Суд не смог установить «достаточно прямую и определенную» причинно-следственную связь между нарушением ответчиком

обязательства о предупреждении геноцида и ущербом, нанесенным ответчику в результате актов геноцида, совершенных в Сребренице в 1995 г. во время конфликта в Боснии и Герцеговине. Соответственно, Суд сделал вывод, что «финансовая компенсация не является подходящей формой репараций за нарушение обязательства предупреждения геноцида».

Возмещение вреда (репарации) осуществляется в форме реституции, компенсации и сатисфакции по отдельности или в сочетании в зависимости от вида и объема причиненного вреда.

Реституция представляет собой восстановление фактического положения, которое существовало до совершения противоправного деяния. Реституция осуществляется в ситуации, когда она материально возможна, т. е. объект обязательства не утрачен безвозвратно в силу его физического уничтожения или необратимого повреждения. Реституция имеет широкое значение и может принимать форму, например, возврата территории, возвращения имущества, освобождения задержанных лиц (материальная реституция) или отмены правового акта (юридическая реституция). В деле «О храме Преах-Вихеар» («Камбоджа против Таиланда», 1962 г.) МС ООН постановил, что Таиланд обязан вернуть Камбодже все объекты (скульптуры, стелы, фрагменты монументов, модели из песчаника и старинную керамику), которые могли быть вывезены тайскими властями из храма или с его территории с начала оккупации храма Таиландом в 1954 г. В деле «О дипломатическом и консульском персонале Соединенных Штатов в Тегеране» Суд решил, что правительство Ирана немедленно должно освободить дипломатических и консульских сотрудников, а также других граждан США, удерживаемых в качестве заложников в Иране. В консультативном заключении «О правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории» (2004) МС ООН сделал вывод, что Израиль обязан вернуть землю, плодовые сады, оливковые рощи и другое недвижимое имущество, изъятое у юридических и физических лиц для целей строительства стены. В деле «Об ордере на арест от 11 апреля 2000 г.» («Демократическая Республика Конго против Бельгии», 2002 г.) МС ООН постановил, что Бельгия должна, используя средства по своему выбору, отменить ордер на арест, выданный в отношении министра иностранных дел Демократической Республики Конго, и, соответственно, информировать органы, которым он был направлен (Интерпол).

Если реституция невозможна, неадекватна или недостаточна, потерпевшее государство имеет право получить от государства, совершившего международно-противоправное деяние, *компенсацию* за ущерб, причиненный в результате нарушения обязательства. Компенсация состоит в выплате денежных сумм за ущерб, который не возмещен путем реституции. Компенсируется весь материальный ущерб, исчисленный в финансовом выражении, включая стоимость имущества, упущенную выгоду, дополнительные расходы в связи с устранением последствий противоправного деяния и др. В консультативном заключении «О правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории» МС ООН заявил, что, поскольку реституция материально невозможна, Израиль обязан компенсировать ущерб лицам, у которых было изъято имущество, а также всем иным юридическим и физическим лицам, которым был нанесен «какой бы то ни было материальный ущерб» в результате строительства стены.

Сатисфакцию нарушившее государство предоставляет в случаях, когда вред не может быть возмещен реституцией или компенсацией. Сатисфакция заключается в признании нарушения, выражении сожаления, официальном извинении либо в иной форме. Сатисфакция, как правило, является средством возмещения нематериального вреда, который не поддается денежному выражению. Такие виды вреда возникают из самого факта нарушения обязательства (оскорбление государственной символики или иные формы оскорбления государства, нарушение суверенитета, нарушение неприкосновенности дипломатического представительства). Нередко в судебных решениях формой сатисфакции является сама констатация факта нарушения. В делах «О проливе Корфу» («Соединенное Королевство против Албании», 1949 г.), «Об ордере на арест от 11 апреля 2000 г.», «О геноциде и о некоторых вопросах взаимной помощи по уголовным делам» («Джибути против Франции», 2008 г.) МС ООН решил, что сделанные им заявления о нарушении обязательств представляют собой «надлежащую сатисфакцию».

Международный Суд в деле Авена подчеркнул, что выбор той или иной формы возмещения зависит от конкретных обстоятельств дела, природы и объема нанесенного вреда. Поэтому «как и в деле Лагранд» принесение США извинения будет недостаточным при нарушениях обязательств, вытекающих из Венской конвенции о консульских сношениях, в результате

которых отдельные лица длительное время находились в заключении или были приговорены к суровым наказаниям. В таких случаях США должны обеспечить пересмотр вынесенных приговоров, принимая во внимание нарушения прав, вытекающих из Венских конвенций.

2.5. Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм международного права

Особый характер имеют юридические последствия серьезных нарушений обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права. Помимо того, что отступления от императивных норм на основании соглашения сторон не допускаются, императивные нормы также представляют собой обязательства *erga omnes*, определенные МС ООН в деле «О компании «Барселона Трэкшн» («Бельгия против Испании», 1970 г.) как «обязательства государства по отношению к международному сообществу в целом», в отношении которых «все государства имеют юридический интерес, связанный с их защитой».

В соответствии с режимом, предусмотренным в Статьях об ответственности государств, особые последствия серьезного нарушения императивной нормы в дополнение к последствиям нарушения обязательств вообще состоят в воздействии на нарушителя со стороны международного сообщества в целом. Во-первых, на все государства, вне зависимости от того, затронуты они напрямую правонарушением или нет, возлагается обязанность сотрудничать с целью прекратить нарушение императивной нормы. На практике такое сотрудничество осуществляется прежде всего в институциональных формах в рамках международных организаций, в основном ООН. Во-вторых, государства обязаны не признавать правомерным положение, сложившееся в результате нарушения императивной нормы, и не должны оказывать помощи или содействия в его сохранении. В консультативном заключении «О правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории» МС ООН, ссылаясь на «характер и важность затронутых прав и обязательств», сделал вывод, что «все государства обязаны не признавать противоправную ситуацию, которая сложилась в результате строительства стены, и не предоставлять помощи или содействия в поддержании ситуации, возникшей в результате этого строительства».

2.6. Имплементация международной ответственности

Рассмотрим процедуру привлечения к ответственности. Право заявить об ответственности нарушителя в первую очередь является правом потерпевшего государства. Таковым будет считаться государство, если нарушено обязательство, действующее непосредственно в отношении этого государства. Государство также будет потерпевшим, если нарушено коллективное обязательство в отношении группы государств или международного сообщества в целом, но отдельное государство особо затронуто этим нарушением (например, при нарушении обязательства по защите окружающей среды, в результате которого нанесен ущерб данному государству). Кроме того, в случаях, когда нарушение государством обязательства в рамках многостороннего режима «радикальным образом» меняет положение всех других государств-участников в отношении исполнения этого обязательства (например, при невыполнении обязательств в соответствии с договором о разоружении), каждое из этих государств также считается потерпевшим.

Потерпевшее государство, имеющее намерение заявить об ответственности другого государства, должно каким-либо образом (официально или неофициально, письменно или устно) уведомить его о своем требовании. Потерпевшее государство может утратить право привлечь нарушителя к ответственности, если юридически действительным и явным образом была выражена государственная воля отказаться от требования, или же в силу своего поведения государство молчаливо согласилось с утратой права предъявить требование. Истечение какого-либо периода времени после совершения правонарушения не является свидетельством отказа. В деле «О некоторых месторождениях фосфатов в Науру» МС ООН заявил, что не существует конкретных сроков, истечение которых может сделать иск в отношении нарушения права неприемлемым, этот вопрос должен решаться с учетом конкретных обстоятельств. В деле «О вооруженной деятельности на территории Конго» Суд решил, что длительный интервал между событиями, произошедшими во время режима Мобуту до мая 1997 г., и заявлением Уганды о встречном требовании в 2001 г. не делает неприемлемым встречное требование в части, относящейся к периоду до мая 1997 г. Что касается аргумента о возможной утрате Угандой права требования в отношении этого же периода, то

Суд отметил, что отказ от претензий или прав должен быть либо явно выраженным, либо недвусмысленно вытекать из поведения соответствующего государства. На этом основании он не нашел «ничего в поведении Уганды после мая 1997 г., что может рассматриваться как подразумевающее однозначный отказ от права заявить встречные требования в отношении событий, имевших место в период режима Мобуту».

Если потерпевших государств несколько, то каждое из них может отдельно привлечь нарушителя к ответственности. При множественности государств, несущих ответственность за противоправное деяние, каждое из них несет ответственность за противоправное поведение самостоятельно, и потерпевшее государство, не выходя за рамки размера причиненного ему ущерба, имеет право обратиться к каждому из этих государств. В случае коллективных обязательств любое государство, входящее в группу, связанную определенным правовым режимом, направленным на защиту коллективного интереса (региональные договоры, договоры в определенных областях), а не только потерпевшее государство, имеет право привлечь к ответственности государство-нарушителя. Равным образом в отношении обязательств *erga omnes* такое право принадлежит каждому члену мирового сообщества государств.

Контрмеры представляют собой действия, связанные с неисполнением международно-правовых обязательств потерпевшим государством по отношению к государству-нарушителю. Они, таким образом, были бы противоправными, если бы только не были приняты в ответ на предыдущее нарушение. Традиционно в международном праве для обозначения мер, предпринимаемых в ответ на нарушение обязательства и, в свою очередь, имеющих характер противоправного деяния, использовался термин «репрессалии». В настоящее время этот термин, как правило, означает меры, связанные с применением военной силы в рамках международного военного конфликта. Для определения принудительных мер, предпринимаемых потерпевшим государством в обстоятельствах вне вооруженного конфликта, в современной практике, а также в судебных и арбитражных решениях предпочитают использовать термин «контрмеры», впервые примененный в решении арбитражного трибунала по делу «О воздушных перевозках» («США против Франции», 1978 г.).

Контрмеры — это форма самозащиты, применяемая в сообществе суверенных государств в отсутствие центральной власти.

Они не являются средством наказания и имеют целью побудить нарушившее государство прекратить противоправное деяние и возместить нанесенный ущерб. Контрмеры должны отвечать определенным установленным правом критериям. Во-первых, они применяются потерпевшим государством в ответ на предшествующее противоправное деяние другого государства и направлены только против него. Во-вторых, контрмеры применяются постольку, поскольку потерпевшее государство потребовало от нарушителя выполнить свои обязательства по прекращению противоправного поведения и предоставлению возмещения, но последнее их игнорирует. В-третьих, контрмеры должны быть соразмерны причиненному вреду с учетом тяжести нарушения и затронутых прав. Это требование пропорциональности было установлено еще в 1928 г (в тот период в отношении репрессалий) в арбитражном решении по делу «Наулилаа (Naulilaa)» между Португалией и Германией. В-четвертых, поскольку целью контрмер является побуждение государства-нарушителя к выполнению своих обязательств по международному праву, постольку эти меры должны быть обратимыми. Контрмеры не обязательно должны выражаться в несоблюдении того же самого обязательства, которое было нарушено, они могут иметь более широкий характер, но должны соблюдаться требования о пропорциональности. Контрмеры должны быть прекращены, когда государство-нарушитель выполнит обязательства по прекращению нарушения и возмещению вреда.

Контрмеры следует отличать от реторсий и санкций. Ответные *реторсии* представляют собой недружественное, но правомерное поведение, в отличие от контрмер не нарушающее международно-правовые обязательства потерпевшего государства. *Санкциями* обычно называют различного рода принудительные меры или меры давления, применяемые отдельным государством, группой государств или международной организацией против какого-либо государства. Эти действия не всегда связаны с международно-правовой ответственностью, не обязательно применяются потерпевшим государством и могут как нарушать обязательства применяющих их государств, так и соответствовать им. Кроме того, термин «санкции» может пониматься и как наказание государства за какое-либо деяние (этот элемент полностью отсутствует у контрмер). В последнее время, как правило, термин «санкции» все чаще связывается исключительно с коллективными мерами, принимаемыми междуна-

родной организацией. В связи с неопределенностью юридического значения термина «санкции», в контексте международно-правовой ответственности используется термин «контрмеры» в описанном выше ограниченном понимании.

Определенные виды обязательств не могут затрагиваться контрмерами, т. е. контрмеры не могут заключаться в их несоблюдении. К таким обязательствам относятся обязательства неприменения силы и угрозы силой, о защите основных прав человека, обязательства по международному гуманитарному праву, запрещающие репрессалии против индивидов, иные обязательства, вытекающие из императивных норм общего международного права, а также обязательства, связанные с процедурами мирного разрешения споров, неприкосновенности дипломатических агентов и консульских должностных лиц, дипломатических и консульских помещений, архивов и документов. По договоренности между собой государства могут расширять список обязательств, которые не могут быть предметом контрмер.

Имплементация остается «слабым звеном» института международной ответственности. Во внутреннем правопорядке государство в силу своего доминирующего положения всегда способно добиться привлечения нарушителя к ответственности. В международном сообществе отношения ответственности за противоправные деяния имеют горизонтальный характер и возникают между равноправными субъектами. Некоторые согласованные правоприменительные механизмы позволяют добиться эффективной имплементации международной ответственности и в таких условиях. Например, при возникновении спора между государствами о наличии факта нарушения международного обязательства или природы и объема возмещения вреда вопросы установления ответственности и ее последствий могут быть переданы на рассмотрение международных судебных или арбитражных органов. В иных же обстоятельствах, если государство-нарушитель не выполняет свои обязательства, не согласно на передачу спора об ответственности на рассмотрение третьей стороной, контрмеры потерпевшего государства не оказывают должного влияния, а применение принудительных мер в соответствии с Уставом ООН по каким-то причинам оказывается невозможным или неэффективным, реализация ответственности может оказаться блокированной. Это объективно существующее явление, объясняемое природой современной международной системы.

§ 3. Дипломатическая защита

В результате международно-противоправного деяния, влекущего ответственность государства, может быть причинен вред иностранному юридическому или физическому лицу. Одним из механизмов, который используется для имплементации ответственности в таких случаях, является *дипломатическая защита*, которая заключается в предъявлении одним государством требования другому государству об ответственности этого другого государства за вред, причиненный его международно-противоправным деянием гражданину или юридическому лицу, имеющему национальность первого государства.

Данный институт регулируется главным образом нормами обычного международного права, которые сформировались на основе многолетней практики государств, получили отражение в целом ряде судебных решений и международно-правовой доктрине. В 2006 г. КМП представила Генеральной Ассамблее ООН проекты статей по дипломатической защите, которые сочетают кодификацию с элементами прогрессивного развития международного права в этой области.

С точки зрения международного права дипломатическая защита является правом государства. Считается, что государство обладает им на основании сформулированного еще Э. де Ваттелем в 1758 г. тезиса о том, что «тот, кто плохо обращается с гражданином, тем самым косвенно наносит оскорбление государству, которое покровительствует этому гражданину». Речь идет о том, что ущерб, причиненный гражданину иностранного государства, — это ущерб самому этому государству. Как отмечалось Постоянной палатой международного правосудия в деле «О концессиях Мавромматиса в Палестине» («Греция против Соединенного Королевства», 1924 г.), «выступая на стороне одного из своих граждан и принимая дипломатические меры или возбуждая международное судебное разбирательство от его имени, государство фактически отстаивает свое суверенное право (право обеспечивать применительно к своим гражданам уважение норм международного права)».

В настоящее время, когда многие международно-правовые нормы защищают индивида непосредственно, дипломатическая защита становится не только правом государства. Физические и юридические лица постепенно начинают признаваться субъектами права на дипломатическую защиту, а государства — обя-

занными ее осуществлять. В конституциях ряда государств, принятых в последнее время прежде всего в Восточной Европе, появились положения, которые могут интерпретироваться как обязывающие эти государства осуществлять дипломатическую защиту своих граждан и юридических лиц. В частности, ч. 2 ст. 61 Конституции РФ предусматривает, что «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами». Расширилась и сфера применения дипломатической защиты *ratione materiae*. Как отметил МС ООН в деле Ахмаду Садио Диалло («Республика Гвинея против Демократической Республики Конго», 2007 г.), если изначально дипломатическая защита была связана с нарушением «минимального стандарта обращения с иностранцами», то теперь она распространяется и на «международно-гарантированные права человека».

По общему правилу дипломатическую защиту имеет право осуществлять исключительно государство гражданства защищаемого физического лица или, если речь идет о юридическом лице, государство его национальности. В тех случаях, когда лицо является гражданином двух или более государств, дипломатическую защиту в отношении него может осуществлять любое государство гражданства, причем защита может осуществляться этими государствами и совместно. Речь идет о требованиях, предъявляемых в таких случаях государству, гражданством которого защищаемое лицо не обладает. Так, Россия и Израиль совместно и раздельно осуществляли дипломатическую защиту в отношении имеющих их гражданство родственников лиц, погибших в катастрофе самолета, который был сбит 4 октября 2001 г. в результате неосторожных действий Вооруженных сил Украины.

Применительно к юридическим лицам на практике речь идет о корпорациях, которые занимаются экономической деятельностью, направленной на получение прибыли. Обычно капитал подобных юридических лиц представлен акциями. Если нанесен вред корпорации, то по общему правилу дипломатическая защита осуществляется в отношении собственно корпорации государством ее национальности. Государство гражданства или национальности акционеров может иметь право на их дипломатическую защиту только в качестве исключения. Эти принципы были признаны МС ООН в решении по делу «О компании «Барселона Трэкшн».

Практика государств и судебные решения показывают, что право на дипломатическую защиту акционеров в связи с причинением вреда корпорации возникает в следующих случаях. Во-первых, когда корпорация прекратила свое существование не из-за того, что ей был причинен вред. Во-вторых, когда корпорация на дату причинения вреда имела национальность того государства, которое несет ответственность за причинение этого вреда из-за того, что учреждение корпорации в этом государстве было условием осуществления в нем экономической деятельности. В-третьих, когда вред наносится непосредственно правам акционеров в отличие от прав самой корпорации.

Важнейшим условием осуществления дипломатической защиты в соответствии с международным правом является предварительное исчерпание потерпевшим внутренних средств правовой защиты. Это означает, что государство не может предъявлять требования к другому государству в связи с причинением вреда своему гражданину или юридическому лицу до тех пор, пока лицо, которому причинен вред, не исчерпает все средства правовой защиты в судебных или административных органах государства, которое предположительно несет ответственность за вред. В некоторых случаях это общее правило не применяется.

Во-первых, не требуется исчерпания внутренних средств правовой защиты, если в результате международно-противоправного деяния одного государства вред причинен не только гражданину или юридическому лицу другого государства, но и непосредственно этому другому государству. Такого рода ситуации на практике весьма распространены. Например, если в результате международно-противоправных действий одного государства уничтожено воздушное или морское судно другого государства, на борту которого находились граждане этого другого государства, то нарушены права не только физических лиц, но и, причем в не меньшей степени, государства национальности судна. Требование об исчерпании физическими лицами внутренних средств до предъявления требования потерпевшим государством в порядке дипломатической защиты будет в этом случае необоснованным. В такого рода делах важно определить, кому — лицу или государству — преимущественно нанесен вред. Требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты будет очевидно неприменимым, если вред преимущественно нанесен государству.

Во-вторых, внутренние средства правовой защиты не должны быть исчерпаны, когда не имеется таких доступных средств,

которые позволили бы добиться обеспечения возмещения ущерба, или когда эти средства доступны, но на самом деле не дают разумной возможности добиться его. В-третьих, нет оснований требовать исчерпания внутренних средств, если не было относящейся к обстоятельствам дела связи между потерпевшим лицом и государством, причинившим вред. Наконец, нельзя ссылаться на необходимость исчерпания внутренних средств защиты, когда потерпевшему препятствуют воспользоваться ими.

Дипломатическую защиту следует отличать от других признанных международным правом процедур защиты прав физических и юридических лиц, например от консульской защиты и дипломатического содействия или представительства. Дипломатическая защита непосредственно связана с ответственностью государства, нарушившего международное право, направлена на ее реализацию, т. е. осуществляется после совершения международно-противоправного деяния; цель консульской защиты — не допустить нарушений международного и национального права государством пребывания в отношении соответствующих лиц, т. е. чаще всего консульская защита предшествует международно-противоправному деянию. Дипломатическое содействие или представительство в широком смысле может включать в себя дипломатическую защиту, но не сводится к ней, а состоит в любых дипломатических действиях по защите прав и интересов граждан или юридических лиц осуществляющего такое представительство государства. Иные, чем дипломатическая защита, механизмы обеспечения прав инвесторов, как правило, предусматривают договоры о защите и поощрении капиталовложений. Также отличаются от дипломатической защиты процедуры, предусмотренные международными договорами в области прав человека. Не являются дипломатической защитой и действия государства флага по защите прав членов экипажа морского судна, которые осуществляются в соответствии с международным морским правом независимо от гражданства этих лиц.

§ 4. Ответственность международных организаций

Международная организация как субъект международного права несет ответственность за совершенные ею международно-противоправные деяния. Международный Суд в консультативном заключении по спору относительно иммунитета

от процессуальных действий специального докладчика Комиссии по правам человека (1999 г.) признал, что ООН может быть обязана нести ответственность за ущерб, вызванный «действиями, совершенными Организацией Объединенных Наций или ее агентами, действующими в своем официальном качестве».

В отличие от ответственности государств в области ответственности международных организаций отсутствует развитая практика, а судебные и арбитражные решения весьма малочисленны. Комиссия международного права в 2000 г. включила тему об ответственности международных организаций за международно-противоправные деяния в программу работы. К настоящему времени КМП приняла в предварительном порядке целый ряд текстов статей, в основе которых лежат Статьи об ответственности государств.

Для целей установления ответственности международной организации присваивается поведение ее органов, а также агентов, действующих в официальном качестве. Агент не обязательно должен быть должностным лицом организации. В консультативном заключении о возмещении ущерба в связи с увечьями, полученными на службе Организации Объединенных Наций (1949 г.), МС ООН определил термин «агент» в широком смысле как «любое лицо, которому, независимо от того, является оно или нет должностным лицом, получающим денежное вознаграждение, и находится или нет на постоянной службе, поручено органом Организации выполнять или помогать выполнять одну из его функций, короче, любое лицо, через которое он действует». Действия органов или агентов организации, совершенные в официальном качестве, но выходящие за пределы их полномочий (*ultra vires*), также присваиваются международной организации, что было признано МС ООН в консультативном заключении об определенных расходах Организации Объединенных Наций (1962 г.).

Формы возмещения вреда международной организацией идентичны формам возмещения вреда государствами: реституция, компенсация и сатисфакция. Наиболее часто используемой формой является компенсация. В частности, компенсация была предоставлена ООН по требованию ряда правительств от имени их граждан (Бельгия, Греция, Италия, Люксембург и Швейцария) за ущерб, причиненный частным лицам или соб-

ственности в ходе операции ООН в Конго (1960—1964 гг.). Сатисфакция на практике выражается в форме извинений или выражения сожаления. После бомбардировки НАТО посольства Китая в Белграде в 1999 г. представители НАТО признали свою ответственность, извинились и выразили сожаления.

Международная организация — это комплексное образование, состоящее из государств-членов и существующее за счет их средств. В связи с этим возникают вопросы об ответственности государства — члена международной организации за ее международно-противоправное деяние и о возмещении вреда, нанесенного международно-противоправным деянием международной организации. Правило соотношения ответственности основывается на том, что только в силу членства государство не несет ответственность за противоправное деяние международной организации. Поэтому, в принципе, нет общего обязательства государств-членов перед потерпевшей стороной, если международная организация не способна обеспечить возмещение нанесенного вреда. С одной стороны, средства организации выделяются государствами-членами, поэтому требование возместить ущерб из бюджета или за счет дополнительных взносов специально на эти цели фактически будет означать солидарную ответственность организации и входящих в нее государств-членов. Если же вследствие нарушения международной организацией своего обязательства нанесен ущерб государству-члену, то возникает странная ситуация, когда само потерпевшее государство будет через посредство своего взноса в бюджет возмещать причиненный ему же ущерб. С другой стороны, можно утверждать, что поскольку государства при создании организации взяли на себя обязательство финансировать ее деятельность, постольку они обязаны предоставить ей соответствующие средства для возмещения вреда, нанесенного в результате ее деяний, по крайней мере, третьим сторонам.

Для предотвращения потенциальных коллизий в некоторых случаях учредительные документы прямо исключают ответственность государств-членов по обязательствам международной организации (некоторые специализированные учреждения экономического характера — МФК, МАР, МФСР, региональные банки развития). Иногда государства могут предпочесть исключение ответственности организации за действия ее агентов.

Например, в отношении Организации по запрещению химического оружия установлено, что она «не несет ответственности за любое нарушение конфиденциальности, совершенное сотрудниками Технического секретариата».

§ 5. Последствия вреда, нанесенного в результате правомерной деятельности

В результате определенных видов правомерной деятельности, которая осуществляется на территории, в ином месте под юрисдикцией или контролем государства либо в международных пространствах, может наноситься ущерб на территории или в ином месте под юрисдикцией или контролем другого государства (трансграничный ущерб). В качестве примеров такой опасной деятельности обычно приводят исследования космоса и ядерную энергетику. Однако и иные виды деятельности могут причинять трансграничный ущерб, в частности в результате крупных аварий химических производств, трубопроводов, авиации, судов, в особенности танкеров.

В 1978 г. КМП включила в программу работы тему о «международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом», но в 1997 г. эта тема была разделена на две части (предотвращение трансграничного ущерба от опасных видов деятельности и собственно вопросы международной ответственности в случае ущерба от трансграничного вреда). Работа над первой частью была завершена в 2001 г. Вторая часть была видоизменена и в окончательном варианте превратилась в принципы распределения убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности (приняты КМП в 2006 г.).

В подтверждение существования нормы, запрещающей нанесение трансграничного вреда в результате правомерной деятельности, приводят вывод арбитражного трибунала по делу «Трейл Сметтер» («США против Канады», 1938 г.): «В соответствии с принципами международного права... ни одно государство не имеет права использовать или разрешать использовать свою территорию таким образом, чтобы путем задымления причинялся вред на территории другого государства или самой территории другого государства, либо имуществу или лицам, находящимся на ней, когда такой случай сопряжен с серьезны-

ми последствиями, а наличие вреда установлено с помощью явных и убедительных доказательств». В этом же контексте обычно ссылаются на заявление МС ООН в деле «О проливе Корфу» о том, что каждое государство обязано «не разрешать сознательно, чтобы его территория использовалась для совершения деяний, противоречащих правам других государств».

Возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде в результате правомерной деятельности, осуществляется чаще всего на основе принципа «загрязнитель платит», который признается в национальных правовых системах и ссылки на который содержатся в ряде конвенций по защите окружающей среды от загрязнения. Нередко он квалифицируется как «общий принцип международного права окружающей среды». Однако, по-видимому, на современном этапе он еще не получил признания в качестве общепризнанной нормы международного права. В решении от 12 марта 2004 г по спору между Нидерландами и Францией относительно некоторых вопросов, касающихся защиты Рейна от загрязнения хлоридами, арбитражный трибунал, не отрицая важности принципа «загрязнитель платит» в договорном праве, заявил, что данный принцип «не является частью общего международного права».

Несмотря на то что в контексте нанесения вреда в результате правомерной деятельности используется термин «ответственность государства», на самом деле речь идет об обязательствах государства, а не о международной ответственности, которая в современном понимании связывается с их нарушением. Основные обязательства государства в отношении опасных видов деятельности заключаются прежде всего в принятии мер по предотвращению трансграничного ущерба и созданию режима оперативной и адекватной компенсации вреда оператором. Если оператором является само государство, то оно непосредственно обязано возместить ущерб. В международно-правовом смысле ответственность государства в связи с трансграничным ущербом от правомерной деятельности последует в том случае, когда государство нарушит эти свои обязательства.

Общего режима, касающегося последствий опасных видов правомерной деятельности, в международном праве пока не существует. Только в случае космической деятельности прямо устанавливается «абсолютная ответственность» государства или же «солидарная ответственность» международной организации и государств-членов. Международные договоры по вопросам о

трансграничном причинении вреда окружающей среде, как правило, возлагают обязанность по возмещению причиненного вреда не на государство, а на оператора, непосредственно осуществляющего опасный вид деятельности, определяя условия его гражданско-правовой ответственности. Применительно к морским судам в соответствии с Международной конвенцией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. ответственность несет не оператор (фрахтователь), а судовладелец.

Контрольные вопросы

1 Когда наступает международная ответственность государства за совершенное им деяние? Может ли поведение, нарушающее обязательство, не повлечь ответственность государства-нарушителя?

2 Каковы последствия наступления ответственности государства за международно-противоправное деяние? Что такое реституция, компенсация и сатисфакция?

3. В каких обстоятельствах и при соблюдении каких условий государство может применить контрмеры?

4 В чем заключаются и чем определяются особенности ответственности международных организаций за противоправные деяния?

5. Что такое дипломатическая защита и каковы основные условия ее осуществления?

6. Какими будут юридические последствия трансграничного вреда, нанесенного в результате правомерной деятельности?

Рекомендуемая литература

Лукашук И. И. Ответственность международных организаций за международно-противоправные деяния // Международные организации М., 2004. С. 38—49.

Лукашук И. И. Право международной ответственности. М., 2004.

Crawford J., Olleson S. The Nature and Forms of International Responsibility // International Law / Ed by M. Evans. Oxford, 2006. P. 451—477.

International Responsibility Today Essays in Memory of Oscar Schachter. Leiden, 2005.

The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries / Ed by J Crawford Cambridge, 2002

Глава II

МИРНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

§ 1. Понятие международного спора

Понятие «международный спор» обычно используется для обозначения взаимных претензий между государствами.

В основе международных споров лежит множество факторов экономического, социально-политического, идеологического, военного, международно-правового характера. В самом общем виде международный спор можно рассматривать в качестве специфического политико-правового отношения, возникающего между двумя или большим числом субъектов международного права и отражающего противоречия, существующие в рамках этого отношения.

С момента возникновения спора и в течение всего периода его развития и существования должен действовать принцип мирного разрешения международных споров как общепризнанный императивный принцип международного права.

В Уставе ООН для квалификации конфликтных отношений используются понятия «спор» и «ситуация».

Понятие «международная ситуация», которая может привести к трениям между государствами или вызвать спор между ними и которая может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, в Уставе ООН не определяется, как не определяется и понятие «спор».

Согласно доктрине международного права, практике СБ и МС ООН *международный спор* имеет место в том случае, когда государства взаимно предъявляют претензии по поводу одного и того же предмета спора. *Ситуация* же имеет место тогда, когда столкновение интересов государств не сопровождается взаимным предъявлением претензий, хотя и порождает трения между ними. «Ситуация» — более широкое понятие, чем «спор». Общим признаком, характеризующим как спор, так и ситуацию, является столкновение интересов государств.

Различают два вида споров и ситуаций: продолжение одних угрожает международному миру и безопасности, продолжение других не сопряжено с такой угрозой. В соответствии со своими целями ООН важнее улаживать споры и ситуации первого вида. Вместе с тем, исходя из этих же целей, всякие споры и ситуации должны быть улажены, так как даже если они и не угрожают международному миру и безопасности, то все же вызывают международные трения, а для поддержания дружественных отношений и сотрудничества между государствами необходима ликвидация любых международных трений. Согласно п. 3 ст. 52 Устава ООН СБ должен поощрять развитие применения мирного разрешения местных споров при помощи региональных соглашений или региональных органов либо по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе.

Устав ООН не устанавливает критериев разделения споров и ситуаций на две указанные категории, предоставляя решение этого вопроса СБ. В ст. 34 Устава говорится: «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». Такие критерии, очевидно, и не могли быть установлены, поскольку решение вопроса о том, представляет ли спор или ситуация угрозу международному миру и безопасности, обусловлено конкретными обстоятельствами каждого спора или ситуации, а также зависит от характера внешней политики спорящих либо вовлеченных в ситуацию сторон.

Во всяком случае, несомненно то, что принцип мирного разрешения международных споров распространяется на все международные споры и ситуации независимо от того, угрожают они или нет международному миру и безопасности.

Правовые последствия, вытекающие из квалификации СБ ООН конфликта в качестве спора или ситуации, не одинаковы. На основании п. 3 ст. 27 Устава ООН постоянный член СБ, являющийся стороной в споре, должен воздержаться от голосования при принятии решения на основании гл. VI и на основании п. 3 ст. 52. Это положение не относится к ситуациям. Согласно п. 1 ст. 36 Устава ООН СБ ООН может рекомендовать процедуру или методы урегулирования как спора, так и ситуации, продолжение которых могло бы угрожать поддержа-

нию международного мира и безопасности. В соответствии со ст. 37 и 38 СБ ООН может рекомендовать сторонам условия разрешения спора, но не ситуации. Передача дела в МС ООН может иметь место только в отношении спора, но не ситуации.

Международные споры классифицируются по различным основаниям: по объекту или предмету спора, по степени опасности для международного мира, по географии распространения (локальные, региональные или глобальные), по числу субъектов (двусторонние или многосторонние).

Устав ООН предусматривает определенные процедуры урегулирования нескольких разновидностей международных споров. Среди них: «спор, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности» (ст. 33), «международные споры» (п. 3 ст. 2); «любой спор», т. е. спор, который может и не представлять собой прямой угрозы поддержанию международного мира (ст. 38); «местные споры» (п. 2 и 3 ст. 52); «споры юридического характера» (п. 3 ст. 36).

Какого-либо четкого разграничения между юридическими (правовыми) и политическими спорами в Уставе ООН не содержится. Вместе с тем в п. 2 ст. 36 Статута МС ООН приводится перечень критериев, дающих представление о том, что следует понимать под спорами юридического характера. Правовыми спорами, подпадающими под юрисдикцию МС ООН, являются споры, касающиеся толкования договора, любого вопроса международного права, наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства, а также касающиеся характера и размеров возмещения за нарушение международного обязательства.

Особое место среди всего разнообразия международных споров занимают территориальные споры, т. е. споры о принадлежности определенного участка территории, которые часто сопровождаются опасными политическими кризисами и вооруженными конфликтами.

§ 2. Правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров

В современном международном праве в качестве общепризнанной императивной нормы сложился *принцип мирного разрешения споров*, согласно которому международные споры должны разрешаться исключительно мирными средствами.

На Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг. была разработана и принята Конвенция о мирном решении международных столкновений, которая в определенной мере обобщила и унифицировала правила применения добрых услуг и посредничества, образования и функционирования международных третейских судов и следственных комиссий. Однако в условиях признания допустимости и правомерности вооруженного насилия в международных отношениях обращение к добрым услугам и посредничеству, а также к другим предусмотренным в Конвенции мирным средствам разрешения споров не имело для ее участников юридически обязательного характера. Например, согласно ст. 2 упомянутой Конвенции в случае важного разногласия или столкновения договаривающиеся державы соглашались, «прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных держав». Оговорка «насколько позволят обстоятельства» делала такое обращение полностью зависящим от усмотрения каждой из спорящих сторон, и, следовательно, оно ни в коей мере не являлось обязательной стадией разрешения споров. Аналогичной оговоркой обуславливалось обращение к третейским судам и следственным комиссиям.

Принятый в 1919 г. Статут Лиги Наций хотя и предусматривал обязательное применение в определенных случаях отдельных средств мирного разрешения международных споров (третейское и судебное разбирательство, обращение к Совету или Собранию Лиги), не содержал четко сформулированного принципа мирного разрешения международных споров и допускал войну в качестве законного средства разрешения споров.

В соответствии со ст. 12 Статута члены Лиги Наций должны были передавать спор, «могущий вызвать разрыв», на третейское или судебное разбирательство или на рассмотрение Совета Лиги. При этом они обязывались не прибегать к войне в течение трехмесячного срока после третейского или судебного решения или доклада Совета. Согласно ст. 13 спорящие государства соглашались передавать споры правового характера, не разрешенные дипломатическим путем, на третейское или судебное разбирательство. При этом другие члены Лиги обязывались не прибегать к войне против той спорящей стороны,

которая будет сообразовываться с третейским или судебным решением. Следовательно, война против другой спорящей стороны положениями Статута Лиги Наций допускалась. По ст. 15 спор между членами Лиги, «могуции повлечь за собой разрыв» и не переданный на третейское или судебное разбирательство, должен был передаваться спорящими сторонами в Совет Лиги и в случае единогласно принятого доклада Совета другие члены Лиги обязывались не прибегать к войне против стороны, сообразующейся с выводами доклада. Иначе говоря, и в этом случае война против другой стороны допускалась. При отсутствии же единогласия члены Лиги оставляли за собой право «действовать так, как они считают необходимым для поддержания права и справедливости», т. е. были свободны в выборе между мирными и военными средствами. Согласно ст. 17 в случае отказа членов Лиги выполнять предписанные Статутом обязательства по урегулированию спора Совет мог «принять всякие меры и сделать всякие предложения, способные предупредить враждебные действия и привести к разрешению конфликта».

Следующим шагом на пути к признанию принципа мирного разрешения международных споров явилось принятие в 1928 г. Парижского договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакта Бриана—Келлога). В ст. 1 Пакта прямо указывается. «Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах».

В Уставе ООН принцип мирного разрешения международных споров закреплён в качестве одного из основополагающих императивных принципов современного международного права. Согласно п. 3 ст. 2 Устава «все Члены Организации Объединённых Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Впоследствии содержание этого принципа было развито в Декларации о принципах международного права и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.

Существенное значение для утверждения в практике международных отношений принципа мирного разрешения междуна-

родных споров имело принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 г. Манильской декларации о мирном разрешении международных споров и в 1988 г. — Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области. Оба документа, признавая ответственность государств за предотвращение и урегулирование споров и ситуаций, вместе с тем подчеркивают важную роль, которую могут сыграть в этом случае ООН и ее органы. Отмечается, что укрепление такой роли ООН повысит ее эффективность в решении вопросов поддержания международного мира и безопасности. Важной особенностью Декларации 1988 г. является то, что в ней содержатся положения, касающиеся не только урегулирования, но и предотвращения споров, продолжение которых может угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

Юридическое содержание принципа мирного разрешения международных споров составляет совокупность прав и обязанностей государств — участников спора.

Государства обязаны разрешать свои международные споры исключительно мирными средствами. Декларация о принципах международного права гласит: «Каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения... в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ».

Государства не вправе оставлять свои международные споры неразрешенными. Это означает, во-первых, требование о скорейшем разрешении международного спора и, во-вторых, необходимость продолжения поиска путей урегулирования, если взаимно согласованный спорящими сторонами способ урегулирования не принес позитивных результатов. Под скорейшим разрешением международного спора следует понимать строгое соблюдение взаимосогласованных сроков урегулирования. Предусматриваемые некоторыми многосторонними и двусторонними соглашениями сроки передачи споров на урегулирование налагают на спорящие стороны обязанность не ограничиваться каким-либо одним средством или процедурой мирного разрешения спора, а использовать и другие средства, если спор не удалось уладить первоначально избранным методом.

Государства должны воздерживаться от действий, способных обострить возникший между ними спор. Речь идет прежде всего о действиях, которые могут затруднить урегулирование спора, создать угрозу для поддержания международного мира и безопасности, а также о действиях, которые могут изменить сложившееся положение в пользу одной из сторон и нанести тем самым ущерб интересам другой стороны.

Государства обязаны урегулировать свои споры на основе международного права и справедливости. Данное требование предполагает применение в процессе разрешения споров основных принципов международного права, соответствующих норм договорного и обычного права. Согласно ст. 38 Статута МС ООН урегулирование споров на основе международного права означает применение: 1) международных конвенций, как общих, так и специальных, устанавливающих правила, определенно признанные спорящими государствами; 2) международных обычаев как доказательства всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; 3) общих принципов права, признанных цивилизованными нациями; 4) судебных решений и доктрин наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм. Статья 38 также устанавливает, что обязанность Суда принимать решения по спорам на основе международного права не ограничивает его права разрешать дела *ex aequo et bono* (по справедливости и доброй совести), если стороны с этим согласны.

Государства обладают правом свободного выбора по обоюдному согласию конкретных средств мирного урегулирования возникающих между ними споров и конфликтов. Такое право вытекает из принципов суверенного равенства государств и невмешательства в их внутренние и внешние дела. Это не исключает для государств возможности заблаговременно выражать свое согласие на обязательное применение тех или иных процедур урегулирования возникающих между ними разногласий. Например, в соответствии со ст. 36 Статута МС ООН государства — участники Статута могут в любое время заявить о признании обязательной юрисдикции МС ООН. Это означает, что спор будет рассматриваться МС ООН по требованию одной из сторон в споре, а другая сторона обязана признать эту компе-

тенцию Суда. Это правило действует только в отношениях между государствами, сделавшими такое заявление.

В Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. предусматривается процедура урегулирования споров по вопросу о компенсации ущерба: если переговоры сторон в споре не приводят к разрешению спора в течение одного года, по просьбе любой из сторон спор передается в Комиссию по рассмотрению претензий, которая имеет черты согласительного, следственного и арбитражного органа. Решения Комиссии имеют рекомендательный характер.

Содержание принципа мирного разрешения международных споров нуждается в дальнейшем развитии путем выработки и принятия как на универсальном, так и региональном уровне юридических норм, конкретизирующих соответствующий комплекс прав и обязанностей государств.

§ 3. Средства мирного разрешения международных споров

Государства — члены ООН приняли на себя обязательство «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» (п. 1 ст. 1 Устава ООН).

Механизм реализации принципа мирного разрешения международных споров существует в виде системы международно-правовых средств такого урегулирования. Согласно ст. 33 Устава ООН государства, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стремиться разрешить спор путем «переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». В приведенной статье названы почти все известные на сегодняшний день средства мирного разрешения споров. Не упомянуты лишь добрые услуги. Некоторые мирные средства, получившие свое договорно-правовое оформление еще в конце XIX — начале XX в., названы в ст. 33 иначе. Так, под обследованием Устав ООН имеет в виду следст-

венные комиссии, т. е. следственную процедуру, а под применением — согласительные комиссии.

В современных условиях практику применения средств разрешения международных споров следует развивать и активно использовать в целях предотвращения и улаживания внутригосударственных конфликтов.

Переговоры. Это наиболее доступное, гибкое и эффективное средство мирного разрешения споров. Переговоры играют ведущую роль среди других мирных средств в связи с тем, что конкретные цели, состав участников, уровень представительства на переговорах, их организационные формы и прочие процедурные вопросы согласовываются самими спорящими сторонами. В соответствии с основными принципами и нормами современного международного права переговоры должны вестись на равноправной основе, исключая нарушение суверенной воли заинтересованных сторон. Независимо от их предмета переговоры должны начинаться и протекать без каких-либо предварительных ультимативных условий, принуждения, диктата и угроз.

Позитивный исход переговоров может выразиться либо в непосредственном разрешении спора по существу, либо в достижении договоренности о применении иного мирного средства разрешения спора. Однако если переговоры не привели к определенному соглашению, стороны обязаны продолжить поиск путей взаимоприемлемого урегулирования разногласий.

Консультации сторон. Как средство мирного урегулирования споров консультации стали применяться после Второй мировой войны, получив международно-правовое закрепление в большом числе двусторонних и многосторонних соглашений. Консультирующиеся стороны могут заранее устанавливать периодичность встреч, создавать консультативные комиссии. Указанные особенности консультаций способствуют поиску компромиссных решений спорящими сторонами, непрерывности контактов между ними, а также реализации достигнутых договоренностей в целях предупреждения возникновения новых споров и кризисных ситуаций. Процедура обязательных консультаций на основе добровольного согласия сторон позволяет использовать двойную функцию консультаций: в качестве самостоятельного средства разрешения споров и предотвращения, профилактики возможных споров и конфликтов, а также

в зависимости от обстоятельств как средство достижения спорящими сторонами договоренности о применении других средств урегулирования. Можно считать, что консультации являются разновидностью переговоров.

Консультации могут иметь факультативный или обязательный характер. Ряд многосторонних соглашений содержит положения, обязывающие стороны обращаться к консультациям при возникновении споров и разногласий, связанных с их применением или токованием. Такие положения содержатся, например, в ст. V Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и их уничтожении 1972 г., ст. IX Конвенции 1993 г., предусматривающей аналогичные меры в отношении химического оружия, ст. 21 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Шанхайской организации сотрудничества 2000 г. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. предусматривает консультации для обеспечения ее эффективного осуществления, проводимые сторонами непосредственно или через Генерального секретаря ООН и с помощью международных организаций (ст. 20).

Обследование. Это средство мирного урегулирования, к которому прибегают в тех случаях, когда спорящие стороны расходятся в оценке фактических обстоятельств, вызывающих спор или приведших к спору. Для осуществления процедуры обследования стороны создают на паритетных началах международную следственную комиссию, иногда во главе с представителем третьего государства или международной организации. Следственная комиссия должна учреждаться на основании специального соглашения между спорящими сторонами. В соглашении определяются подлежащие расследованию факты, порядок и срок образования комиссии, объем полномочий ее членов, а также место пребывания комиссии, ее право перемещаться, срок, в который каждая спорящая сторона должна будет представить свое изложение фактов, и т. д. Результаты работы комиссии фиксируются в докладе, который должен ограничиваться лишь установлением фактов. За сторонами сохраняется полная свобода воспользоваться выводами следственной комиссии по своему усмотрению.

Установление фактов может осуществляться временным органом, образуемым международным институтом без представи-

тельства спорящих сторон. Так, в декабре 2008 г. Совет ЕС постановил учредить Международную миссию для установления фактов в связи с вооруженным конфликтом на Кавказе, произошедшим после вооруженного нападения грузинских войск на мирных жителей и российский воинский контингент в Цхинвали в августе 2008 г. Миссии было поручено в срок до 31 июля 2009 г. представить результаты своего расследования сторонам конфликта, Совету ЕС, ОБСЕ и ООН.

Учреждение Международной миссии предусмотрено, в частности, Дополнительным протоколом I к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. (ст. 90). Цель Миссии — расследовать любые факты, представляющие собой серьезное нарушение названных соглашений, а также содействовать путем оказания добрых услуг восстановлению уважительного отношения к ним.

Придавая большое значение действиям по установлению фактов, Генеральная Ассамблея в 1991 г. приняла Декларацию об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности. Декларация исходит из того, что при выполнении своих функций, связанных с поддержанием международного мира и безопасности, СБ ООН и Генеральной Ассамблее необходимо иметь подробную информацию о любом споре или ситуации.

Декларация определяет порядок создания миссий по установлению фактов. Решения о направлении таких миссий могут принимать Совет или Ассамблея. Для направления таких миссий на территорию любого государства необходимо предварительное согласие этого государства. Декларация рекомендует для организации и проведения миссий пользоваться прежде всего услугами Генерального секретаря, который должен составлять и обновлять списки экспертов, привлекаемых к работе в миссиях. Однако допустимо использовать и какой-либо специальный вспомогательный орган СБ ООН или Генеральной Ассамблеи.

Примирение (согласительная процедура). Как средство мирного урегулирования споров примирение в отличие от обследования включает не только выяснение фактических обстоятельств, но и выработку конкретных рекомендаций для сторон. При применении согласительной процедуры стороны, как и в случае с обследованием, образуют на паритетных началах меж-

дународную согласительную комиссию, которая и вырабатывает свои рекомендации.

Выводы согласительной комиссии имеют факультативный характер и не являются юридически обязательными для сторон, участвующих в споре. Наиболее подробно порядок создания и функционирования согласительной комиссии изложен в Общем акте о мирном разрешении международных споров 1928 г., пересмотренном Генеральной Ассамблеей ООН в 1949 г.

Акт предусматривает возможность рассмотрения споров как в постоянных, так и временных согласительных комиссиях, создаваемых спорящими сторонами.

Различные варианты согласительной (примирительной) процедуры предусмотрены в Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., Конвенции ООН по морскому праву. В 1995 г. в рамках ООН были разработаны Типовые правила по примирению споров между государствами (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 50/50 от 11 декабря 1995 г.). Эти правила могут использоваться в тех случаях, когда государства в письменной форме договорились об их применении. При этом на любой стадии примирительного процесса стороны могут просить Генерального секретаря ООН оказать им помощь в реализации процедуры примирения. Результаты работы созданной на основании правил комиссии по примирению имеют рекомендательный характер.

Добрые услуги. Так называют действия не участвующей в споре стороны (государства, международной организации, известного общественного или политического деятеля), направленные на установление контактов между спорящими сторонами. Добрые услуги могут оказываться как в ответ на соответствующую просьбу одной или обеих спорящих сторон, так и по инициативе самой третьей стороны.

Предложение добрых услуг не должно рассматриваться в качестве недружественного акта по отношению к спорящим сторонам. Оказывающий добрые услуги в самих переговорах по разрешению спора непосредственного участия не принимает. Добрые услуги нередко перерастают в посредничество.

Посредничество. Предполагает непосредственное участие третьей стороны в мирном разрешении спора. Участвуя в пере-

говорах спорящих сторон. посредник призван всемерно содействовать выработке приемлемого для этих сторон решения спора. Он вправе предлагать свои варианты такого разрешения, хотя предложения посредника не имеют для спорящих сторон обязательный характер.

Добрые услуги СССР, перешедшие затем в посредничество, сыграли позитивную роль в урегулировании индо-пакистанского конфликта и привели к принятию конфликтующими сторонами Ташкентской декларации от 10 января 1966 г.

Со стороны ООН осуществлением функций добрых услуг и посредника, как правило, занимаются Генеральный секретарь ООН или его специальные представители, действующие на основе резолюции СБ ООН или Генеральной Ассамблеи ООН.

Регламентация порядка осуществления посредничества содержится в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг.

Следует отметить, что в современных условиях перечисленные выше мирные средства разрешения споров нередко дополняют друг друга, применяются комплексно или могут эволюционировать от одного к другому. Элементы добрых услуг и посредничества присутствовали в миссии Президента Франции Н. Саркози, когда он, действуя от имени ЕС, в котором тогда председательствовала его страна, способствовал прекращению вооруженного насилия в конфликте на Кавказе в августе 2008 г.

Международный арбитраж. Использование международного арбитража для разрешения споров между государствами берет начало в глубокой древности. Известны многие случаи арбитражного разрешения споров, один из которых относится к истории Древней Греции. В 445 г. до н. э. в договоре о союзе между Спартой и Афинами стороны обязались не прибегать к войне, если другая сторона хочет передать спор на арбитраж. В 432 г. до н. э. Спарта обвинила Афины в нарушении этого договора. Когда Афины предложили, чтобы в соответствии с договором спор был передан в арбитраж, Спарта отклонила это предложение и вторглась в Афины. После того как Спарта была разгромлена, утверждалось, что это произошло из-за нарушения ею торжественной клятвы, за что она была наказана богами. После продолжавшейся в течение 10 лет войны между

сторонами в 421 г до н. э. был заключен так называемый Никий мир, в котором было упомянуто взаимное обязательство не прибегать к войне и передавать все будущие споры в арбитражный суд. Но история повторилась, когда несколькими годами позже Спарта потребовала арбитражного разбирательства, ссылаясь на нарушение договора 421 г. до н. э., а Афины отказались от этого. Спарта начала боевые действия, в результате которых Афины были разгромлены. Так как последние отказались от арбитража, то боги, как полагали в то время, больше не были на их стороне.

Современная же история арбитражного рассмотрения споров началась с образования на основе Англо-американского договора о дружбе, торговле и мореплавании 1794 г («договор Джея») трех смешанных комиссий. В XIX в. было образовано уже более 200 арбитражных судов.

В 1872 г. арбитражный суд, занимавшийся рассмотрением Алабамского спора между США и Великобританией, своим решением обязал английское правительство возместить США ущерб в размере 15,5 млн долл., связанный с продажей англичанами южанам военных кораблей, уничтоживших в период Гражданской войны в Америке (1861—1865 гг.) несколько десятков американских судов. Это решение имело важное значение для определения юрисдикции арбитражных судов.

Международный арбитраж представляет собой добровольно выраженное согласие спорящих передать свой спор на рассмотрение третьей стороны (третейское разбирательство), решение которой будет обязательным для сторон в споре. Обязательность признания и исполнения решения есть то главное, что отличает арбитражную процедуру от приведенных выше средств мирного урегулирования споров.

Существуют два вида арбитражных органов: постоянный арбитраж и временный (арбитраж *ad hoc*). В отличие от постоянного арбитража *ad hoc* создается соглашением сторон, именуемым компромисс или третейская запись, для рассмотрения только данного конкретного спора. Указанное соглашение содержит описание предмета спора, состав суда, его компетенцию, принципы и процедуру арбитражного разбирательства, а также положение о признании сторонами в споре обязательности арбитражного решения.

Важную роль в развитии института арбитража сыграли Гаагские конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. В соответствии с этими конвенциями в 1901 г. в Гааге была учреждена Постоянная палата третейского суда (ППТС) с целью «облегчить возможность обращаться без замедления к третейскому суду в случае международных споров, которые не могли быть улажены дипломатическим путем» (ст. 41), которая формально существует до сих пор. Однако постоянно функционируют только Административный совет и бюро (канцелярия) Палаты во главе с генеральным секретарем. Каждое из участвующих в конвенциях государств (их в настоящее время около 80) назначает четырех компетентных лиц из числа своих граждан в качестве членов палаты (арбитров). Россия — член палаты, и четыре ее юриста-международника образуют национальную группу палаты. Из общего списка членов палаты стороны в споре и выбирают арбитров. За время своего существования Палата рассмотрела около 30 межгосударственных споров.

В первой половине 1990-х гг. Палата приняла ряд ныне действующих документов, определяющих факультативные правила рассмотрения споров. Среди них можно выделить: Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров между двумя государствами; Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров между двумя сторонами, из которых только одна является государством; Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров между международными организациями и государствами; Факультативные правила примирения и др.

Арбитражной практике известны два вида юрисдикции постоянных арбитражей: факультативная и обязательная. В первом случае для передачи спора в арбитражный орган необходимо обоюдное согласие всех сторон, во втором — достаточно требования одной из сторон.

В договорной практике СССР были случаи признания обязательной юрисдикции международного арбитража. Так, Советский Союз являлся участником таких конвенций и договоров, содержащих арбитражную оговорку, как Конвенция о Всемирной метеорологической организации 1947 г., Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г., Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии

1955 г., Конвенция ООН по морскому праву. Среди недавних международных актов, в которых закреплён принцип обязательного применения арбитража, — Конвенция ООН против коррупции 2003 г. и Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

Можно выделить три основных способа передачи дела на международное арбитражное разбирательство:

1) специальное соглашение (компромисс), передающее существующий спор на арбитраж;

2) специальное положение (арбитражная оговорка) в различных договорах, предусматривающее передачу в арбитраж споров, которые могут возникнуть из толкования или применения договора,

3) общие арбитражные договоры, предусматривающие передачу на арбитражное разбирательство любых споров, которые могут возникнуть между сторонами (обязательный арбитраж). Стороны нередко оговаривают, что арбитражу не подлежат споры, затрагивающие жизненные интересы, независимость или честь сторон.

Судебное разбирательство. В основе своей судебное разбирательство сходно с третейским. К наиболее существенным факторам, обуславливающим сходство между судом и арбитражем, следует отнести окончательность выносимого решения и его юридически обязательный характер для сторон в споре. Различие между арбитражем и международным судом заключается главным образом в порядке их образования и касается преимущественно способа формирования численного и персонального состава, функционирования и т. д.

Первым постоянным международным судом стала ПММП, статут которой был принят Собранием Лиги Наций в 1920 г. Палата прекратила свое существование в 1946 г. В настоящее время основным судебным органом международного сообщества является МС ООН. Суд осуществляет деятельность на основе Статута МС ООН (Статут — неотъемлемая составная часть Устава ООН), а также Регламента Суда, принятого в 1946 г. и пересмотренного в 1978 г.

Международному Суду ООН специально посвящена следующая глава учебника. Здесь же достаточно отметить, что существование этого суда не исключает возможности создания специальных международных судов на основе других соглаше-

ний как универсального, так и регионального характера. В связи с этим можно назвать Международный трибунал по морскому праву¹, ЕСПЧ, Суд Европейских Сообществ, Межамериканский суд по правам человека, Суд Восточно-Африканского сообщества и др.

§ 4. Роль международных организаций в деле мирного разрешения международных споров

Мирное урегулирование споров в рамках ООН. Важнейшую роль в урегулировании споров, продолжение которых чревато нарушением международного мира и безопасности, играет СБ ООН. Согласно ст. 34 Устава ООН он уполномочен проводить расследование любого спора или любой ситуации в целях определения их характера. Расследование может проводиться самим СБ ООН или специально создаваемыми для этого комиссиями.

В случае возникновения спора или ситуации, продолжение которых способно привести к нарушению международного мира и безопасности. Совет вправе потребовать от сторон, когда сочтет это необходимым, разрешения их спора при помощи тех средств, которые перечислены в ст. 33 Устава ООН. Он также уполномочен в связи с этим рекомендовать не только «надлежащую процедуру или методы урегулирования», но и такие условия разрешения спора, какие найдет подходящими (ст. 37).

Реализуя свои полномочия, связанные с разрешением споров, СБ ООН может осуществлять функции добрых услуг, посредничества, примирения, создавая в случае необходимости соответствующие органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им СБ ООН.

Для предотвращения ухудшения ситуации в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии СБ ООН может «потребовать от заинтересованных сторон выполнения тех временных мер, которые он найдет необходимыми или желательными» (ст. 40). Эти временные меры (создание полностью или частично демилитаризованных зон, замораживание притязаний сторон, отвод войск, проведение временных демаркационных

¹ Подробнее см. гл. 17 настоящего учебника

линий и др.) не должны наносить ущерб правам, притязаниям или положению заинтересованных сторон.

Споры юридического характера должны, как правило, передаваться сторонами в МС ООН (ст. 36 Устава ООН).

В гл. VIII Устава ООН говорится о возможности существования «региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с Целями и Принципами Организации» (ст. 52).

Устав не связывает действия региональных органов по урегулированию международных споров с их компетенцией, зафиксированной в статутах этих органов, он лишь обуславливает их соответствием Уставу ООН.

Мирное урегулирование споров в рамках региональных организаций. Уставы региональных международных организаций, как правило, включают принцип мирного урегулирования споров. Так, ст. V Пакта ЛАГ запрещает прибегать к силе для урегулирования споров и устанавливает, что «если возникнет спор, не затрагивающий независимости, суверенитета и территориальной целостности государств, и если обе спорящие стороны обратятся к Совету Лиги для разрешения этого спора, то решение Совета будет обязательным и окончательным». Учредительный акт АС, заменивший Устав ОАЕ, устанавливает, что он строит свою деятельность в соответствии с принципом мирного разрешения споров между государствами — членами Союза посредством таких мер, какие могут быть приняты Ассамблеей (п. «е» ст. 4). Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (стран — членов АСЕАН) предусматривает урегулирование разногласий или споров мирными средствами (ст. 2).

В 1987 г. ОИК в ходе очередной встречи на высшем уровне рассмотрела вопрос об ирано-иракской войне. В специальной резолюции ОИК призвала стороны конфликта прекратить военные действия, отвести войска к международно признанным границам, обменяться военнопленными и урегулировать конфликт мирными средствами, в том числе путем переговоров и рассмотрения вопроса в Исламском суде, созданном этой организацией.

После операции, предпринятой в марте 2008 г. вооруженными силами и силами безопасности Колумбии против убежищ повстанцев организации ФАРК¹ на территории соседнего Эквадора, последний разорвал дипломатические отношения с Колумбией, а в разрастающийся политический конфликт были вовлечены другие региональные государства. В ситуации кризиса ОАГ была учреждена Миссия по обследованию, которая затем стала предлагать сторонам добрые услуги. Генеральный секретарь ОАГ выступил посредником между Эквадором и Колумбией, и наконец под эгидой ОАГ состоялись прямые переговоры между этими государствами, и вскоре между ними были восстановлены дипломатические отношения.

В 2008 г. при добрых услугах и посредничестве Председателя 11-й конференции на высшем уровне ОИК Президента Сенегала А. Вада состоялись прямые переговоры между главами Судана и Чада, в результате которых было заключено мирное соглашение между двумя странами. Эти усилия получили поддержку АС, высший орган которого — Ассамблея приняла соответствующую резолюцию на своей очередной сессии в феврале 2009 г.

Мирное урегулирование споров в рамках общеевропейского процесса. Современная система мирного урегулирования международных споров в рамках общеевропейского процесса является итогом более чем 20-летней кропотливой работы, которая велась на регулярных встречах представителей государств — участников СБСЕ и на четырех специальных совещаниях экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров (Монтрё — 1978 г., Афины — 1984 г., Валлетта — 1991 г., Женева — 1992 г.).

Первоначально рассмотрение проблемы мирного урегулирования споров в рамках СБСЕ основывалось на проекте конвенции о европейской системе мирного урегулирования споров, внесенном Швейцарией в 1973 г. Проект предполагал использование обязательного арбитража в отношении практически всех возможных категорий споров.

В 1975 г. участники СБСЕ сочли преждевременным принятие документа об обязательной системе урегулирования споров в Европе и включили в текст Хельсинкского Заключительного

¹ ФАРК — Революционные вооруженные силы Колумбии (исп. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia).

акта положение о дальнейшей работе над новым «общеприемлемым методом мирного урегулирования, направленным на дополнение существующих средств».

Таким образом, мандат первого и второго Совещаний экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров состоял в выработке подобного «общеприемлемого метода». На совещании 1978 г. в Монтре экспертам удалось выработать основополагающие принципы разрабатываемого метода, названные «общим подходом».

Второе Совещание экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров в Афинах завершилось еще более скромными результатами. В итоговом документе указывалось лишь на целесообразность «продолжить обсуждение этого вопроса в соответствующих рамках общеевропейского процесса».

Третье Совещание 1991 г. в Валлетте оказалось более продуктивным, чему в значительной степени способствовал соответствующий мандат венского Итогового документа СБСЕ от 15 января 1989 г., подкрепленный положениями Парижской хартии для Новой Европы от 21 ноября 1990 г. Совещание приняло 8 февраля 1991 г. документы, озаглавленные «Принципы урегулирования споров» и «Положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров», которые в декабре 1992 г. с некоторыми изменениями были одобрены на Стокгольмском заседании Совета.

Документы предполагали создание специального «Механизма СБСЕ по урегулированию споров», задача которого состояла бы в вынесении рекомендаций государствам относительно оптимальных процедур урегулирования споров. В случаях, когда не удастся урегулировать споры, этот Механизм по требованию любой из сторон мог бы «давать советы» по существу спора. Принципиальная новизна этой процедуры заключалась в том, что она приводится в действие вследствие одностороннего обращения или требования любой из сторон в споре.

Особенность Механизма состоит также в том, что «разбирательство спора, проведенное Механизмом, и любые сделанные им замечания или советы являются конфиденциальными, хотя факт создания Механизма может признаваться открыто». Новая процедура СБСЕ по урегулированию споров не применяется, если одна из сторон считает, что спор затрагивает вопросы, касающиеся территориальной целостности или национальной

обороны, права на суверенитет над территорией суши или одновременных притязаний на юрисдикцию над другими районами.

Существенный элемент валлеттской процедуры состоит в том, что по взаимному согласию сторон в споре новый Механизм СБСЕ может осуществлять функции по установлению фактов, проводить экспертные действия в отношении предмета спора, составлять доклады. Стороны могут по взаимному согласию признавать любые замечания или советы Механизма имеющими обязательную силу.

Четвертое Совещание экспертов СБСЕ по мирному урегулированию (Женева, 1992 г.) выработало окончательные рекомендации относительно системы мирного урегулирования споров в рамках СБСЕ, которые и были официально приняты Советом СБСЕ на Стокгольмской встрече 15 декабря 1992 г.

Система складывается из четырех элементов:

- 1) Механизма ОБСЕ по урегулированию споров;
- 2) Конвенции по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ (принята в Стокгольме в 1992 г., вступила в силу в 1994 г., Россия не участвует);
- 3) Комиссии ОБСЕ по примирению (Положение о ней принято в Стокгольме в 1992 г.);
- 4) Положений о директивном примирении (приняты в Стокгольме в 1992 г.).

Конвенция по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ предусматривает общую процедуру примирения и арбитража на основе соглашений *ad hoc* или на основе предварительных взаимных заявлений. Конвенция открыта для подписания заинтересованными государствами — участниками ОБСЕ. В ней предусмотрено создание непостоянного суда по примирению и арбитражу и двухступенчатой системы урегулирования споров в примирительных комиссиях *ad hoc* и арбитражных трибуналах *ad hoc*. Примирительная комиссия может создаваться по одностороннему заявлению государства — участника Конвенции. Главная цель примирительной комиссии — оказывать помощь сторонам в споре в поисках урегулирования в соответствии с международным правом и их обязательствами в рамках ОБСЕ.

Процедура примирения состоит в том, что если стороны придут к взаимоприемлемому урегулированию, то условия этого урегулирования фиксируются в резюме выводов, подписыва-

ваемом представителями сторон и членами Комиссии. На этом разбирательство заканчивается. В случае несогласия сторон Комиссия составляет заключительный доклад с предложениями по мирному урегулированию спора и доводит его до сведения сторон. Если в течение 30 дней стороны не соглашаются с предложениями, доклад направляется Совету ОБСЕ.

Арбитражный трибунал, в свою очередь, может создаваться по обоюдному обращению спорящих сторон или по односторонней просьбе государства — участника Конвенции по истечении 30 дней после представления доклада примирительной комиссии Совету ОБСЕ.

Что касается признания обязательной юрисдикции Арбитражного трибунала, то государства-участники располагают возможностью сделать заявления о ее признании путем уведомления депозитария Конвенции. Подобное заявление может быть сделано без ограничения срока или на определенный срок, оно может распространяться на все споры или исключать споры, касающиеся территориальной целостности государства, его национальной обороны, права на суверенитет над территорией суши или одновременных притязаний на юрисдикцию над другими районами.

Суд по примирению и арбитражу, по сути, представляющий собой реестр, из которого в случае необходимости можно будет отбирать мировых посредников и арбитров, формально образован в 1995 г., его местопребывание — Женева, бессменным председателем, в 2007 г. переизбранным на третий срок, является видный французский юрист Р. Балэнтер, заместителем председателя в 2008 г. избран бывший председатель ЕСПЧ Л. Вильдхабер. Однако заметной практической деятельности Суд пока не осуществляет.

Положение о Комиссии ОБСЕ по примирению, принятое на Стокгольмской встрече, направлено на дополнение валлеттской процедуры мирного урегулирования споров. Данная процедура примирения рассматривается в качестве одной из возможностей, к которым могут прибегать государства-участники на основе специальных договоренностей или на основе предварительных взаимных заявлений.

Положением предусмотрено, в частности, что государство-участник может в любое время заявить, что оно на условиях взаимности согласится с процедурой примирения Комиссии в

отношении споров между ним и другими государствами-участниками.

Государство-участник может также сделать заявление либо в общем порядке, либо в связи с конкретным спором о том, что оно будет считать обязательными, на условиях взаимности, любые методы урегулирования, предложенные Комиссией.

Положения о директивном примирении предусматривают, что Совет министров ОБСЕ или Руководящий совет «могут предписать двум любым государствам-участникам прибегнуть к процедуре примирения с целью оказания им содействия в разрешении спора, который они не смогли урегулировать в течение разумного периода времени». В указанном случае Совет министров ОБСЕ или Руководящий совет могут предписать сторонам передать спор на рассмотрение примирительной комиссии.

Мирное урегулирование споров в рамках СНГ. Нормативной базой для определения подходов к урегулированию мирными средствами споров и конфликтных ситуаций, возникающих во взаимоотношениях государств — членов СНГ, служат положения Устава СНГ, принятого в Минске 22 января 1993 г.

Устав СНГ содержит специальный раздел, озаглавленный «Предотвращение конфликтов и разрешение споров», а также ст. 32 «Экономический суд». Их положения распространяются на следующие категории конфликтных ситуаций и споров:

- 1) конфликты на межнациональной и межконфессиональной основе, могущие повлечь нарушение прав человека;
- 2) споры между государствами-членами;
- 3) споры, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию мира или безопасности в Содружестве.

В отношении конфликтов Устав СНГ предполагает, что стороны «оказывают друг другу на основе взаимного согласия помощь в урегулировании таких конфликтов, в том числе в рамках международных организаций» (ст. 16).

Первая категория споров, упомянутая в Уставе СНГ, подлежит урегулированию посредством переговоров или достижения договоренности о надлежащей альтернативной процедуре урегулирования споров (ст. 17).

Относительно второй категории споров Совет глав государств правомочен в любой стадии спора рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования (ст. 18). Другими словами, на данном этапе Содружество не

смогло пойти дальше рекомендательных процедур урегулирования споров, способных угрожать поддержанию мира или безопасности.

Экономический суд СНГ (действует с 1994 г.) представляет собой специализированный суд, предназначенный для разрешения споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Он был создан на основе Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран — участниц СНГ от 15 мая 1992 г., участниками которого являются Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. 6 июля 1992 г. были приняты Соглашение о статусе Экономического суда и Положение об Экономическом суде. В Уставе СНГ Суд был определен как постоянно действующий орган (ст. 32).

К ведению Суда отнесено разрешение только межгосударственных экономических споров, возникающих при исполнении обязательств, предусмотренных соглашениями и решениями органов Содружества, а также споров о соответствии нормативных и иных актов государств — участников СНГ соглашениям и иным актам Содружества (п. 3 Положения). 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 10 лет. Высшим коллегиальным 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 устанавливается факт нарушения (либо его отсутствия) государством международного соглашения или решений органов Содружества и определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий (п. 4 Положения). Таким образом, решения Суда имеют рекомендательный характер, что отличает его от других международных судебных органов.

Контрольные вопросы

1. Укажите различия между понятиями «спор» и «ситуация»
2. Каковы основания классификации международных споров?
3. Каково правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров?
4. Какие средства разрешения международных споров предусмотрены в Уставе ООН?
5. В чем заключаются сходство и различие арбитражной процедуры разрешения международных споров и судебной?
6. Каковы последствия признания обязательной юрисдикции Международного Суда?
7. Каков механизм ОБСЕ по урегулированию споров?
8. Какова компетенция ЕСПЧ?
9. Каков механизм урегулирования споров в СНГ?

Рекомендуемая литература

- Каламкарян Р. А.* Господство права в международных отношениях М., 2004
- Левин Д. Б.* Принцип мирного разрешения международных споров М., 1977.
- Пушмин С. А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы) М., 1974.
- Эттин М. Л.* Международные судебные учреждения. М., 1984
- Collier J., Lowe V.* The Settlement of Disputes in International Law. Institutions and Proceedings Oxford, 2000
- Merrills J. G.* International Dispute Settlement. 4th ed Cambridge, 2005.

Глава 12

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД ООН

Международный Суд ООН — единственный орган международного правосудия, юрисдикция которого является глобальной и универсальной как в географическом смысле, так и с точки зрения предмета споров, связанных с международным публичным правом. В этом существенное отличие данного Суда от всех других международных судебных органов и специализированных трибуналов (таких как, например, Международный трибунал по морскому праву, МУС, Европейский и Межамериканский суды по правам человека и др.), компетенция которых ограничена или определенными категориями споров, или конкретными регионами. Именно поэтому организации и деятельности этого суда посвящена отдельная глава.

При этом, однако, следует иметь в виду, что, несмотря на постоянный рост количества международных судебных учреждений, между ними отсутствует какая-либо формально установленная иерархия. Часто употребляемое в литературе выражение «Всемирный Суд» применительно к МС ООН свидетельствует о широком признании авторитета этого старейшего органа международного правосудия с универсальной компетенцией, но не означает, что он наделен правами апелляционной инстанции в отношении решений национальных или других международных судов и трибуналов.

§ 1. Главный судебный орган ООН

Согласно Уставу ООН МС ООН является «главным судебным органом Организации Объединенных Наций» (ст. 92). Ряд других важных положений, определяющих роль Суда в международной системе, порядок его организации и работы, также закреплен в гл. XIV Устава ООН. В частности, там говорится, что Суд действует в соответствии со Статутом, образующим «неотъемлемую часть» Устава ООН (ст. 92). Все члены ООН

ipso facto являются участниками Статута МС ООН (ст. 93). Каждый член ООН обязуется выполнить решение Суда по тому делу, в котором он является стороной (ст. 94). При определенных обстоятельствах СБ ООН может дать рекомендации или принять меры для приведения решения Суда в исполнение (ст. 94). Генеральная Ассамблея и СБ ООН, а также другие органы ООН и специализированные учреждения, получившие на это разрешение Генеральной Ассамблеи, могут запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам (ст. 96).

Статут Суда развивает и конкретизирует постановления гл. XIV Устава ООН. Третьим документом, определяющим порядок выполнения Судом своих функций и устанавливающим правила судопроизводства, является Регламент Суда. Он разрабатывается и принимается самим Судом в строгом соответствии с Уставом ООН и Статутом Суда. Регламент Суда предусматривает, что в своей внутренней судебной практике Суд руководствуется при условии соблюдения положений Статута и Регламента «резолюциями», которые Суд принимает по этим вопросам. Последняя «Резолюция относительно внутренней судебной практики Суда» была принята 12 апреля 1976 г. Начиная с 2001 г. Суд время от времени издает также «практические указания» (Practice Directions), которые дополняют отдельные правила Регламента, не изменяя их по существу. «Указания» предназначены для руководства государствами, участвующими в судебном разбирательстве.

Устав ООН и Статут Суда вступили в силу 24 октября 1945 г. Первые выборы членов Суда состоялись 6 февраля 1946 г., а 1 апреля того же года Суд собрался на свое первое заседание во Дворце Мира в Гааге. Первое дело было возбуждено в Суде Англией против Албании 22 мая 1947 г. Оно касалось гибели людей и ущерба в результате подрыва на минах британских военных кораблей, проходивших через албанские воды в проливе Корфу в 1946 г. До начала 2009 г. Суд вынес около 100 решений по спорам между государствами и 25 консультативных заключений по запросам органов ООН и специализированных учреждений.

Относительно небольшое количество дел, решенных Судом за 64 года его существования, объясняется рядом обстоятельств. Важнейшее среди них связано с характерной особен-

ностью юрисдикции международных судов и трибуналов на нынешнем этапе развития международного права и международного правосудия. Речь идет о необходимости получения согласия спорящих сторон на рассмотрение их спора Судом. Это требование существенно ограничивает компетенцию Суда, а следовательно, и масштабы его участия в разрешении межгосударственных споров. Другим важным ограничением компетенции Суда является положение Статута о том, что только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом. Следует также помнить, что Суд не может принимать к производству обращения частных лиц и организаций и не обладает уголовной юрисдикцией.

§ 2. История создания

Статут МС ООН основан на Статуте ППМП, которая была учреждена в 1920 г. под эгидой Лиги Наций и стала первым в истории постоянным международным судебным учреждением с универсальной юрисдикцией. Его возникновению предшествовала длительная история арбитража, которая уходит корнями в Древнюю Индию, Древнюю Грецию, исламский мир и средневековую Европу. Институционализация современного межгосударственного арбитража произошла на созванной по инициативе России в 1899 г. первой Гаагской конференции мира, во время которой 26 государств подписали Конвенцию о мирном решении международных столкновений и учреждении Постоянной палаты третейского суда. В отличие от международного арбитража идея создания постоянного международного судебного органа смогла быть реализована только после окончания Первой мировой войны и создания Лиги Наций, хотя предложения об учреждении постоянного международного суда активно обсуждались в литературе и на Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг. (см., например, монографию известного российского международного Л. Камаровского «О международном суде», опубликованную в Москве в 1881 г. и переведенную на французский язык в 1887 г.).

Постоянная палата международного правосудия, учрежденная Лигой Наций, состояла из судей, которые представляли главные правовые системы мира и избирались Советом и Ассамблеей Лиги. Тем не менее Палата не являлась органом Ли-

ги, а ее статут не был частью Статута Лиги. Члены Лиги автоматически не становились участниками Статута Палаты. Ни Советский Союз, ни США по разным причинам не являлись участниками Статута Палаты.

Юрисдикция ППМП, как и в случае третейского суда, зависела от желания сторон передавать споры на ее рассмотрение. Однако государство могло заранее объявить о признании обязательной юрисдикции Палаты в отношении любого спора, который может возникнуть в будущем с другим государством, сделавшим такое же заявление. Это создавало возможность обращения в Суд в одностороннем порядке без предварительного соглашения с другой спорящей стороной.

Наряду с решением переданных на ее рассмотрение споров Палата имела право давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, поставленному перед ней Советом или Ассамблеей Лиги Наций. В своей работе Палата руководствовалась Статутом и Регламентом, которые были обязательными как для самой Палаты, так и для всех участников судебного разбирательства.

Палата непрерывно функционировала на протяжении 18 лет, с января 1922 г. по февраль 1940 г. Из 30 государств, выступавших в качестве сторон в различных делах, большинство были европейскими странами. Только в четырех случаях рассматривались споры европейских государств с неевропейскими. Палата вынесла решения по 29 спорам между государствами и 27 консультативных заключений по запросам Совета Лиги Наций. По своему содержанию, однако, большинство дел, рассмотренных Палатой, касалось частных вопросов и не имело широкого общественного звучания. Деятельность Палаты была прервана Второй мировой войной. В 1946 г. она была распушена вместе с Лигой Наций.

Принимая решение о создании нового международного суда в качестве главного судебного органа новой международной организации мира — ООН, участники Конференции в Сан-Франциско в 1945 г. решили сохранить в значительной мере преемственность между ППМП и МС ООН в том, что касалось их функций и методов работы. Статья 92 Устава ООН прямо говорит о том, что Статут МС ООН «основан на Статуте Постоянной палаты международного правосудия».

Внесенные изменения были связаны в основном с необходимостью учета места Суда среди главных органов ООН. Что касается Регламента Суда, то он также, лишь с некоторыми изменениями, основывался только на последнем Регламенте Палаты, принятом в 1936 г. Начиная с 1972 г. в Регламент вносились различные дополнения и изменения. Последняя версия Регламента принята 5 декабря 2000 г.

§ 3. Состав Суда и организация его работы

Статутом Суда предусматривается, что Суд состоит из коллегии 15 независимых судей, избранных 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. На практике в состав Суда избирались широко известные юристы-международники, а также лица, работавшие до своего избрания на высших дипломатических и судебных должностях.

Среди постоянных членов Суда не может быть более одного гражданина одного и того же государства. При этом в целом в составе Суда должно быть обеспечено «представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира» (ст. 9 Статута). Последнее требование на практике реализуется путем распределения мест в Суде по главным регионам мира: три члена от Африки, два — от Латинской Америки, три — от Азии, пять — от Западной Европы и других государств (включая Канаду, США, Австралию и Новую Зеландию) и два — от Восточной Европы (включая Россию). Ни одно государство не имеет автоматического права на членство в Суде. Поэтому в Статуте говорится, что судьи избираются вне зависимости от их гражданства. Однако в состав Суда всегда входили судьи, являющиеся гражданами государств — постоянных членов СБ ООН.

Все государства — участники Статута имеют право выдвигать кандидатов. Однако непосредственное выдвижение производится не правительствами, а «национальными группами», состоящими из юристов — членов Постоянной палаты третейского суда. Каждая «национальная группа» может выдви-

нуть до четырех кандидатов, но не более двух из них из своей страны.

Судьи избираются Генеральной Ассамблеей и СБ сроком на девять лет с правом переизбрания. При выборах судей члены СБ не обладают правом вето. Оба органа ООН проводят голосование одновременно, но независимо друг от друга. Чтобы быть избранным, кандидат должен получить абсолютное большинство голосов в Ассамблее и Совете. Часто это вызывает необходимость проводить голосование несколько раз. Для обеспечения преемственности в составе Суда каждые три года проводятся выборы только одной трети членов Суда.

За исключением чрезвычайных случаев, когда выборы проводятся в связи со смертью или отставкой судьи до истечения срока его полномочий, новые судьи приступают к выполнению своих обязанностей 6 февраля следующего после выборов года. Это связано с датой, когда первые судьи вступили в должность в 1946 г. На первом открытом заседании после избрания новые судьи делают торжественное заявление о том, что они будут выполнять свои обязанности и осуществлять полномочия в качестве судьи «честно, с преданностью делу, беспристрастно и добросовестно».

Председатель и Вице-Председатель Суда избираются членами Суда каждые три года путем тайного голосования. Для избрания требуется абсолютное большинство голосов. Как правило, на повторный срок они не переизбираются. Суд избирает также сроком на семь лет с правом переизбрания Секретаря и его заместителя, которые руководят работой Секретариата.

Среди членов Суда соблюдается правило старшинства, связанное с датой начала их полномочий. Это правило имеет главным образом протокольный характер (например, при рассаживании судей во время открытых заседаний и в совещательной комнате) и никак не влияет на равный статус всех судей при осуществлении ими своих непосредственно судебных функций.

Постоянные члены Суда не могут исполнять никаких политических или административных обязанностей или заниматься какой-либо деятельностью профессионального характера. Они не могут также выполнять функции представителя, поверенного или адвоката ни в каком деле или участвовать в решении какого-либо дела, которым они ранее занимались в том или

ином качестве. Вместе с тем в соответствии со сложившейся практикой это правило не препятствует участию членов Суда в работе научных обществ и конференций, чтению ими отдельных лекций, а также выступлению в качестве арбитров в делах, которые не могут быть переданы на рассмотрение МС ООН.

При исполнении судебных обязанностей члены Суда пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами. В Нидерландах, где находится место пребывания Суда, Председатель Суда имеет старшинство перед всеми послами в стране, включая дуайена дипломатического корпуса. Согласно Статуту только Председатель и Секретарь Суда обязаны проживать в Гааге. На практике, однако, большинство членов Суда также постоянно проживают в Гааге, поскольку за исключением специально предусмотренных случаев они обязаны быть в распоряжении Суда во всякое время.

Члены Суда, состоящие в гражданстве сторон в рассматриваемом деле, сохраняют право участвовать в его решении. Поэтому в целях соблюдения принципа строгого равенства сторон Статут предусматривает право государства, не имеющего в судебном присутствии судьи, состоящего в его гражданстве, назначить по своему выбору судью для конкретного дела. Назначенные судьи *ad hoc* принимают участие в рассмотрении и решении дела на основе полного равенства с избранными членами Суда. Поскольку судья *ad hoc* не обязательно должен быть гражданином назначившего его государства, в составе судебного присутствия может оказаться несколько граждан одного и того же государства. Право назначения судей *ad hoc* подвергалось критике в литературе как не соответствующее основополагающему принципу организации МС ООН, согласно которому судьи независимы и не представляют в Суде свои государства.

Как правило, Суд работает в полном составе. Кворум образуют девять судей, исключая судей *ad hoc*. В случае назначения судей *ad hoc* число судей, рассматривающих то или иное конкретное дело, может быть больше 15. Состав Суда может меняться при рассмотрении разных дел и по другим основаниям, например если член Суда считает, что по какой-либо особой причине он не может участвовать в рассмотрении дела.

Статут Суда предусматривает возможность создания постоянных и временных камер Суда с сокращенным составом судей. К первой категории таких камер относится Камера упро-

шенного судопроизводства, ежегодно избираемая из пяти судей в целях ускоренного разрешения дел, а также камеры для рассмотрения определенных категорий дел, требующих специальных знаний и опыта судей. Так, в 1993 г. Суд образовал постоянную Камеру по экологическим вопросам в составе семи судей. На практике, однако, до настоящего времени государства не обращались ни в одну из постоянных камер Суда.

Государства, решившие передать свой спор на рассмотрение камерой Суда, отдают предпочтение временным камерам, которые могут быть образованы для конкретного дела, поскольку такие камеры в отличие от постоянных избираются Судом лишь после консультаций с заинтересованными сторонами относительно количества и кандидатур судей. Между тем, по мнению ряда авторов, упомянутый порядок избрания состава временной камеры в значительной степени стирает различия между судом и арбитражем и вряд ли совместим с универсальным характером деятельности Суда, который в своем составе должен представлять основные правовые системы мира.

Впервые временная камера была образована в 1982 г. в деле «О делимитации морской границы в районе залива Мэн между Канадой и США». В последующем такие камеры создавались неоднократно. Решения, вынесенные постоянными или временными камерами, считаются решениями самого Суда.

§ 4. Судопроизводство по спорам между государствами

Приступая к рассмотрению юридического спора, переданного ему государствами, Суд прежде всего должен убедиться в том, что все стороны в споре имеют право доступа к Суду. Таким правом в первую очередь наделены все члены ООН, которые автоматически являются участниками Статута Суда. Согласно этому правилу к началу 2009 г. Суд был открыт для 192 государств — членов ООН. Статут Суда также говорит о возможности доступа к Суду государств, которые не являются участниками Статута Суда. Условия доступа к Суду таких государств определяются СБ ООН, который с этой целью принял 15 октября 1946 г. специальную резолюцию.

Устав ООН предусматривает также возможность для государства, не являющегося членом ООН, стать участником Статута Суда и тем самым получить право доступа к Суду. Условия, на

которых это можно сделать, в каждом конкретном случае определяются Генеральной Ассамблеей ООН по рекомендации СБ. Впервые такие условия были сформулированы Генеральной Ассамблеей по просьбе Швейцарии в резолюции от 11 декабря 1946 г. До их принятия в члены ООН ряд государств, выполнив установленные условия, получил право доступа к Суду.

До недавнего времени решение вопроса о том, имеет ли конкретное государство право доступа к Суду, не представляло практической трудности. Однако в ряде дел, возникших после распада Югославии в 1992 г., решение этого вопроса оказалось весьма сложным и приобрело принципиальное значение в связи с тем, что Федеральная Республика Югославии (ФРЮ) была принята в ООН 1 ноября 2000 г. в качестве нового члена. В нескольких делах, возбужденных до этой даты, в которых ФРЮ выступала в качестве заявителя или ответчика, стороны спорили о том, имела ли ФРЮ или ее предшественники право доступа к Суду в период от распада Югославии в 1992 г. до ее приема в ООН 1 ноября 2000 г. Суд не всегда проявлял должную последовательность при решении этих вопросов.

Установление права доступа заинтересованных государств к Суду еще не означает, что Суд может приступить к рассмотрению спора по существу. Для этого он должен также удостовериться в том, что данные государства выразили свое согласие стать участниками разбирательства в Суде или, иными словами, что Суд имеет юрисдикцию как в отношении спорящих государств, так и в отношении предмета спора между ними.

Волеизъявление государств о признании юрисдикции Суда может быть выражено тремя основными способами:

1) путем заключения специального соглашения («компромисса») между спорящими государствами относительно передачи их спора в Суд;

2) путем включения в двусторонний или многосторонний договор так называемой юрисдикционной статьи, согласно которой государства — участники договора заранее обязуются признать юрисдикцию Суда в случае возникновения спора между ними относительно толкования или применения этого договора;

3) путем так называемой факультативной оговорки — одностороннего заявления государства о признании юрисдикции Суда обязательной в отношении любого другого государства —

участника Статута Суда, взявшего на себя такое же обязательство. Согласно Статуту Суда (п. 2 ст. 36) такие заявления могут быть сделаны в отношении всех правовых споров, касающихся: толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; характера и размеров возмещения за нарушение международного обязательства.

Односторонние заявления, которые сделали к началу 2009 г. 66 государств, как правило, содержат многочисленные оговорки, исключаяющие из юрисдикции Суда определенные категории и виды споров. С другой стороны, количество договоров, содержащих юрисдикционные статьи, исчисляется сотнями, и споры, касающиеся толкования и применения таких договоров, занимают видное место в практике Суда.

Ни Советский Союз, ни Российская Федерация не делали общего заявления о признании обязательной юрисдикции МС ООН. Наша страна, однако, участвует в ряде международных соглашений, предусматривающих возможность обращения к Суду по требованию одной из сторон в споре. Так, в 1989 г. Советский Союз снял свои оговорки в отношении «юрисдикционных статей» шести международных соглашений в области обеспечения прав человека, а в 2007 г. уже Россия — в отношении аналогичных статей шести контртеррористических конвенций.

В 2008 г. Грузия обратилась в МС ООН, обвинив Россию в нарушении одного из таких договоров — Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Решением, принятым голосами восьми судей против семи, Суд, не предвосхищая своего окончательного постановления, указал «временные меры», которые должны принять обе стороны в этом деле. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что все семь судей, голосовавших против принятия решения о временных мерах, приложили к решению Суда совместное возражение, так как, по их мнению, отсутствуют условия, необходимые для принятия таких мер¹.

¹ Ко времени выхода в свет настоящего издания учебника вопрос о наличии у Суда юрисдикции для решения дела «Грузия против России» по существу остается нерешенным

Возбуждение судебного разбирательства происходит или путем уведомления (нотификации) о специальном соглашении, по которому стороны совместно представляют спор на рассмотрение Суда, или путем одностороннего заявления государства на основе юрисдикционной статьи в договоре или «факкультативной оговорки». В первом случае формально нет ни «заявителя», ни «ответчика». Во втором случае государство, подавшее заявление в Суд, именуется «заявителем», другое государство — «ответчиком». Стороны выступают в Суде и поддерживают с ним связь через своих представителей. Они могут пользоваться в Суде помощью поверенных и адвокатов, которые не обязательно должны иметь гражданство государства, от имени которого они выступают. Официальными языками Суда являются английский и французский. Все состязательные бумаги, представленные на одном из этих языков, переводятся секретариатом Суда на другой.

Судопроизводство состоит из двух частей: письменного и устного. Во время письменного судопроизводства государство-заявитель представляет «меморандум», на который государство-ответчик представляет «контрмеморандум». По просьбе сторон или по решению Суда может быть назначен второй этап письменного производства, в ходе которого государство-заявитель представляет ответ, а государство-ответчик — реплику на ответ. В случае возбуждения дела посредством специального соглашения каждая из сторон представляет меморандум и контрмеморандум, а при необходимости — ответ и реплику на ответ. Как правило, эти документы не предаются гласности до открытия устных слушаний.

Устное судопроизводство происходит в Большом зале правосудия Дворца Мира в Гааге и, как правило, является открытым. Во время слушаний, которые длятся в зависимости от срочности и сложности дела от нескольких дней до нескольких недель, выступают представители сторон, поверенные, адвокаты, эксперты и свидетели.

По завершении слушаний Суд приступает к подготовке решения. Статут предусматривает, что Суд обязан решать переданные ему споры на основании международного права (п. 1 ст. 38). Речь идет о правовых спорах, одно из определений которых было впервые дано еще в ранней практике ПМПП: «Спор — это разногласие по вопросу права или факта, кон-

фликт правовых взглядов или интересов между двумя лицами» («Дело Мавромматиса», 1924 г.). Разногласие сторон относительно того, имеет ли их спор по существу правовой характер, решается Судом. Как правило, Суд исходит из того, что практически во всяком политическом споре между государствами существует правовой аспект. В одном из своих решений Суд заявил: «Правовые споры между государствами по самой своей природе могут проходить в политических контекстах и часто представляют собой лишь один элемент длительного политического спора между заинтересованными государствами» («Дело о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране», 1980 г.).

Статья 38 Статута Суда определяет также источники права, которые применяет Суд при вынесении своих решений: действующие международные договоры, международный обычай и общие принципы права. В качестве вспомогательного средства для определения правовых норм в Статуте упомянуты судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву. При наличии согласия сторон Суд может решать дело на основе *ex aequo et bono*, т. е. не ограничивая себя действующими нормами международного права.

В процессе подготовки решения каждый из судей представляет в письменном виде свое предварительное мнение о содержании решения. Оно распространяется секретариатом среди других судей. Затем происходит обсуждение на закрытых заседаниях Суда, после чего учреждается редакционный Комитет в составе Председателя и двух судей, мнение которых совпадает с мнением большинства. Суд проводит два чтения проекта, подготовленного редакционным комитетом. По окончании второго чтения проводится поименное голосование. В случае разделения голосов поровну голос Председателя является решающим. Судьи могут прилагать к решению заявления, особые или отдельные мнения с изложением их позиции и разъяснением мотивов голосования.

Решение оглашается на открытом заседании Суда. Оно является окончательным и не подлежит обжалованию. Однако Статут (ст. 61) позволяет подать просьбу о пересмотре решения на основании вновь открывшихся обстоятельств. Так, в 2001 г. с такой просьбой к Суду обратилась ФРЮ в отношении реше-

ния Суда 1996 г. о его юрисдикции в споре ФРЮ с Боснией и Герцеговиной. ФРЮ настаивала на том, что допуск ФРЮ в ООН в качестве нового члена 1 ноября 2000 г. представляет собой новый решающий факт в смысле ст. 61 Статута Суда. Во время слушаний ФРЮ ссылалась на то, что ее прием в ООН в качестве нового члена вскрыл два решающих факта: она не была участницей Статута во время вынесения решения Суда 1996 г. по вопросу о его юрисдикции и не была связана юрисдикционной статьей Конвенции о геноциде. Поэтому решение о юрисдикции Суда в ее споре с Боснией и Герцеговиной должно быть пересмотрено. Большинство членов Суда не согласилось с доводами ФРЮ и нашло просьбу ФРЮ о пересмотре решения 1996 г. неприемлемой. Однако впоследствии, в 2007 г., при рассмотрении спора о применении Конвенции о геноциде по существу Суд вынужден был вновь вернуться к вопросу о наличии у него юрисдикции по данному делу. Подтвердив свою юрисдикцию в окончательном решении, Суд отклонил обвинение в совершении Сербией актов геноцида, но признал ее виновной в том, что она не предотвратила геноцид в одном из городов Боснии и Герцеговины — Сребренице, а также в том, что Сербия недостаточно сотрудничала с МТБЮ и частично не выполнила указания Суда о временных мерах.

Важным является положение Статута (ст. 59) о том, что решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. В отличие от судов системы общего права МС ООН не рассматривает свои предыдущие решения в качестве обязывающих прецедентов. Однако Суд придает большое значение факторам непротиворечивости и стабильности толкования и применения норм права. Поэтому при обосновании своих решений он часто ссылается на относящиеся к делу свои предыдущие решения, а также на решения ППМП. В этом смысле в литературе говорится об «убеждающем прецеденте» в отношении решений МС ООН.

Часто в ходе разбирательства дела Суду приходится рассматривать «дела в рамках дела». Такая ситуация возникает в случаях оспаривания ответчиком юрисдикции Суда; просьб об указании временных охранительных мер; встречных требований со стороны государства-ответчика или просьб третьих государств о вступлении в дело, когда они считают, что они име-

ют интерес правового характера в рассматриваемом деле, а также в некоторых других случаях. «Побочные» разбирательства ведут к приостановке рассмотрения спора по существу и часто приводят к значительным задержкам в принятии окончательного решения по основному делу, в рамках которого возникают эти дополнительные дела.

В связи с этим заслуживает упоминания недавнее решение Суда относительно юридической силы указаний Суда о временных охранительных мерах, целью которых является «замораживание» развития ситуации до окончательного решения Суда. В отличие от окончательных решений Суда, проблем с соблюдением которых, как правило, не возникает, временные меры в прошлом неоднократно не соблюдались. Для обоснования этого иногда приводились ссылки на неясность терминологии, используемой в Статуте Суда применительно к полномочиям Суда в отношении временных мер. Слова ст. 41 Статута о том, что Суд «указывает» меры, «рекомендует» меры, иногда толковались как свидетельство их необязательности с точки зрения права. В решении по делу Лагранд (2001 г.) Суд специально подчеркнул, что временные меры, указываемые Судом, имеют обязательный характер для государств, участвующих в деле.

§ 5. Судопроизводство при вынесении консультативных заключений

Суд может давать консультативные заключения по любому вопросу международного права. Однако право запрашивать заключения принадлежит только некоторым органам ООН и специализированным учреждениям системы ООН. Государство такого права не имеет, поскольку это могло бы рассматриваться как завуалированная попытка испрашивания судебного решения его спора с другим государством, не давшим на это своего согласия. Генеральная Ассамблея и СБ ООН могут запрашивать консультативное заключение по любому юридическому вопросу (п. 2 ст. 96 Устава ООН). Таким же правом Статут Лиги Наций ранее наделял Ассамблею и Совет Лиги в отношении ППМП. Другие органы ООН и специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея в любое время может дать на это разрешение, могут запрашивать консультативные

заклучения только по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности.

Статут Суда (ст. 65) говорит о том, что Суд «может» давать заключения. Это означает, что в принципе он может отказаться удовлетворить запрос. Однако Суд прибегает к этому дискреционному полномочию крайне редко. Единственным случаем, когда Суд отклонил просьбу о выдаче заключения, был запрос ВОЗ относительно законности применения государством ядерного оружия в вооруженных конфликтах (1996 г.). Суд решил, что этот вопрос не входит в круг деятельности ВОЗ.

Генеральная Ассамблея предоставила право запрашивать консультативные заключения трем органам ООН: ЭКОСОС, Совету по опеке и Межсессионному комитету Генеральной Ассамблеи, а также всем 16 специализированным учреждениям. На практике около 60% консультативных заключений, вынесенных Судом, были запрошены Генеральной Ассамблеей. Среди них такие важные заключения последнего времени, как заключения о законности угрозы или применения ядерного оружия (1996 г.), а также о правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории (2004 г.).

За исключением ряда правил, специально предусмотренных в учредительных документах, Суд при осуществлении своих консультативных функций руководствуется постановлениями Статута, относящимися к процедуре разбирательства споров между государствами. Уведомление о запросе консультативного заключения направляется в Суд Генеральным секретарем ООН или главным административным лицом организации, уполномоченной делать такой запрос. Суд информирует о запросе все государства, имеющие доступ к Суду. Государствам и международным организациям, которые могут представить имеющую отношение к делу информацию, предоставляется возможность сделать это в письменной и устной формах. Так же, как и при рассмотрении споров между государствами, проводятся открытые слушания и закрытые обсуждения проекта решения в соответствии с резолюцией о внутренней судебной практике Суда. В заключении упоминаются фамилии судей, голосовавших за и против его принятия. Судьям предоставляется право приложить к заключению свое заявление, особое или отдельное мнение. Заключения оглашаются на открытом заседании Суда.

В отличие от решений Суда его консультативные заключения не имеют обязательной силы ни для запрашивающего его органа ООН или специализированного учреждения, ни для государств и других организаций. Вместе с тем вес и значение консультативных заключений Суда чрезвычайно высоки, что свидетельствует об авторитете главного судебного органа ООН. Заключения Суда способствовали разъяснению ряда важных принципов и норм международного права, а в некоторых случаях и его дальнейшему развитию.

Следует также иметь в виду, что для организации, запрашивающей заключение, и государств — членов этой организации заключение Суда может оказаться обязывающим в силу международного соглашения, существующего между ними, или решения самой организации. Такая ситуация, например, имела место в отношении Заключения Суда об иммунитете специального докладчика Комиссии по правам человека (1999 г.) Заключение было связано с разногласием между ООН и правительством Малайзии о применимости некоторых положений Общей конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г. В соответствии со ст. VIII (разд. 30) этой Конвенции заключение Суда должно было быть принято сторонами как решающее.

§ 6. Практика Международного Суда ООН

В последнее время активность Суда значительно возросла. О его универсальном характере свидетельствует как увеличение числа государств, передающих свои споры на рассмотрение Суда, так и разнообразие проблематики таких споров и консультативных заключений. Только в течение последних 10 лет около 60 государств участвовали в качестве заявителей и ответчиков в делах, рассматриваемых Судом, или представляли свои письменные и устные заявления в связи с подготовкой консультативных заключений.

Преобладающее количество дел, как и ранее, относилось к территориальным и пограничным спорам, делимитации сухопутных и морских пространств, вопросам дипломатического и консульского права и претензиям коммерческого характера. Однако наряду с такими спорами государства все чаще стали передавать на решение Суда споры, так или иначе связанные с

вопросами мира и безопасности, включая те из них, которые непосредственно касаются законности применения силы, нарушений прав человека и гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов, возникающих в различных районах земного шара.

Одним из примеров этой категории дел является решенный Судом в конце 2005 г. спор между Демократической Республикой Конго и Угандой, связанный с многолетней войной на территории Конго. В этот конфликт был вовлечен ряд государств и повстанческих движений региона. Вопросы, стоявшие перед Судом, касались ряда острых проблем современного международного права, в том числе толкования ст. 51 Устава ООН о праве на самооборону.

В споре между Конго и Угандой, так же как и в предыдущих делах, связанных с применением силы, начиная с известного дела, возбужденного Никарагуа против США в 1986 г., Суд строго руководствовался ст. 51 Устава ООН. Вместе с тем Суд обращал внимание на необходимость различать случаи вооруженного нападения в значении ст. 51 Устава ООН и другие менее тяжкие формы применения силы. Критерии необходимости и пропорциональности ответных действий также находились в центре внимания Суда.

В ряде дел, связанных с вооруженными конфликтами, решение Суда устраняло первопричину конфликта — территориальный спор между конфликтующими государствами — и тем самым содействовало нормализации отношений между ними. Так, в 1986 г. в деле, касающемся пограничного спора между Буркина-Фасо и Мали, стороны полностью признали пограничную линию, установленную решением Суда. В 1992 г. Суд решил пограничный спор между Сальвадором и Гондурасом; в 1994 г. — спор между Ливией и Чадом, который до этого неоднократно приводил к вооруженным столкновениям. В 1999 г. Суд вынес решение о принадлежности острова, на который претендовали Ботсвана и Намибия. В 2001 г. был решен многолетний спор между Катаром и Бахрейном о суверенитете над группой островов и делимитации морских пространств. Сложный спор о сухопутной и морской границе протяженностью более 1600 км между Камеруном и Нигерией, продолжавшийся более 20 лет, был также решен Судом в 2002 г.

Задачей любого международного суда является не законотворчество, а применение действующих норм и принципов

права для разрешения рассматриваемого конкретного дела. Между тем в ряде случаев сложность и специфика дел и недостаточная разработанность и полнота некоторых областей международного права приводят к тому, что МС ООН становится участником процесса не только применения, но и развития ряда принципов и норм. Это особенно наглядно проявилось в некоторых вопросах морского права. На протяжении своей истории Суд рассмотрел более 20 дел, относящихся к делимитации морских пространств и другим вопросам морского права. При этом Суд сыграл важную роль в формировании ряда принципов делимитации территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, принципов, которые впоследствии нашли закрепление в соответствующих конвенциях по морскому праву.

Так, при рассмотрении англо-норвежского спора о рыболовстве Суд в 1951 г. впервые применил метод использования «прямых исходных линий» для отсчета ширины территориального моря. В связи с обращениями к Суду Германии и Дании, а также Германии и Нидерландов с просьбой указать принципы, которые эти государства обязались взять за основу при делимитации континентального шельфа в Северном море, Суд в своем решении 1969 г. заявил, что делимитация должна осуществляться «по соглашению в соответствии с принципами справедливости (*equity*) и с учетом всех релевантных обстоятельств». Эти положения были развиты и дополнены Судом в ряде других решений по «морским» спорам.

Среди других отраслей и институтов международного права, в толкование и развитие которых внесли свой вклад решения и консультативные заключения МС ООН, можно упомянуть право международных организаций, в частности вопросы правоспособности и подразумеваемых полномочий ООН.

Практика Суда по вопросам, касающимся иммунитетов в международном праве, подтвердила значение дипломатических иммунитетов для поддержания мирных отношений между государствами и нормального функционирования международных организаций. В консультативных заключениях по делам Мазилу (1989 г.) и Кумарасвами (1998 г.) Суд заявил, что лицо, которому предоставлен иммунитет в силу его связи с ООН, при исполнении своих обязанностей пользуется таким иммунитетом даже в отношении со своим государством. В решении по делу, возбужденному Демократической Республикой Конго

против Бельгии относительно иммунитета конголезского министра иностранных дел (2002 г.), Суд заявил, что министр иностранных дел в течение срока своих полномочий пользуется полным иммунитетом от уголовного преследования со стороны иностранного государства

В целом положительную роль сыграли консультативные заключения Суда в процессе полной ликвидации колониальной зависимости. Еще в 1950 г. Суд указал, что Южная Африка не может в одностороннем порядке менять международный статус территории Юго-Западной Африки (нынешняя Намибия). Впоследствии в вопросе, касающемся Юго-Западной Африки, Суд проявлял непоследовательность и нанес серьезный ущерб своему престижу, отклонив в 1966 г. обращение Эфиопии и Либерии после пятилетнего разбирательства. Однако в консультативном заключении 1971 г., вынесенном по просьбе СБ, Суд заявил, что продолжающееся присутствие Южной Африки в Намибии является незаконным и должно быть как можно скорее прекращено. Другое заключение Суда 1975 г. способствовало прояснению юридического положения Западной Сахары.

Решения Суда по вопросам права договоров, права убежища, права дипломатической защиты, гуманитарного права, консультативных отношений и прав человека также способствовали прояснению и развитию ряда важных норм и принципов международного права.

За последнее время Суд принял ряд мер, направленных на интенсификацию и совершенствование методов его работы в целях сокращения продолжительности прохождения дел в Суде. Это нашло отражение, среди прочего, в «практических указаниях», периодически принимаемых Судом (см. § 1 настоящей главы). Выдвигаемые же время от времени более кардинальные предложения об изменении методов работы и расширении компетенции Суда требуют внесения изменений в Статут Суда, что вряд ли осуществимо в ближайшее время ввиду органической связи Статута с Уставом ООН.

Контрольные вопросы

1. Может ли частное лицо или корпорация обратиться с жалобой в МС ООН?

2. Как следует понимать выражение «обязательная юрисдикция МС ООН»?

3. Какими источниками права руководствуется МС ООН при вынесении решений и консультативных заключений?

4 Является ли МС ООН судом высшей инстанции по отношению к другим международным или национальным судам?

5 Чем отличаются решения МС ООН от его консультативных заключений?

Рекомендуемая литература

Верещетин В. С. Международный Суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002 № 2 С 74—85

Вылегжанин А. Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств М., 2004

Кожевников Ф. И., Шармазанашвили / В. Международный Суд ООН. М., 1971.

Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда. Вып. 1948—1991; 1992—1996; 1997—2002. Нью-Йорк. Док ООН ST/LEG/SER. F/1/.

Крылов С. Б. Международный Суд ООН М., 1958

Энтин М. Л. Международные судебные учреждения М., 1984.

Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice / Ed by *C. Peck, R. S. Lee*. Boston; Cambridge, 1997.

Jennings R. Y. The Role of the International Court of Justice // The British Year Book of International Law 1997. Oxford, 1998 P. 1—63

Rosenne S. The Law and Practice of the International Court (1920—2005). 4th ed. Leiden, Boston, 2006.

Глава 13

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие международной безопасности

Международная безопасность — сложное политико-правовое понятие, имеющее конкретно-исторический характер. На процесс формирования в общественном правосознании представлений о методах и средствах обеспечения международной безопасности, военно-политическом и правовом содержании этого понятия, о характере взаимосвязи международной и национальной безопасности, а также на соответствующую нормотворческую и правоприменительную деятельность государств в разные эпохи человеческой истории существенное воздействие оказывали результаты длительного и далеко не прямолинейного процесса осмысления проблем войны и мира, соотношения права и силы в международных отношениях.

Особое значение в решении проблемы войны и мира имела состоявшаяся в 1899 г. первая Гаагская конференция мира. Это был форум, который изначально мыслился инициатору его проведения — России как международная конференция по ограничению гонки вооружений.

Гаагская конференция 1899 г. не достигла своей изначальной цели. Вместе с тем она явилась, по существу, первой попыткой решения вопроса о разоружении на базе многосторонней дипломатии. Впервые вопрос о разоружении увязывался с проблемой обеспечения мира¹.

В 1919 г. была учреждена Лига Наций — первая в истории межгосударственная организация по поддержанию мира. Создание Лиги Наций внесло существенные изменения в систему международных отношений. Впервые в истории была предпринята попытка заменить практику создания военно-политических союзов государств, основанных на балансе сил, системой

¹ Подробнее см. гл. 24 настоящего учебника

коллективной безопасности. Статут Лиги Наций, не только ограничивший право государств — членов Лиги прибегать к войне, но и предусмотревший применение санкций в отношении тех членов, которые вступили бы в войну в нарушение его постановлений, стал важным этапом формирования принципа неприменения силы, запрещения агрессивной войны. Впрочем, Статут не запретил обращение к войне как крайнему средству разрешения спора, а лишь строго урегулировал его применение. В соответствии со ст. 12 Статута члены Лиги соглашались, что «если между ними возникнет спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третьей стороне, либо рассмотрению Совета. Они соглашались еще, что они ни в каком случае не должны прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей или доклада Совета».

Значительным шагом вперед по сравнению со Статутом Лиги Наций в направлении запрета применения войны как средства разрешения международных споров стало подписание в 1928 г. Парижского договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики. В Договоре говорилось, что его участники «осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики» (ст. 1). При этом они признали, что урегулирование споров и конфликтов между ними, каковы бы ни были их характер и происхождение, «должно всегда изыскиваться только в мирных средствах» (ст. 2).

Важным этапом нормативного развития в данной области явились две идентичные конвенции об определении агрессии, заключенные 3 и 4 июля 1933 г. по инициативе СССР с участием ряда государств, располагавшихся по его периметру. Опережая свое время, они определили основные элементы акта агрессии, которому не может служить оправданием «никакое соображение политического, военного, экономического или иного порядка» (ст. III). Примечательно, что главный обвинитель от США на Международном военном трибунале в Нюрнберге Р. Джексон в своей вступительной речи на процессе назвал эти положения «одним из наиболее авторитетных источников международного права в данном вопросе».

В Уставе ООН принцип неприменения силы получил свое дальнейшее развитие. 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». В послевоенный период приведенное положение приобрело характер императивной нормы современного международного права и легло в основу правового механизма обеспечения международной безопасности, закрепленного в Уставе ООН.

Появление ядерного оружия, а с ним угрозы уничтожения самой жизни на Земле потребовало критического переосмысления всего комплекса вопросов войны и мира. Концепция всеобъемлющей международной безопасности, с идеей которой в середине 1980-х гг. выступил СССР, явилась своего рода ответом на это требование.

Становилось все более очевидным, что человечество стоит перед новым пониманием безопасности. В современных условиях под национальной безопасностью уже недостаточно понимать лишь физическую и морально-политическую способность государства защитить себя от внешних источников угрозы своему существованию, поскольку обеспечение национальной безопасности оказалось в диалектической взаимосвязи с международной безопасностью, с поддержанием и упрочением всеобщего мира. Объективный научный анализ характера и особенностей современных методов и средств ведения военных действий свидетельствует о невозможности обеспечить национальную безопасность только военно-техническими средствами, созданием мощной обороны.

Важным вкладом в формирование новой концепции безопасности явилась концепция глобального развития, выдвинутая Римским клубом, а также предложения комиссий О. Пальме, В. Брандта, Х. Брундтланд и других, в том числе отечественных, политиков и юристов.

Пакет предложений по обеспечению коллективной безопасности в XXI в. содержался в докладе «Более безопасный мир: наша общая ответственность», представленном в декабре 2004 г. Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем ООН. В докладе показано

новое видение системы коллективной безопасности в XXI в. В нем определены следующие шесть блоков угроз международному миру и безопасности, которыми необходимо заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия: войны между государствами; насилие внутри государств, включая гражданские войны, массовые нарушения прав человека и геноцид; нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация; ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие; терроризм; транснациональная организованная преступность.

В докладе содержатся: четкое объяснение и подтверждение права на самооборону; руководящие принципы в отношении применения силы, которые должны помочь Совету Безопасности в случае необходимости действовать более решительно и своевременно; единое мнение относительно определения терроризма; предложения, направленные на предотвращение лавинообразного ядерного распространения и на повышение уровня биологической безопасности. В нем также содержится ряд практических предложений по обновлению органов ООН и повышению эффективности этой организации в решении стоящих перед ней задач.

На основе доклада Группы высокого уровня Генеральный секретарь подготовил собственный доклад «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека», представив его Всемирному саммиту 2005 г. К международной безопасности как к явлению комплексному, многоаспектному, эволюционирующему под воздействием новых вызовов и угроз подошли собравшиеся на этот форум главы государств и правительств государств — членов ООН.

Задача обеспечения международной безопасности в конечном счете сводится к решению проблем, связанных с выработкой и реализацией политико-правовых средств предотвращения войн и вооруженных конфликтов, поддержания или восстановления международного мира. В самом широком плане весь нормативный материал современного международного права направлен на решение этих проблем. В более узком смысле решению задачи обеспечения мира служат нормы права международной безопасности, основное назначение которых так или иначе связано с реализацией принципа неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях.

Следует заметить, что в теории и практике международных отношений не существует какой-то единой концепции безопасности. Выделяют, в частности, такие ее разновидности, как национальная безопасность, глобальная безопасность, всеобщая безопасность, международная безопасность. Каждая из них подразумевает охват особого комплекса социальных отношений, имеет различные исторические, идейно-политические и правовые истоки.

§ 2. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера

Система коллективной безопасности — одна из организационных форм коллективного обеспечения международной безопасности. Концепция коллективной безопасности является, пожалуй, наиболее разработанной в теоретическом и практическом плане. Под *коллективной безопасностью* традиционно подразумевается такая система межгосударственного сотрудничества, при которой акт агрессии против одного из участников расценивается как агрессия против всего международного сообщества государств. В отличие от альянсов и коалиций, создающихся для защиты от потенциального внешнего агрессора, коллективная безопасность может быть направлена «вовнутрь», против того из участников системы, который может решить прибегнуть к агрессии. Более развитая форма коллективной безопасности может включать и обязательство, обращенное «вовне», — взаимопомощь участников в случае вооруженного нападения (в соответствии со ст. 51 Устава ООН).

Для системы коллективной безопасности характерно организационное единство государств — участников системы. Это или организация (ООН), или иное выражение единства: учреждение консультативных либо координационных органов, обеспечение систематических встреч, совещаний.

Система коллективной безопасности может быть универсальной и региональной, т. е. системой коллективной безопасности определенного географического района.

Правовой механизм системы коллективной безопасности универсального характера изложен в Уставе ООН. Сама ООН является универсальной организацией системы коллективной безопасности. Основной задачей ООН согласно ее Уставу яв-

ляется «поддержание международного мира и безопасности». В Уставе предусмотрены как предупредительные, так и принудительные меры по отношению к государствам — нарушителям мира

Функции поддержания международного мира и безопасности согласно Уставу ООН возложены в первую очередь на Генеральную Ассамблею и СБ ООН, полномочия которых в этой области четко разграничены. Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любые вопросы или дела, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, в том числе рассматривать общие принципы сотрудничества в этой области и делать в их отношении рекомендации государствам и Совету до или после обсуждения (ст. 10).

На СБ ООН возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности (ст. 24). Все государства обязаны подчиняться решениям СБ и выполнять их (ст. 25, п. 6 ст. 2). Он является единственным органом, который, основываясь на положениях гл. VII Устава, вправе принимать меры принудительного характера: временные меры по пресечению нарушений мира, которые СБ ООН найдет необходимыми или желательными. Это прекращение огня, отвод войск и т. п. (ст. 40); меры, не связанные с применением вооруженных сил: полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений (ст. 41); меры, связанные с использованием вооруженных сил для подавления агрессора и восстановления международного мира и безопасности (ст. 42).

В соответствии со ст. 43 все члены ООН обязаны предоставлять в распоряжение СБ ООН по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями (в которых определяются, в частности, численность и род войск, их расположение) необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода.

Соглашения в возможно кратчайший срок заключаются между СБ ООН и членами Организации или между СБ и группами членов Организации и подлежат ратификации подписав-

шими их государствами в соответствии с их конституционной процедурой.

Все вопросы, связанные с созданием и применением вооруженных сил, СБ решает опираясь на помощь и советы ВШК, состоящего из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей (ст. 47). При этом только СБ «определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или принимает решения о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст. 41 или 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (ст. 39).

Приходится констатировать, что многие из этих положений до сих пор остаются неосуществленными. Так, не заключено ни одного соглашения, предусмотренного ст. 43, а роль ВШК остается формальной. В этой ситуации, как будет показано далее, практика ООН выработала некоторые паллиативные меры.

В ООН был принят ряд резолюций и деклараций, направленных на укрепление правовых основ и повышение эффективности механизма ООН по поддержанию мира. Среди них следует отметить Декларацию об укреплении международной безопасности 1970 г., Определение агрессии, принятое резолюцией Генеральной Ассамблеи 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 г., Декларацию о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этой области 1988 г., резолюцию Генеральной Ассамблеи 44/21 от 15 ноября 1989 г. об укреплении международного мира, безопасности и международного сотрудничества во всех его аспектах в соответствии с Уставом ООН, Декларацию о совершенствовании сотрудничества между ООН и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности 1994 г. и др.

В Декларации о принципах международного права впервые было дано развернутое толкование основных элементов принципа неприменения силы. В ней, в частности, отмечается: 1) применение силы противоречит не только Уставу ООН, но и международному праву в целом; 2) запрещение применения силы не распространяется на правомерное использование силы

в соответствии с Уставом ООН (действия ООН, самооборона, национально-освободительные войны); 3) агрессивная война является преступлением против мира и влечет международную ответственность; 4) случаи косвенного применения силы (иррегулярными формированиями) в той же мере противоречат Уставу ООН, как и прямое применение силы (регулярными вооруженными силами); 5) военная оккупация или приобретение территории другого государства в результате применения силы или угрозы силой в нарушение Устава противоречат принципу неприменения силы; 6) репрессалии, связанные с применением вооруженной силы, рассматриваются как несовместимые с Уставом ООН.

Значительный вклад в развитие и конкретизацию принципа неприменения силы внесло принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. резолюции «Определение агрессии», явившееся результатом более чем 40-летнего периода не прекращавшихся усилий советской дипломатии по разработке понятия наиболее опасного международного преступления.

Согласно Определению *агрессией* является «применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН» (ст. 1).

В ст. 3 перечислены действия, которые могут быть квалифицированы СБ как агрессия. Среди них: вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни имела, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы против территории другого государства или части ее; бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства; блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства и др.

Приведенный в ст. 3 перечень актов не является исчерпывающим. Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава

Одним из наиболее важных критериев для определения агрессора является принцип первенства, согласно которому «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima facie* свидетельством акта агрессии» (ст. 2). Вместе с тем на основании этой же статьи Определения «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».

Критерий серьезности характера актов незаконного применения вооруженной силы позволяет СБ ООН провести грань между актом агрессии и таким применением вооруженной силы, которое ввиду его ограниченного или случайного характера не может быть расценено как угроза миру или нарушение мира.

Содержание ст. 2 свидетельствует о том, что СБ ООН при анализе конкретной ситуации кроме принципа первенства должен учитывать критерий агрессивного намерения конфликтующих сторон. При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 5 Определения «никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного, не могут служить оправданием агрессии».

Определение квалифицирует агрессию как преступление против международного мира, влекущее международную ответственность. Оно устанавливает, что никакое территориальное приобретение или особая выгода, полученные в результате агрессии, не являются и не могут быть признаны законными.

Как известно, Определение агрессии, представляющее собой авторитетное толкование и конкретизацию ряда положений Устава ООН, было принято на основе консенсуса. Учитывая это, а также тот факт, что на протяжении почти 30-летнего периода существования этого документа ни одно государство не подвергло сомнению его значимость, содержащиеся в нем положения, в частности ст. 3, могут рассматриваться в качестве обычно-правовых норм, имеющих обязательную юридическую силу как для государств, так и для СБ ООН. Существование «общего согласия относительно природы актов, которые могут рассматриваться составляющими вооруженное нападе-

ние» констатировал и МС ООН в постановлении по делу «Никарагуа против США»¹.

Вооруженное нападение — крайняя форма угрозы международному миру и безопасности, свидетельство того, что система коллективной безопасности допустила сбой, который можно устранить с помощью военной силы. Однако Устав ООН наделяет организацию возможностью применять на основании решения СБ иные средства, не связанные с использованием вооруженных сил. Статья 41 Устава относит к этим мерам «полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений». Перечень санкций этим не исчерпываются, практика ООН выработала иные меры, в частности призванные воздействовать на правительства, но не служить непомерным бременем для населения. К последним относятся индивидуальные целевые санкции, включая ограничения и запреты на поездки, замораживание банковских счетов, отказ в обучении граждан конкретных государств по специальностям, связанным с ОМУ или средствами его доставки.

Совет Безопасности ООН неоднократно применял санкции на основании ст. 41 Устава ООН: в отношении Родезии в 1966, 1968, 1970 гг., ЮАР в 1977 г., Ирака в 1990 г., Югославии в 1991—1996 гг., Ливии в 1992—1996 гг., Сомали в 1992 г., Руанды в 1994 г., Судана в 2005 г. и др., а в самое недавнее время — в отношении КНДР — на основании резолюции 1718 (2006) и Ирана — на основании резолюции 1737 (2006), 1747 (2007) и 1803 (2008). Осуществление санкций контролируется образуемыми СБ ООН комитетами по санкциям в отношении конкретных государств.

§ 3. Политико-правовые особенности региональных систем коллективной безопасности

Наряду с универсальной системой коллективной безопасности Устав ООН допускает возможность создания аналогичных систем регионального характера «для разрешения таких вопросов по поддержанию международного мира и безопасности,

¹ I. C. J. Reports 1986. P. 103. Para. 195.

которые являются подходящими для региональных действий» (ст. 52). При этом их действия не должны противоречить целям и принципам ООН.

Важнейшими элементами указанных систем являются следующие региональные организации коллективной безопасности: на Американском континенте — ОАГ; на Африканском континенте — АС; на Ближнем и Среднем Востоке — ЛАГ; в Европе и северной части Евразии — ОБСЕ. СНГ, ОДКБ, ШОС. Уставные акты указанных организаций содержат правовой механизм обеспечения безопасности на региональном уровне. Признаками региональных систем коллективной безопасности в той или иной степени обладают ЕС, АСЕАН и некоторые другие объединения.

Для того чтобы исключить возможность подмены СБ ООН, Устав четко определяет положение региональных организаций безопасности по отношению к органу ООН, на который возлагается главная ответственность за поддержание международного мира. Совет Безопасности должен быть полностью информирован о действиях не только предпринятых, но и намечаемых в силу региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности (ст. 54). Кроме того, последствия деятельности региональных организаций не должны затрагивать интересы как государств, принадлежащих к другим регионам, так и всего мирового сообщества в целом.

Одной из важнейших функций региональных организаций является обеспечение мирного разрешения споров между их членами до передачи споров в СБ ООН, который, в свою очередь, должен поощрять такой метод разрешения споров.

Принудительные меры с применением вооруженной силы могут предприниматься для отражения уже совершенного нападения на одного из участников системы коллективной безопасности, т. е. в соответствии со ст. 51 Устава ООН, либо региональными органами по уполномочению и под руководством СБ ООН в соответствии со ст. 53.

Начало формированию системы коллективной безопасности в Европе было положено на СБСЕ, состоявшемся в Хельсинки в 1975 г. В принятом на нем Заключительном акте содержится свод международно-правовых принципов, определены практические меры по обеспечению европейской безопасности. Положения Заключительного акта, касающиеся проблем безопас-

ности, получили дальнейшее развитие в документах, принятых в ходе хельсинкского процесса.

Так, в документе, принятом в 1994 г. на Будапештской встрече СБСЕ на высшем уровне, преобразовавшей Совещание в ОБСЕ, отмечается, что целью преобразования явилось «увеличение вклада СБСЕ в безопасность, стабильность и сотрудничество региона СБСЕ с тем, чтобы оно играло центральную роль в развитии пространства общей безопасности, основанной на принципах Хельсинкского Заключительного акта».

В ноябре 1999 г. в Стамбуле на саммите ОБСЕ была принята Хартия европейской безопасности. В ней подчеркивалось, что уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона, разоружение, контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности занимают центральное место в принятой ОБСЕ концепции всеобъемлющей безопасности. Закрепив положение о том, что в рамках ОБСЕ ни одно государство, ни группа государств или организация не могут быть наделены преимущественной ответственностью за поддержание мира и стабильности в регионе ОБСЕ или рассматривать какую-либо часть этого региона в качестве сферы своего влияния, создатели Хартии особо отметили первоочередную роль СБ в деле поддержания международного мира и безопасности, его ключевое значение в обеспечении безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ. В Хартии подтверждались права и обязанности государств-членов в соответствии с Уставом ООН, включая обязательство о неприменении силы или угрозы силой.

В Стамбуле было также принято Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, имевшее целью привести установленные им ограничения на вооружения и военную деятельность в соответствие с изменившейся в Европе обстановкой.

Однако деятельность ОБСЕ последнее время не соответствовала ее предназначению, как выразился Министр иностранных дел России С. В. Лавров, обеспечивать «равную и неделимую безопасность для всех»¹. Она не смогла предотвратить противоправное применение вооруженной силы НАТО на Бал-

¹ Выступление С. В. Лаврова на 16-м заседании СМВД ОБСЕ 5 декабря 2008 г.

канах в 1999 г. и Грузией в Южной Осетии в 2008 г. Соглашение об адаптации ДОВСЕ не было ратифицировано ни одним государством — членом НАТО, что вынудило Россию приостановить для себя действие Договора.

Оживление ОБСЕ связано с завершением ее институционального строительства, для чего прежде всего следует принять Устав Организации и упорядочить деятельность ее исполнительных структур. Обновлению ОБСЕ способствовало бы ее подключение к реализации крупной российской инициативы о заключении всеобъемлющего Договора о европейской безопасности, который позволил бы создать единую евро-атлантическую систему коллективной безопасности.

Целям создания правовой основы *системы коллективной безопасности СНГ* служат Устав СНГ, а также ряд соглашений, принятых в его развитие. СНГ отвечает требованиям, предъявляемым гл. VIII Устава ООН к региональным организациям, и само прямо и недвусмысленно провозглашает себя таковой.

Вопросам военно-политического сотрудничества и обеспечения коллективной безопасности посвящен разд. III Устава СНГ. В нем, в частности, подчеркивается, что в случае возникновения угрозы суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств-членов либо международному миру и безопасности государства-члены незамедлительно прибегнут к использованию механизма взаимных консультаций в целях координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы. Такими мерами могут быть операции по поддержанию мира, а также использование в случае необходимости Вооруженных Сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН. Решение о совместном использовании вооруженных сил принимается Советом глав государств или заинтересованными государствами — членами СНГ с учетом их национального законодательства (ст. 12).

Впрочем, документы, направленные на развитие военно-политического сотрудничества в рамках СНГ, зачастую имеют декларативный характер. Само сотрудничество не приобрело необходимых масштабов. До сих пор не удалось полностью остановить дезинтеграционные процессы в указанной области. Так и не были реализованы планы создания Объединенных

вооруженных сил, а значительно сокращенный за годы существования СНГ Штаб по координации военного сотрудничества занимается решением второстепенных вопросов.

Более перспективным военно-политическим региональным органом представляется *ОДКБ*. Основы для ее образования были заложены Договором о коллективной безопасности 1992 г., подписанным в рамках СНГ. Впоследствии стороны Договора приняли Устав новой организации и Соглашение о правовом статусе *ОДКБ* (2002 г.).

В соответствии с Уставом (ст. 1) *ОДКБ* является международной региональной организацией, преследующей цели укрепления мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защиты на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, «приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам» (ст. 3). Наряду с формированием эффективной военной составляющей системы коллективной безопасности члены *ОДКБ* координируют и объединяют свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, организованной преступностью, нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности. Деятельность *ОДКБ* имеет развитую нормативную основу, которую составляют заключенные между государствами-членами договоры и соглашения, и систему органов, включающих Совет коллективной безопасности, советы министров иностранных дел и министров обороны, Комитет секретарей советов безопасности, Секретариат.

Несомненными признаками организации региональной коллективной безопасности наделена ШОС. Окончательному правовому оформлению ШОС предшествовали Соглашение между СССР и КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы 1990 г., а после прекращения существования СССР — Соглашение между Россией, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном и Китаем об укреплении доверия в военной области в районе границы 1996 г., а также встречи на высшем уровне между будущими членами организации в 1998, 1999 и 2000 гг.

Декларация о создании ШОС, принятая в Шанхае 15 июня 2001 г., провозгласила в качестве целей организации среди прочего укрепление взаимного доверия, дружбы и добрососедства; поощрение эффективного сотрудничества в политической, торгово-экономической и иных областях, совместные усилия по поддержанию и обеспечению мира, безопасности и стабильности в регионе. С учетом новых вызовов и угроз, в первую очередь терроризма, в рамках ШОС были приняты Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом (2001 г.), Соглашение о порядке организации и проведения совместных анти-террористических мероприятий на территориях государств — членов ШОС (2006 г.), а в системе органов образована Региональная антитеррористическая структура.

С преобразованием в 2000 г. ОАЕ в АС обновленная организация заявила о своем стремлении более активно заниматься вопросами обеспечения регионального мира и безопасности. Учредительный Акт АС предусматривает проведение общей оборонной политики АС (п. «d» ст. 4). Значительными полномочиями в этой области наделен Совет мира и безопасности АС — региональный аналог СБ ООН. В соответствии с Протоколом об образовании Совета от 9 июля 2002 г. он является «коллективным органом по безопасности и раннему предупреждению для принятия своевременных и эффективных мер в ответ на конфликтные и кризисные ситуации в Африке» (п. 1 ст. 2). Одним из первых мероприятий АС в сфере безопасности стало его участие в попытках урегулирования внутреннего вооруженного конфликта в Дарфуре (Судан), однако Союз столкнулся с трудностями, связанными с недостатком опыта, скудностью ресурсов, политическими разногласиями. Поэтому в 2007 г. СБ ООН была учреждена первая смешанная операция по поддержанию мира, проводимая совместно ООН и АС.

Следует отметить, что возрастающее внимание вопросам безопасности уделяют региональные организации, первоначально создававшиеся для целей сотрудничества в иных областях. Иллюстрацией здесь может служить ЕС, в сферу деятельности которого Маастрихтский договор 1991 г. привнес вопросы внешней политики и безопасности. Вопросы региональной безопасности стоят в повестке дня Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, специально для этих целей образован АРФ.

§ 4. Самооборона и иные формы правомерного применения силы

Устав ООН к числу основных принципов относит запрет применения силы или угрозы ее применения, который в ст. 2 (п. 4) сформулирован следующим образом: «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».

Устав прямо определяет две ситуации правомерного применения вооруженной силы: коллективные действия для поддержания или восстановления международного мира и безопасности (ст. 42); осуществление права на индивидуальную или коллективную самооборону в ответ на вооруженное нападение (ст. 51). В первой ситуации необходима санкция СБ ООН, действующего на основании гл. VII Устава, во втором — государству или государствам, осуществляющим право на самооборону, надлежит незамедлительно известить СБ ООН о предпринимаемых ими мерах. Для принудительных действий СБ ООН может также использовать региональные органы, при условии, что такие действия предпринимаются по уполномочию Совета и под его руководством.

Отдельным случаем правомерного применения силы может быть вооруженная борьба, которую ведут национально-освободительные движения, представляющие нации и народы, стремящиеся к самостоятельности, т. е. к реализации права на самоопределение в форме создания собственного государства. Разновидностью такого применения силы может быть вооруженная борьба движения, преобразовавшегося в законное и полноценное правительство, за восстановление юрисдикции над территориями, контролируруемыми силами, противостоящими центральному правительству и претендующими на полную независимость. В конкретных исторических и политических условиях становления Китайской Народной Республики официальная советская доктрина международного права отстаивала право КНР на восстановление своей юрисдикции над Тайванем с применением силы.

Устав ООН допускает применение силы еще и против «вражеских государств», т. е. тех, кто нес ответственность за развязывание Второй мировой войны. Такие меры могут предприниматься ООН или региональными организациями, причем без уполномочения со стороны СБ ООН и, наконец, государствами, которые были союзниками в противостоянии агрессорам. Государства, которые в период разработки Устава именовали «вражескими», уже давно являются полноправными членами международного сообщества. Понятие «вражеские государства» является архаичным, но его устранение требует изменения Устава.

Та часть Устава, которая говорит о «воздержании от применения силы», устанавливает запреты и их пределы, а положения, определяющие параметры самообороны, имеют характер разрешения. Право на самооборону сформировалось задолго до Устава ООН, который это право в чем-то кодифицировал и тем самым ограничил. Отчасти это право продолжилось в своей обычно-правовой форме, в которую Устав не вторгнулся. Так, в ст. 51 заявлено, что Устав «ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону». В то же время Устав требует от государств, осуществляющих это право, незамедлительно сообщать Совету Безопасности о принятых ими мерах и не вторгаться в его компетенцию в отношении поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Что же касается запрета угрозы силой или ее применения, то, как уже говорилось выше, Уставом он установлен в отношении действия, направленного против трех элементов: во-первых, территориальной неприкосновенности государств, во-вторых, их политической независимости, в-третьих, целей Объединенных Наций.

В доктрине существует авторитетное мнение о том, что данное положение вне зависимости от разрешений ст. 51 вовсе не содержит абсолютного запрета на применение силы: сила или угроза силой запрещены в отношении указанных выше трех элементов, а значит вне этого запрета признается возможность применения силы, совместимого с Уставом. Более того, нельзя полностью исключать ситуаций, которые потребовали бы своевременного применения силы для того, чтобы отстоять их и предотвратить обращение к силе на более позднем этапе и с совершенно катастрофическими последствиями (Дж. Стоун, С. В. Черниченко).

Хрестоматийный пример самообороны в ответ на противоправное применение силы — действия российских Вооруженных Сил после вооруженного нападения грузинской армии на Цхинвали и другие районы Южной Осетии в августе 2008 г. Помимо преднамеренного уничтожения гражданского населения и невоенных объектов, в частности лечебных учреждений, целенаправленным обстрелам был подвергнут российский воинский контингент, входивший в состав смешанных сил по поддержанию мира. В отличие от коалиционных сил, формируемых под эгидой ООН или иных международных организаций, это формирование подчинялось российскому командованию и, находясь на иностранной территории на законных (договорных) основаниях, являлось органом государственной власти России. Вооруженное нападение на него может быть квалифицировано, как это предусмотрено ст. 3 (п. «d») Определения агрессии, в качестве акта агрессии. Соответственно, ответные действия России, соразмерные праввосстанавливающим задачам, стали актом самообороны.

В практике ООН имели место случаи санкционирования применения силы третьими странами в ответ на вооруженное нападение на государство, не имевшее возможности прибегнуть к самообороне. Так, в 1990 г. СБ ООН уполномочил государства, «сотрудничающие с правительством Кувейта... использовать все необходимые средства» для восстановления регионального мира и безопасности в ответ на захват Кувейта Ираком.

В соответствии с правовой позицией МС ООН, высказанной в консультативном заключении о правомерности строительства стены на оккупированной палестинской территории (2004 г.), право на самооборону возникает и реализуется исключительно в отношениях между государствами. Подтверждение СБ ООН неотъемлемого права на самооборону в резолюции, принятой на другой день после террористических нападений на США 11 сентября 2001 г., не следует рассматривать в качестве указания на то, что объектом осуществления этого права может быть негосударственный субъект — террористическая организация. В «контртеррористических» резолюциях Совета применяется правило присвоения, когда прямо или косвенно указываются государства, так или иначе потворствующие подобному негосударственному субъекту, и именно они могут оказаться объектом применения права, как это случилось в отношении правительства Талибана в Афганистане,

давшего прибежище террористической группировке «Аль-Каида»

Другое дело, если СБ ООН дает целевой, недвусмысленный, ограниченный во времени и пространстве мандат государствам для борьбы с преступными группировками. Так произошло, когда орган, несущий главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности резолюциями, принятыми в июне и декабре 2008 г., санкционировал применение заинтересованными государствами вооруженной силы против лиц, занимающихся разбоем и пиратством в территориальном море и открытом море вблизи побережья Сомали, власти которой оказались бессильны контролировать ситуацию.

Применительно к самообороне у Российской Федерации сформировался достаточно гибкий подход, нашедший отражение, в частности, в документах, излагающих позицию на очередных сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Россия исходит из того, что параметры самообороны четко очерчены в ст. 51 Устава ООН, которая адекватна современным условиям и не нуждается в ревизии. Право на самооборону возникает у государства тогда, когда на него уже совершено вооруженное нападение, при этом для осуществления этого права государство в принципе не обязано дожидаться наступления его негативных последствий. Ключевое значение имеет определение момента начала совершения нападения, с которого возникает право на самооборону.

В последние годы весьма оживилась дискуссия о возможности применения силы в отсутствие вооруженного нападения в целях его предотвращения. Официальная российская позиция не исключает полностью такого применения военного инструмента власти. В. В. Путин в беседе с итальянскими средствами массовой информации 3 ноября 2003 г. прямо заявил, что «если в международной практике... будет утверждаться принцип превентивного применения силы, то Россия оставляет за собой право действовать аналогичным образом для защиты национальных интересов».

§ 5. Операции по поддержанию мира

Операции по поддержанию мира — одна из мер, выработанных практикой ООН, направленных на реализацию положений Устава ООН о поддержании или восстановлении меж-

дународного мира и безопасности. Под *операцией по поддержанию мира* понимается совокупность предпринимаемых с согласия основных сторон вооруженного конфликта взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий с участием беспристрастного военного, полицейского и гражданского персонала в поддержку усилий по стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, проводимых в соответствии с мандатом СБ ООН или региональных организаций и направленных на создание условий, способствующих политическому урегулированию конфликта, и поддержание или восстановление международного мира и безопасности.

Поддержание международного мира и безопасности есть главная цель ООН, сформулированная в ее Уставе. Достижение этой цели — задача Организации и всех ее органов ОПМ — всего лишь одно из средств достижения главной цели ООН. Особенность именно этого средства в том, что содержание его не раскрывается ни в Уставе, где оно даже не упомянуто, ни в каком-либо ином юридически обязывающем акте.

Как уже отмечалось выше, гл. VII Устава ООН предусмотрено создание коалиционных сил, формируемых из воинских контингентов государств — членов ООН и применяемых по решению СБ ООН и под его руководством при осуществлении принудительных мер для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Для этой цели Устав ООН обязывает всех членов Организации предоставлять в распоряжение СБ по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания (ст. 43). Такие коалиционные силы, как следует из Устава, не являются постоянными и формируются по требованию СБ и на основании его решения о применении силы в конкретной ситуации. Правовой основой для выделения национальных контингентов в распоряжение СБ должны быть упомянутые соглашения, заключаемые между Советом с одной стороны и отдельными членами или группами членов ООН — с другой, подлежащие ратификации подписавшими их государствами в соответствии с их конституционными процедурами. В том, что касается планирования применения коалиционных сил и их использования и командования ими, СБ ООН должен оказывать содействие

ВШК, состоящий из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей.

На практике положения Устава ООН о порядке формирования и использования вооруженных сил под командованием ООН до настоящего времени не применялись, ни одного предусмотренного ст. 43 соглашения между СБ и членами ООН о предоставлении воинских контингентов не было подписано, а ВШК не исполняет возложенных на него Уставом функций. Это произошло во многом из-за политико-идеологических противоречий периода «холодной войны», а позднее — в силу финансовых и организационных проблем, с которыми столкнулась ООН.

В этих условиях были выработаны способы формирования и использования воинских контингентов под флагом ООН, отличные от предусмотренных Уставом. В своем изначальном смысле ОПМ предполагали ненасильственное применение воинских контингентов для сдерживания конфликта и содействия в его урегулировании, что отличает такие операции от принудительных действий, как они определены в Уставе ООН.

Проведение ОПМ так называемого первого поколения, не предусматривавших развертывания самостоятельных воинских контингентов, осуществлялось международными группами военных наблюдателей. Миссии военных наблюдателей состоят из невооруженных военнослужащих, как правило, офицеров, выделяемых различными государствами в распоряжение ООН. Они создаются решением СБ ООН для наблюдения за выполнением соглашений о перемирии или прекращении огня, за разъединением вооруженных сил враждующих сторон, их отводом из зон соприкосновения и т. п. путем выяснения фактов и представления докладов непосредственному командованию и СБ ООН.

Военным наблюдателям местными властями или органами сторон конфликта должна обеспечиваться свобода передвижения; им предоставляются привилегии и иммунитеты в соответствии с Общей конвенцией о привилегиях и иммунитетах ООН. Однако осуществление функций военных наблюдателей зависит от сотрудничества противостоящих сторон. На деле группам наблюдателей нередко отказывают в свободе передвижения местные власти; они становятся объектами нападения преступных групп, заставляющих их имуществом и средствами

транспорта; их захватывают в заложники, нередко случаи их гибели.

Впервые в практике ООН военные наблюдатели были направлены на Ближний Восток в 1948 г. для действий в составе Органа по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине. В настоящее время военные наблюдатели не образуют самостоятельных миссий, как правило, они являются составной частью комплексной операции.

Первые воинские контингенты, привлекавшиеся к ОПМ, имели только легкое вооружение, которое они могли применять исключительно для самообороны (так называемое второе поколение ОПМ). Перед ними ставилась задача разъединения сторон вооруженного конфликта для обеспечения соблюдения перемирия. Впервые такие контингенты, получившие наименование «Чрезвычайные вооруженные силы ООН», или ЧВС-1, были сформированы в 1956 г. и играли роль буфера между израильским и египетскими войсками. Они разворачивались с согласия сторон конфликта после достижения соглашения о прекращении огня и осуществляли деятельность, руководствуясь принципами беспристрастности, нейтральности и невмешательства во внутренние дела противостоящих сил. Позднее войска стали наделяться правом применения силы в случае вооруженного воспрепятствования исполнению ими своих обязанностей, соответственно, менялось и их оснащение. В операциях ООН стали применяться тяжелая бронетехника (например, танки с экипажами из североевропейских стран в составе Сил ООН по охране в бывшей Югославии) и ударные вертолеты (например, российская вертолетная группа в составе Миссии ООН в Сьерра-Леоне).

Современные ОПМ имеют комплексный, многокомпонентный характер и включают решение не только военных, но и политических, гуманитарных, социальных и экономических задач. Наряду с военнослужащими в них участвуют гражданские лица — полицейские, наблюдатели за соблюдением прав человека и проведением выборов, специалисты по оказанию гуманитарной помощи, разминированию и т. п. Особенностью современных ОПМ стало то, что они учреждаются для содействия урегулированию не только межгосударственных, но и, причем все чаще, внутренних конфликтов. Некоторые миссии наделяются функциями временной администрации и правосудия в переходный период. Расширяются и допустимые пределы

применения силы военным компонентом ОПМ. Нередко полномочия, которыми наделяются миссии, основаны одновременно на гл. VI и VII Устава ООН, т. е. включают как дипломатические и иные ненасильственные методы урегулирования конфликта, так и принудительные меры с использованием силы. Из учреждаемых ныне операций едва ли можно выделить хотя бы одну, которую можно отнести к тому или иному «поколению». Даже сам термин «операции по поддержанию мира» в документах ООН все чаще соседствует с понятием «операции в пользу мира», которое, по мнению сторонников его употребления, лучше отражает комплексность и многокомпонентность современных миссий.

Операция по поддержанию мира учреждается решением СБ ООН, которым определяется мандат операции, а силы и средства предоставляются государствами на добровольной основе. В практике ООН имел место случай, когда вместо СБ ООН, не способного принять необходимое решение, была созвана чрезвычайная специальная сессия Генеральной Ассамблеи, которая учредила Чрезвычайные вооруженные силы I на Ближнем Востоке (1956—1967 гг.). Принятие решения, по существу, было невозможно из-за того, что два постоянных члена Совета — Соединенное Королевство и Франция его блокировали, и тогда простым большинством голосов была одобрена процедурная резолюция о созыве сессии. Другая операция, учрежденная Генеральной Ассамблеей, — Силы безопасности ООН в Западной Новой Гвинее (1962—1969 гг.). В данном случае основаниями послужило Соглашение между Индонезией и Нидерландами (они же несли расходы по содержанию операции), в соответствии с которым управление территорией осуществлялось Временным исполнительным органом ООН, и резолюция Генеральной Ассамблеи, уполномочившая Генерального секретаря ООН обеспечивать выполнение Соглашения и осуществлять руководство миссией ООН впредь до передачи территории под управление Индонезии.

В финансировании ОПМ должны участвовать все государства — члены ООН. Для определения размеров взносов применяется специальная шкала, предусматривающая более высокие уровни взносов для пяти постоянных членов СБ ООН и значительные сокращения для наименее развитых стран. В некоторых случаях финансирование осуществляется за счет добро-

вольных взносов. Каждая ОПМ обычно имеет собственный бюджет.

Общее руководство ОПМ осуществляет Генеральный секретарь ООН, политическое руководство на месте — специальный представитель Генерального секретаря, оперативное военное командование — командующий силами миссии. В составе Секретариата ООН образованы Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки, руководители которых занимают должности заместителя Генерального секретаря ООН. Департаменты содействуют Генеральному секретарю в управлении миссиями, обобщают накопленный в операциях опыт, разрабатывают рекомендации по совершенствованию подбора и подготовки военных, гражданских, полицейских и иных специалистов, занимаются вопросами финансирования и снабжения миссий, вопросами дисциплины и т. д.

Что касается принудительных действий с применением вооруженных сил, ни одна из операций, так или иначе санкционированных ООН (предоставление флага ООН силам, выступавшим на стороне Южной Кореи во время конфликта на Корейском полуострове, разрешение на применение силы многонациональной коалицией против Ирака после его вооруженного нападения на Кувейт или Объединенной оперативной группировкой ЮНИТАФ в Сомали, осуществление стабилизации и мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине многонациональными силами под контролем НАТО), не являлась операцией ООН, проводимой в строгом соответствии с ее Уставом. Зачастую это были вынужденные шаги, связанные с неспособностью Организации развернуть и поддерживать собственную широкомасштабную операцию.

На своей 19-й сессии Генеральная Ассамблея ООН учредила в качестве своего вспомогательного органа Специальный комитет по операциям по поддержанию мира («Комитет 33-х»), поручив ему всесторонне рассмотреть вопрос об ОПМ. Специальный комитет периодически представляет Генеральной Ассамблее доклады о проделанной работе по разработке согласованных руководящих принципов проведения операций. В свою очередь, СБ ООН выработал ряд оперативных принципов, в соответствии с которыми должны осуществляться ОПМ. Это: «наличие ясной политической цели и точного мандата, подвергаемого регулярному обзору и изменению в той части, которая касается его характера и срока действия, только самим Сове-

том; согласие правительства и, где это уместно, соответствующих сторон, кроме случаев, носящих исключительный характер; содействие политическому процессу или мирному разрешению спора; беспристрастность в осуществлении решений Совета Безопасности, готовность Совета Безопасности принимать соответствующие меры против сторон, не соблюдающих его решения, право Совета Безопасности санкционировать все необходимые средства осуществления силами ООН своего мандата и неотъемлемое право сил ООН принимать меры в целях самообороны»¹.

Концептуальные и практические вопросы подготовки и проведения ОПМ разрабатывались и в более поздних документах ООН, в частности в докладе Группы по операциям ООН в пользу мира, известной также как «Группа Брахими»², и уже упоминавшемся докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам.

Среди предложений и практических мер, направленных на совершенствование подготовки и проведения ОПМ, повышение оперативности их развертывания, следует упомянуть существующую с 1993 г в ООН систему резервных соглашений — своего рода адаптацию ст. 43 Устава, предусматривающую заблаговременное резервирование государствами национальных военных контингентов, полицейского и гражданского персонала, других ресурсов и поддержание их на условленном уровне готовности в качестве возможного вклада в проведение ОПМ. Система резервных соглашений охватывает свыше 80 государств, выразивших готовность выделить для ОПМ ООН персонал, технику и оборудование. Россия в соответствии с подписанным 24 апреля 2002 г. меморандумом о взаимопонимании с ООН выразила готовность выделить четыре средних транспортных вертолета Ми-8МТ (МТВ) и одну инженерно-саперную роту. Одно из основных достоинств этой системы состоит в сочетании общего руководства со стороны ООН контингентами при проведении ОПМ с сохранением их национальной принадлежности и контроля государств за их подготовкой и оснащением.

Другой мерой является учреждение в 1996 г. Многонациональной бригады быстрого развертывания для проведения опе-

¹ Док. ООН S/25869. 28 мая 1993 г.

² См.: Док. ООН A/55/305-S/2000/809 21 авг. 2000 г.

раций ООН (ШИРБРИГ). О необходимости для ООН иметь силы быстрого развертывания, которые «стали бы стратегическим резервом СБ ООН, готовыми к развертыванию, когда возникает срочная необходимость в направлении войск для поддержания мира» было сказано в Дополнении к «Повестке дня для мира» — документе, подготовленном Генеральным секретарем ООН по случаю 50-летия Организации¹. Сопоставимые уровни подготовки, совместимые вооружение и техника национальных контингентов, выделяемых участвующими государствами, позволили бригаде в относительно короткие сроки достигнуть достаточной готовности и принять участие (батальоном, штабными структурами или инструкторами) уже в нескольких операциях ООН.

Как уже отмечалось, следует различать ОПМ, учреждаемые СБ ООН, и ОПМ, санкционируемые им. Последние одобряются Советом, но проводятся под командованием иных организаций или государств. Однако нередко операции, санкционируемые ООН, предшествуют или осуществляются параллельно с операцией, учрежденной ООН. Так, в 2001 г. СБ ООН уполномочил международную коалицию осуществлять военное присутствие в Афганистане, одновременно учредив собственную политическую миссию по оказанию содействия переходному правительству. Ранее, в 1999 г., Совет санкционировал операцию по восстановлению безопасности в Восточном Тиморе, первоначально проводившуюся Австралией, позднее возглавившей международную коалицию, на смену которой пришла ОПМ, учрежденная и руководимая ООН. В 2007 г. Совет санкционировал операцию ЕС в Чаде и Центрально-Африканской Республике, предусмотрев последующий переход ответственности за ее осуществление к миссии ООН.

С 1990-х гг. все более активную роль в проведении ОПМ играют региональные организации, осуществляющие их во взаимодействии с ООН или самостоятельно. Параллельно и в сотрудничестве с ООН ОПМ проводили ЭКОВАС, СНГ, ЕС, НАТО. Такие региональные организации, как АС, ЕС, СНГ имеют развитую нормативную основу для проведения ОПМ. Их уставными документами, договорами, прочими актами предусмотрены порядок подготовки и проведения ОПМ, полномочия главных органов в этой области, создание специальных ор-

¹ См. Док ООН А/50/60-S/1995/1, 3 янв. 1995 г. П. 44.

ганов для решения этих вопросов. Вмешательство с санкции СБ в кризисную ситуацию региональной или субрегиональной организации или даже наиболее мощного регионального государства, может дать время для развертывания операции ООН.

В Восточном Тиморе, о котором уже упоминалось, в 1999 г. сначала были использованы возглавляемые Австралией Международные силы в Восточном Тиморе, а затем на их основе была развернута Миссия ООН. Начатая в 1990 г. ЭКОВАС операция по урегулированию конфликта в Либерии была первоначально усилена, а затем заменена Миссией ООН. В 2003 г. на раннем этапе реагирования на кризис в Демократической Республике Конго были развернуты многонациональные силы, возглавляемые Францией, получившей мандат Европейского Союза (операция «Артемис»), а затем была создана Миссия ООН в Демократической Республике Конго.

Имеются примеры развертывания операции субрегиональными организациями на начальном этапе возникшего кризиса или конфликта с последующим переходом к операции ООН, например первоначальное развертывание многонациональных сил стран — членов ЭКОВАС в Либерии с их последующей заменой на операцию по поддержанию мира ООН.

В последние годы в мандаты целого ряда операций ООН по поддержанию мира стала включаться обширная программа разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР). Это совокупность мер, направленных на то, чтобы обеспечить сбор, сохранность и уничтожение обычного оружия, в частности стрелкового, введение эмбарго на поставки оружия, разоружение вооруженных групп, их расформирование и возвращение их участников в гражданское общество, разминирование, восстановление разрушенного в ходе конфликта хозяйства и др. Первой Миссией ООН, содействовавшей разоружению и демобилизации, стала Группа наблюдателей ООН в Центральной Америке, которая была развернута в 1989 г. Такого рода акции предпринимались СБ ООН на основе соглашений о всеобъемлющем мирном урегулировании при проведении своих операций в Сомали, Сальвадоре, Мозамбике, Анголе, Камбодже и др.

Возрастает внимание к правоохранительным и правозащитным компонентам миссий, обеспечению господства права при их проведении.

К наиболее актуальным прикладным правовым проблемам подготовки и проведения современных ОПМ можно отнести проблемы своевременного оформления статуса сил Миссии, применения силы воинскими контингентами, обеспечения безопасности персонала организации, проводящей ОПМ, и привлекаемого персонала, применения норм международного гуманитарного права, ответственности организации за действия своего персонала. Здесь же следует упомянуть вопросы правового статуса учреждаемых международной организацией переходных администраций, включая органы правопорядка, правосудия и исполнения наказаний, в тех случаях, когда на территории, где проводится ОПМ, такие структуры отсутствуют или неработоспособны. Все большее значение приобретают внутригосударственное регулирование и конституционные процедуры санкционирования участия национального персонала в ОПМ.

Контрольные вопросы

1. В какой степени существующие системы безопасности соответствуют положениям Устава ООН?
2. Какими правовыми методами можно гармонизировать потребности в национальной и международной безопасности?
3. В чем особенности универсальной и региональных систем коллективной безопасности и каковы правовые основы их взаимодействия?
4. Охарактеризуйте основные правовые проблемы подготовки, организации и проведения операций по поддержанию мира
5. Если бы ООН позволяли ресурсы, стоило бы ей вернуться к предусмотренным Уставом ООН мерам по принуждению к миру?

Рекомендуемая литература

Ежегодник СИПРИ 2007 Вооружения, разоружение и международная безопасность. Пер. с англ. М., 2008

Заемский В. Ф. ООН и миротворчество. М., 2008

Международное право и международная безопасность. военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов М., 1991.

Собакин В. К. Равная безопасность М., 1984

Тузмухамедов Б. Р. Упреждающее применение силы возможные критерии допустимости // Российский ежегодник международного права. 2005. СПб., 2006. С. 36–55

Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination. Stockholm, 2006

Глава 14

ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

§ 1. Понятие права внешних сношений

Право внешних сношений — отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют официальные отношения, участниками которых являются государства и международные организации

Институтом этой отрасли является право на внешние сношения, вытекающие из суверенитета государства, право на участие в жизни международного сообщества на основе суверенного равенства. Право государства на внешние сношения основано на международно-правовых нормах и существует независимо от внутреннего права, которое может обходить область внешних сношений молчанием.

В соответствии с принципом суверенного равенства все государства имеют равные суверенные права и обязанности, являются равноправными членами международного сообщества. Государства обязаны уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению отношения с другими государствами в соответствии с международным правом. Они имеют право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками тех или иных договоров.

Согласно принципу невмешательства государства не имеют права вмешиваться не только во внутренние, но и во внешние дела другого государства, входящие в его суверенную компетенцию. Государство не может применять или поощрять применение экономических, политических или иных мер в целях подчинения другого государства в осуществлении им своих суверенных прав. Вместе с тем международное право в силу принципа сотрудничества обязывает государства сотрудничать друг с другом во имя достижения целей ООН.

Основным источником права внешних сношений являются общепризнанные принципы и нормы международного права.

Многосторонние и иные договоры уточняют нормы общего международного права в конкретных областях права внешних сношений (дипломатическое, консульское право и др.).

§ 2. Система органов внешних сношений

Общие положения. Система органов внешних сношений определяется условиями международной жизни и призвана обеспечить защиту национальных интересов государства. Государство является единым субъектом международного права. Поэтому право осуществления внешних сношений принадлежит центральной власти. Конституция РФ отнесла к ведению Федерации внешнюю политику и международные отношения Российской Федерации (п. «к» ст. 71).

С учетом федерального устройства России был принят Федеральный закон от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». Ранее, 12 марта 1996 г., был подписан Указ Президента «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». Конкретные функции МИД России как федерального органа государственной власти, осуществляющего координацию внешнеполитических связей субъектов РФ, предусмотрены в Положении о Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, утвержденном приказом МИД России от 11 марта 2002 г.

Условия международного общения определили тот факт, что внешние сношения традиционно являются сферой исполнительной власти. Это положение нашло отражение как в конституционном, так и в международном праве. Согласно международному праву в силу своего официального положения без специальных полномочий государство представляют глава государства, глава правительства и министр иностранных дел (Венская конвенция о праве международных договоров, п. 2 «а» ст. 7). Конкретные полномочия определяются внутренним правом.

Глава государства. В международном праве издавна существует норма, согласно которой глава государства осуществляет универсальное представительство государства без специальных

полномочий Это положение было подтверждено МС ООН. В решении Суда по делу «О применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него» («Босния и Герцеговина против Югославии») говорится: «Согласно международному праву не может быть сомнений в презумпции того, что каждый глава способен действовать от имени государства в его международных отношениях...»¹.

Конкретные полномочия главы государства зависят от конституционной системы государства. Особенно значительны они в президентских республиках.

Согласно Конституции РФ Президент как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях (ч. 4 ст. 80). Он осуществляет руководство внешней политикой (п. «а» ст. 86). Основы внешней политики, как и ее общие направления, излагаются в ежегодном послании Президента Федеральному Собранию. Президент утверждает военную доктрину, а также доктрину внешнеполитическую, ведет переговоры и подписывает договоры. После консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания он назначает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. Президент принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей, которые аккредитуются при нем.

Как Верховный Главнокомандующий Президент осуществляет права, предусмотренные международным правом на случай войны, включая право отдавать приказ о применении Вооруженных Сил в случае вооруженного нападения, объявлять нейтралитет, заключать мир и др. В значительной мере полномочия Президента раскрываются в процессе реализации и закрепляются практикой.

Правительство. В парламентских республиках главная роль в осуществлении внешних сношений принадлежит правительству. В нашей стране Правительство традиционно занимает положение органа преимущественно социально-экономического руководства. Его полномочия в международной области Конституция определила в самой общей форме: оно осуществляет меры по обеспечению «реализации внешней политики» (п. «д» ч. 1 ст. 114). Иначе говоря, Правительство осуществляет

¹ I. C. J Reports 1996. P 622. Para 44

курс внешней политики, определяемый Президентом. Полномочия Правительства в области внешней политики конкретизированы Законом о Правительстве РФ. В соответствии со ст. 21 данного Закона Правительство осуществляет меры по реализации внешней политики, обеспечивает представительство страны в других государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры и обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам, наблюдает за выполнением договоров другими участниками, защищает российских граждан за пределами территории РФ, выполняет некоторые другие функции. Статья 32 Закона о Правительстве РФ специально оговаривает особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти, подчиняя их непосредственно Президенту. К числу таковых отнесен МИД России.

Ведомство иностранных дел. Ведомства иностранных дел являются органами исполнительной власти, осуществляющими управление внешними сношениями государства. Они состоят из центрального аппарата, а также зарубежных дипломатических представительств и консульских учреждений, представительств при международных организациях.

Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента от 11 июля 2004 г., к основным задачам Министерства относит среди прочих:

- 1) разработку общей стратегии внешней политики России и представление соответствующих предложений Президенту;
- 2) реализацию внешнеполитического курса России в соответствии с «Концепцией внешней политики Российской Федерации»;
- 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- 4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности России, других ее интересов на международной арене, а также прав, свобод и интересов российских граждан и юридических лиц за рубежом;

5) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики России и реализации ее международных прав и обязательств;

6) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

Из полномочий Министерства, непосредственно связанных с реализацией международной договорной функции государства, участием в международном нормотворческом процессе, обеспечением гармоничного взаимодействия международного и национального права, в том числе путем содействия национальному законодательству, наконец, что немаловажно, с защитой прав человека и гражданина, следует отметить следующие.

Министерство иностранных дел РФ:

1) вносит Президенту и в Правительство проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента и Правительства, проекты других документов, по которым требуется решение Президента или Правительства, по вопросам, входящим в компетенцию МИД России, а также проект плана работы Министерства и прогнозные показатели его деятельности;

2) реализует дипломатическими и международно-правовыми средствами усилия Российской Федерации по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности, в том числе с учетом ее ответственности как постоянного члена СБ ООН, участника общеевропейского процесса и других региональных механизмов;

3) обеспечивает участие России в деятельности международных организаций и конференций, содействует повышению роли России как члена мирового сообщества в решении глобальных и региональных международных проблем;

4) разрабатывает проекты международных договоров РФ, представляет в установленном порядке Президенту или в Правительство предложения о проведении переговоров о подписании международных договоров РФ, предложения о подписании и выражении согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров, а также предложения

о прекращении и приостановлении действия международных договоров РФ;

5) заключает международные договоры межведомственного характера по вопросам, входящим в компетенцию МИД России;

6) представляет Президенту или в Правительство предложения о подписании от имени Российской Федерации или от имени Правительства РФ международных актов, не являющихся международными договорами РФ;

7) дает разъяснения в пределах своей компетенции по вопросам международного права в связи с запросами органов государственной власти, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, физических и юридических лиц;

8) осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Россию;

9) осуществляет общее наблюдение за выполнением международных обязательств России, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства России в соответствие с ее международно-правовыми обязательствами;

10) обеспечивает функционирование единой государственной системы регистрации и учета международных договоров РФ;

11) обеспечивает хранение подлинников (заверенных копий, официальных переводов) международных договоров, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства РФ, материалов архивов внешней политики Российской Федерации, учет и использование документов, находящихся в них на постоянном хранении;

12) ведает в пределах своей компетенции вопросами гражданства;

13) осуществляет в соответствии с нормами международного права защиту законных прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом;

14) обобщает практику применения российского законодательства и проводит анализ реализации государственной политики в сфере международных отношений Российской Федерации.

Иные ведомства. По мере расширения спектра межгосударственных связей все большее число ведомств вовлекается в их осуществление в рамках своей компетенции, выступая в каче-

стве специализированных органов внешних сношений. В ряде государств министерства и ведомства обладают законодательно оформленной компетенцией заключать международные соглашения в своей области без участия внешнеполитического ведомства.

Возможность участия ведомств России в международных отношениях предусмотрена Законом о международных договорах РФ. Кроме того, соответствующие полномочия предусмотрены в профильных законах и в положениях о министерствах. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет Генеральную прокуратуру полномочием осуществлять прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью (ст. 2). В Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г., предусмотрено, что оно заключает международные договоры РФ межведомственного характера по вопросам, относящимся к его компетенции. В связи с этим отметим характерное для современности расширение компетенции в области внешних сношений ведомств, занятых правоохранительной деятельностью. Объясняется эта тенденция развитием международного сотрудничества в борьбе с преступностью.

Парламент. Ни в международном праве, ни в международной практике за парламентом не признается статус органа внешних сношений. Не делает этого и конституционное право. Известны случаи, когда парламенты вторгались в компетенцию исполнительной власти и зачастую результат был негативным.

В 1995 г. Государственная Дума приняла закон о прекращении участия России в осуществлении международных санкций в отношении Югославии, введенных СБ ООН во исполнение своих полномочий по Уставу ООН. Президент отклонил закон, указав, что его принятие противоречило ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и означало бы «односторонний отказ России соблюдать Устав ООН»¹. По сути дела, глава государства отверг попытку парламента вторгнуться в осуществление практической внешней политики и подтвердил общепризнанное правило о том, что в своих внешних делах государство должно говорить одним голосом.

¹ Российские вести 1995 11 нояб.

Сказанное не означает принижения роли парламента в определении и осуществлении внешней политики. Исполнительная власть нуждается в политической, моральной и материальной поддержке законодательной власти. Парламент издает соответствующие законы, участвует в ратификации договоров, принимает бюджет, предусматривающий расходы на внешнеполитическую деятельность. Конституция РФ специально оговаривает такие полномочия парламента, как принятие федеральных законов по вопросам войны и мира, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за рубежом. Не будучи органом внешних сношений, парламента вместе с тем вправе поддерживать межпарламентские связи, значение которых неуклонно растет.

Для эффективности внешних сношений государства сотрудничество исполнительной и законодательной властей имеет существенное значение. Противостояние в этой области отрицательно сказывается на национальных интересах. Между тем такое противостояние имеет место, особенно в крупных государствах. В США сенатский комитет по иностранным делам называют «кладбищем международных договоров»¹. В результате исполнительная власть все шире прибегает к заключению «исполнительных соглашений» и принятию политических обязательств неправового характера, которые не подлежат ратификации (совместные коммюнике и заявления, резолюции международных совещаний и т. п.).

Парламент является важным каналом влияния внутренней политики на политику внешнюю. При осуществлении последней главе исполнительной власти приходится одновременно играть на двух досках: одну партию с внутриполитическими силами, другую — с контрагентами на международной арене. Если не удастся достичь баланса между двумя сферами, страдает в первую очередь внешняя политика.

Суд. Суд не является органом внешних сношений. Вместе с тем на современном этапе происходит активизация связей, особенно между высшими судами разных стран, что имеет существенное значение и для международного права, в частности для реализации его предписаний внутри страны.

¹ Лукашук И. И. Конгресс США и международное право // Государство и право. 2002. № 1

Нельзя также сбрасывать со счетов то значение, которое могут иметь решения конституционных судов при определении компетенции органов государства в области внешних сношений. Федеральный конституционный суд ФРГ, например, определил, что Основной закон обеспечивает федеральной исполнительной власти доминирующую позицию в области внешней политики. Судам общей юрисдикции, арбитражным судам приходится применять международные договоры, что неизбежно предполагает их толкование. Конституционные суды или высшие суды, наделенные полномочием конституционного надзора, внедряют международные договорные нормы в судебную, законотворческую и правоприменительную практику, но могут при определенных обстоятельствах и не допустить их применения внутри государства.

В наше время наблюдается тенденция к прямому взаимодействию судов государств. При принятии судебных решений порой учитывается практика иностранных судов по аналогичным делам. Шире используется интернациональный опыт, нашедший отражение в международных актах. Суды активизируют свои контакты, судьи обмениваются опытом. Положено начало интернационализации правосудия.

Привилегии и иммунитеты должностных лиц. Во время пребывания с официальной миссией за рубежом высшие должностные лица государства, включая членов парламента, пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Особыми иммунитетами и привилегиями при поездке за рубеж обладает глава государства. В таком случае говорят о «государственном иммунитете». Иммунитет действует даже в том случае, если визит не является официальным. Согласно Конвенции о предупреждении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. глава государства находится под международной защитой всегда, когда он находится на территории иностранного государства (п. 1 «а» ст. 1). Все остальные должностные лица государства пользуются дипломатической неприкосновенностью лишь при выполнении соответствующих официальных функций.

Глава государства обладает полным иммунитетом от юрисдикции страны пребывания. Последняя обязана оградить главу иностранного государства от посягательств на его достоинство.

Главе государства предоставляется право на сопровождение представителями собственной службы безопасности, которые должны сотрудничать с местными правоохранительными органами.

В последние годы не раз возникал вопрос о том, насколько защищают иммунитеты бывшего главу государства от ответственности за действия, совершенные во время нахождения в должности. Если речь идет о преступлениях против мира и безопасности человечества, то иммунитет не защищает главу государства даже во время нахождения в должности. Это положение подтверждено Римским статутом МУС 1998 г. Однако утверждается оно не без труда.

Подтверждением тому служит история с бывшим чилийским диктатором А. Пиночетом, задержанным в Соединенном Королевстве по просьбе Испании, потребовавшей его выдачи. Он обвинялся в гибели испанских граждан в период правления в Чили возглавлявшейся им военной хунты. Лондонский Высокий суд в октябре 1998 г. постановил, что Пиночет как бывший глава государства обладает иммунитетом, защищающим его от судебного преследования за действия, совершенные им в процессе осуществления своих функций. Однако высшая судебная инстанция — Юрический комитет Палаты лордов, признала его виновным в ряде нарушений Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и подпадающим под действие британского Закона об экстрадиции. Ряд государств запросили о выдаче Пиночета и тем самым признали, что иммунитетом он не обладает.

Об этом же свидетельствует практика МУС, МТБЮ и МТР, привлекающих к ответственности как бывших, так и действующих высших должностных лиц и военачальников. Другой пример — трудности с исполнением ордера на арест действующего президента Судана, выданного МУС в 2009 г.

§ 3. Дипломатическое право

Понятие дипломатического права. Дипломатическое право представляет собой совокупность норм, регулирующих правовое положение и деятельность дипломатических представительств государств.

Оно необходимо для осуществления государством права посольства, которое включает *активное право посольства* (т. е. право направлять посольства) и *пассивное право посольства* (т. е. право принимать посольства).

Источниками дипломатического права являются прежде всего обычные международно-правовые нормы. Они кодифицированы и дополнены в ряде универсальных конвенций: Венской конвенции о дипломатических сношениях (Россия участвует), Конвенции о специальных миссиях 1969 г. (Россия не участвует), Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Россия участвует).

Россия поддерживает дипломатические отношения почти со 190 государствами. В Москве функционируют около 140 дипломатических представительств. Некоторые главы дипломатических представительств аккредитованы по совместительству и имеют резиденции в других странах. Ряд государств, с которыми Россия установила дипломатические отношения, представительств в нашей стране не имеет.

Начало и окончание дипломатического представительства. Установление дипломатических отношений и учреждение представительств осуществляется по соглашению государств. Установление дипломатических отношений не всегда влечет учреждение представительства.

Процедура назначения и принятия дипломатического представителя называется *аккредитацией* или *аккредитованием*. До официального назначения главы представительства государство должно получить *агреман*, т. е. согласие страны пребывания на назначение именно данного лица в соответствующем качестве. Страна пребывания может отказать в агремане без объяснения мотивов отказа. После получения агремана глава представительства становится *persona grata* (желательным лицом). Члены представительства в принципе должны быть гражданами аккредитующего государства.

После получения агремана и официального назначения глава представительства получает подписанные главой его государства *верительные грамоты*, т. е. полномочия общего характера. Аккредитация завершается вручением грамот главе государства назначения, после чего представитель может приступить к выполнению своих функций.

Миссия дипломатического представителя прекращается по инициативе его государства (отставка, новое назначение, болезнь) либо по инициативе страны пребывания в случае признания данного лица *persona non grata* (нежелательным лицом), для чего должны быть достаточно серьезные основания. Основаниями для прекращения деятельности всего представительства являются прекращение дипломатических отношений, состояние войны, прекращение существования одной из сторон в таких отношениях. Так, после развязанного в августе 2008 г. Грузией вооруженного конфликта в Южной Осетии грузинским правительством было принято решение о разрыве дипломатических отношений с Россией, и дипломатические и консульские учреждения обеих стран прекратили свою работу. С марта 2009 г. представительство их интересов осуществляется через специальные секции при посольствах Швейцарии в Москве и Тбилиси.

Виды дипломатических представительств. Вплоть до Первой мировой войны только великие державы обменивались представительствами на уровне посольств. Ныне в соответствии с принципом суверенного равенства все государства могут обмениваться посольствами. Тем не менее по разным причинам сохраняются представительства более низкого ранга, именуемые миссиями. Ранг представительства обычно определяется состоянием отношений между соответствующими государствами. Различия между ними имеют не правовой, а протокольный характер.

Венская конвенция о дипломатических сношениях закрепила три класса глав представительств: послы и посланники, аккредитуемые при главах государств, поверенные в делах, аккредитуемые при министрах иностранных дел.

Посольство возглавляется чрезвычайным и полномочным послом, миссия — посланником или поверенным в делах. Последнего следует отличать от временного поверенного в делах, который в отсутствие посла может временно возглавлять и посольство.

Торговые представительства. Институт торговых представительств обрел международно-правовой статус благодаря настойчивым усилиям СССР. Они были органами внешних сношений СССР, осуществлявшими государственную монополию внешней торговли. Торгпредства контролировали и непосредственно осуществляли внешнюю торговлю СССР, защищали

интересы советских участников торговли в стране пребывания. По обязательствам торгпредства ответственность несло государство. Юридически торгпредство являлось частью посольства СССР и обладало теми же иммунитетами. Личными иммунитетами обладали торговый представитель и его заместители.

Изменения экономической системы России, сокращение межгосударственного торгового оборота и рост негосударственного оборота побудили Правительство РФ неоднократно реорганизовывать торгпредства. В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 27 июня 2005 г. «Об оптимизации системы торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах», утвердившее Положение о торговом представительстве Российской Федерации в иностранном государстве, а также перечни государств, в которых сохраняются торгпредства, а ранее созданные аппараты торговых советников российских посольств в них преобразуются, государств, где учреждаются торгпредства и, наконец, государств, в которых торгпредства и аппараты торговых советников ликвидируются.

Специальные миссии. Развитие взаимодействия государств обусловило распространение такой формы представительства, как специальные миссии. Конвенция о специальных миссиях 1969 г. определяет такого рода миссию как временное представительство государства, которое направляется одним государством в другое с согласия последнего для решения специальных вопросов или для выполнения специального задания. Деятельность таких миссий называют *дипломатией ad hoc*. За постоянными посольствами сохраняется повседневное обслуживание официальных отношений. В решении других проблем решающее значение принадлежит специальным миссиям.

Особенно велико значение миссий на высшем уровне, с участием глав государств и правительств. Встречи на высшем уровне стали постоянным явлением. В ходе их решаются наиболее важные международные проблемы. Конвенция о спецмиссиях предусматривает для их членов привилегии и иммунитеты, аналогичные дипломатическим. Напомним, что высшие должностные лица при любом официальном визите в другое государство пользуются дипломатическим иммунитетом.

Функции дипломатических представительств. Основная функция представительства состоит в представительстве своего государства. Ею определяются остальные функции, заключаю-

щиеся в ведении переговоров с правительством страны пребывания, в защите интересов своих граждан и юридических лиц. Важную роль играет информационная функция, состоящая в выяснении всеми законными средствами условий и событий в стране пребывания и доведение информации до сведения своего правительства. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях деятельность представительства должна поощрять дружественные отношения с государством пребывания, развитие с ним сотрудничества в области экономики, культуры, науки. Названная Конвенция 1961 г. обязывает стороны не препятствовать осуществлению дипломатическим представительством и консульских функций (п. 2 ст. 3).

Функции Посольства РФ определены утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. Положением о Посольстве Российской Федерации и включают:

- 1) представительство Российской Федерации;
- 2) обеспечение национальных интересов и реализацию внешнеполитического курса Российской Федерации;
- 3) выполнение поручений органов власти Российской Федерации;
- 4) сбор информации;
- 5) обеспечение развития сотрудничества со страной пребывания;
- 6) контроль за выполнением договоров со страной пребывания;
- 7) выполнение консульских функций и общее руководство консульскими учреждениями Российской Федерации в стране пребывания.

Дипломатические привилегии и иммунитеты. Привилегии и иммунитеты принадлежат дипломатическому представительству как органу государства, а также сотрудникам представительства. Помещения дипломатического представительства являются неприкосновенными. Власти страны пребывания могут вступать в них только с согласия главы представительства. Это относится и к тем случаям, когда в представительстве совершено преступление. Оно расследуется силами персонала представительства, но могут приглашаться и специалисты из представляемого государства.

Власти страны пребывания обязаны принять все надлежащие меры для защиты помещений дипломатического представительства от вторжения или нанесения ущерба, обеспечить

нормальные условия для деятельности представительства. Они должны оказывать содействие представительству в подыскании соответствующих помещений, но не обязаны их оплачивать. Этот момент порой приобретает существенное значение. Нередко именно экономические причины побуждают государства закрывать свои дипломатические представительства, на содержание которых у них нет средств.

Неприкосновенность распространяется и на транспортные средства — корабли, самолеты, автомобили, которые не могут быть подвергнуты обыску, реквизиции, аресту и исполнительным действиям. Это не исключает права автоинспекции фиксировать нарушение правил уличного движения и сообщать о них в МИД России. Иммунитет транспортных средств не распространяется на водителей, если они не являются дипломатами. В сентябре 1995 г. в Москве был арестован, а затем предан суду водитель Посольства Саудовской Аравии, обвиненный в захвате заложника, который был вывезен в Подмоскowie на машине Посольства.

Неприкосновенны архивы и документы представительства независимо от места их нахождения, включая временное место их хранения. Это правило действует даже в случае разрыва дипломатических отношений.

Представительство освобождается от всех налогов, связанных с помещением (фискальный иммунитет), но не от эксплуатационных расходов (плата за электроэнергию, водоснабжение и др.). Представительство освобождается от таможенных пошлин на предметы, предназначенные для официального пользования (таможенный иммунитет).

Представительство обладает привилегией пользования своим государственным флагом и эмблемой, внеочередной телеграфной и телефонной связью. Оно свободно в своих сношениях для официальных целей, включая пользование шифром. Дипломатическая почта не подлежит вскрытию, а сопровождающие ее дипломатические курьеры пользуются личной неприкосновенностью.

Предоставление иммунитета персоналу представительства зависит от того, к какой категории сотрудников данное лицо относится. Полным иммунитетом пользуется *дипломатический персонал*, лица, обладающие дипломатическим рангом. Они не могут быть подвергнуты аресту и задержанию. Государство пребывания обеспечивает их безопасность. Неприкосновенностью поль-

зуется жилое помещение дипломата, даже временное, например номер в гостинице или в санатории, а также его имущество.

Дипломат пользуется иммунитетом от уголовной гражданской и административной юрисдикции. Это значит, что он изъят из судебной юрисдикции и юрисдикции принудительного осуществления права. Что касается предписывающей юрисдикции, то дипломат иммунитетом не обладает, поскольку он обязан соблюдать законы страны пребывания, в том числе те, которые специально предназначены для дипломатов. Одновременно дипломаты находятся под юрисдикцией своего государства. Существенное значение в регламентировании их деятельности наряду с законами имеют акты ведомства иностранных дел.

Иммунитет от гражданской юрисдикции имеет ограничения, которые относятся к тем случаям, когда дипломат выступает не в официальном качестве. Порой определить это обстоятельство оказывается делом сложным. Допустимы вещные иски, относящиеся к частному недвижимому имуществу дипломата; иски, касающиеся наследования, в отношении которых дипломат выступает в качестве исполнителя завещания, попечителя над наследственным имуществом наследника или отказополучателя как частное лицо; иски, относящиеся к любой профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой дипломатом вне своих официальных функций. Заметим, что Венская конвенция о дипломатических сношениях в принципе запрещает заниматься в стране пребывания профессиональной или коммерческой деятельностью в целях личной выгоды (ст. 42).

Иммунитет от уголовной юрисдикции носит абсолютный характер и распространяется даже на те случаи, когда имеет место злоупотребление иммунитетом. Обычно в случае совершения дипломатом преступления он отзывается своим государством. Государство, которое представлял дипломат, в принципе должно привлечь его к уголовной ответственности в случае серьезного преступления, совершенного в стране, где он был аккредитован.

25 января 2001 г. первый секретарь Посольства РФ в Канаде К., не справившись с управлением автомобилем, сбил двух женщин. Полиция не имела права провести тест на содержание алкоголя в крови К., но, по ее мнению, у К. наблюдались внешние признаки опьянения. Полиция предложила ему проехать в участок, где был составлен соответствующий протокол,

после чего К. вернулся в Посольство. Через несколько дней он был отозван и уволен с дипломатической службы. По представлению канадской стороны Генеральная прокуратура РФ возбудила уголовное дело. В марте 2002 г. московский суд признал К. виновным и приговорил его к четырем годам колонии-поселения. Что же касается возмещения материального и морального ущерба, то адвокаты родственников жертв инцидента предъявили иск к канадскому правительству на сумму 2 млн долл., обвинив его в том, что оно не обеспечило безопасность своих граждан. Правительство согласилось выплатить требуемую сумму с тем, чтобы в дальнейшем получить возмещение от России. Можно привести пример иного рода. В декабре 2000 г. супруга военного атташе Посольства Канады в Москве Д., нарушив правила дорожного движения, сбила российскую гражданку М. Пострадавшая обратилась в Посольство с просьбой компенсировать ей потерю трудоспособности, но получила отказ.

Государство может лишить своего дипломата иммунитета в случае совершения им преступления. Но такие случаи довольно редки. В 1997 г. дипломатический сотрудник Посольства Грузии в Вашингтоне Г. стал виновником автотранспортного происшествия, в результате которого погибла молодая американка. По просьбе США Грузия отказалась от иммунитета Г., который был осужден американским судом. После этого мать погибшей предъявила правительству Грузии и осужденному иск. Сумма компенсации была определена путем соглашения.

Дипломат не обязан давать свидетельские показания в судах страны пребывания, но это не исключает согласия дипломата дать такие показания по просьбе властей страны пребывания (п. 2 ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях).

Дипломат пользуется таможенным иммунитетом. Он освобождается от всех таможенных пошлин на предметы, предназначенные для личного пользования, его личный багаж не подлежит досмотру. Исключение составляют случаи, когда есть серьезные основания полагать, что багаж содержит предметы, запрещенные к ввозу или вывозу. В последнем случае досмотр должен производиться в присутствии дипломата или его представителя (ст. 34 названной Конвенции). Если багаж следует отдельно от дипломата, то достаточно присутствия лица, ответственного за перевозку багажа.

В апреле 1996 г. на подмосковном пропускном пункте Бутово таможня проверила перевозимый итальянской фирмой личный багаж трех итальянских дипломатов. При досмотре грузо-

вика было обнаружено большое число предметов старинного искусства, запрещенных к вывозу. Контрабанда была конфискована. Российские таможенники заявляют, что дипломатический багаж они досматривают лишь при уверенности в наличии контрабанды.

Дипломатический персонал пользуется фискальным иммунитетом — освобождается от прямых налогов.

Иммунитетом пользуются и члены семьи дипломата, совместно с ним проживающие, если они не являются гражданами государства пребывания.

Вторая категория сотрудников представительства — *административно-технический персонал*. Его составляют бухгалтеры, шифровальщики, канцелярские работники, переводчики и т. п. Следуя распространенной практике, рассматриваемая Венская конвенция в значительной мере приравнивает административно-технический персонал и членов их семей к дипломатическому персоналу, за некоторыми существенным исключениями. Иммунитет от гражданской и административной юрисдикции не распространяется на действия, совершенные не при исполнении служебных обязанностей. Этот персонал может беспрепятственно ввозить предметы первоначального обзаведения, но не освобождается от таможенного досмотра (п. 2 ст. 37).

Третью категорию составляет *обслуживающий персонал* (повара, садовники, охрана, шоферы и др.). Члены этого персонала пользуются иммунитетом в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей, и освобождаются от налогов на заработок, получаемый по службе, разумеется, при условии, что они не являются гражданами страны пребывания (п. 3 ст. 37).

Дипломатический персонал представительств в данном государстве образует *дипломатический корпус*, который возглавляется старейшим по времени пребывания в стране главой представительства — дуайеном (старейшиной, деканом). Этот корпус и его дуайен в основном выполняют протокольные функции, однако известны также случаи протеста со стороны корпуса при нарушении дипломатического иммунитета.

В состав дипломатического представительства могут включаться представители иных ведомств. Такая возможность предусмотрена Положением о Посольстве Российской Федерации. В составе дипломатических учреждений могут находиться атташе по науке и технике, атташе по аграрно-промышленному комплексу. При посольствах учреждаются аппараты военных атташе.

§ 4. Дипломатическое право международных организаций

Привилегии и иммунитеты международных организаций и их персонала. Привилегии и иммунитеты организаций и их персонала определяются уставами организаций, многосторонними конвенциями и двусторонними соглашениями со страной пребывания. Немалую роль играют и обычные нормы международного права. Согласно Уставу ООН Организация пользуется на территории своих членов такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для достижения ее целей (ст. 105).

В 1946 г. Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах ООН. Согласно Конвенции имущество ООН пользуется иммунитетом от судебного вмешательства, однако возможен отказ от него в отдельных случаях. Пользуются неприкосновенностью помещения и архивы. Собственность ООН освобождается от налогов и таможенных сборов. Организация пользуется всеми видами связи.

Генеральный секретарь ООН и его заместители, а также члены их семей пользуются полным дипломатическим иммунитетом. Другие должностные лица пользуются функциональным иммунитетом: не несут судебной ответственности за действия, совершенные в качестве должностных лиц; освобождаются от обложения налогами окладов, уплачиваемых ООН. Генеральный секретарь вправе отказаться от иммунитета, предоставленного должностному лицу, если иммунитет препятствует отправлению правосудия.

Аналогичными иммунитетами и привилегиями обладают специализированные учреждения ООН и другие международные организации.

Привилегии и иммунитеты представителей государств при международных организациях. Рост роли и числа международных организаций потребовал кодификации норм, относящихся к статусу постоянных представительств государств при организациях, а также делегаций государств и наблюдателей в международных органах. Кодификация была осуществлена Венской конвенцией о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Несмотря на то что Конвенция не вступила в силу, она представляет авторитетный источник для понимания содержания дипломатического права международных организаций. Другим источником являются двусторонние соглашения организаций с государствами их пребывания.

Конвенция определяет функции постоянных представительств:

1) представительство государства при организации, которое заключается в поддержании связи, ведении переговоров, обеспечении участия своего государства в деятельности организации, защите интересов своего государства в деятельности организации;

2) информационная функция, которая состоит в выяснении осуществляемой в организации деятельности и сообщении об этом своему правительству;

3) функция содействия осуществлению целей и принципов организации путем сотрудничества с ней и в ее рамках.

Очевидна близость функций постоянных представительств и дипломатических представительств в государствах. Тем не менее в их статусе есть и различия. Они касаются прежде всего порядка учреждения представительств и назначения их персонала. Вопрос об учреждении представительства или миссии наблюдателей решается без участия принимающего государства. Направляющее государство не нуждается в получении агремана для главы представительства. Оно по своему усмотрению назначает и весь персонал. Верительные грамоты вручаются главному должностному лицу организации. Привилегии и иммунитеты аналогичны дипломатическим.

В 1988 г. Министерство юстиции США попыталось добиться в судебном порядке закрытия миссии Организации освобождения Палестины (ООП), имевшей статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН с 1974 г. При этом Министерство ссылалось на положения Закона о борьбе с терроризмом, принятого годом раньше, которым ООП объявлялась террористической организацией. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, осуждавшую попытку закрытия миссии ООП как нарушение Соглашения между ООН и Правительством США относительно месторасположения центральных учреждений ООН 1947 г. Другой резолюцией Генеральная Ассамблея запросила консультативное заключение МС ООН, который не нашел оснований для закрытия миссии и подчеркнул, что возможные споры между ООН и страной пребывания должны решаться третейским судом, предусмотренным Соглашением. Окружной суд США, где рассматривалось дело, указал, что ООП является лицом, приглашенным ООН, и ее права защищены Соглашением 1947 г. Оснований для закрытия миссии

не было еще и потому, что национальный закон не может отменить действие международного договора, сохраняющего силу для США¹.

Конвенция учитывает и интересы принимающего государства. Персонал постоянных представительств обязан уважать право страны пребывания. В случае «серьезного и очевидного» нарушения уголовного права страны пребывания или такого же вмешательства во внутренние дела представляемое государство обязано отозвать виновных лиц. При этом бремя доказывания фактов нарушения права лежит на стране пребывания. Есть и общая норма, дающая стране пребывания право принимать меры, необходимые для защиты своих интересов.

§ 5. Международно-правовая защита лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом

Обеспечение безопасности лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом, в соответствии с международным правом возлагается прежде всего на государство их пребывания. Во многих государствах приняты специальные законы. В России этому посвящена ст. 360 УК РФ. Впрочем, бывает, что государства сами нарушают неприкосновенность указанных лиц. Наиболее известный случай произошел в 1979 г., когда иранские власти сделали заложниками дипломатический и консульский персонал США.

Рассматривая это дело, МС ООН подчеркнул: «Нет более важного условия осуществления отношений между государствами, чем неприкосновенность дипломатических представителей и посольств...»². Суд признал Иран нарушителем международного права и определил его ответственность, а также обязанность возместить убытки. Одновременно Суд указал, что нарушение неприкосновенности представительства не дает оснований для применения силы, и признал неправомерным американское вторжение в Иран.

Представители государств все чаще становятся жертвами терроризма, в том числе и международного. В 2006 г. террористы захватили сотрудников Посольства РФ в Багдаде, а впо-

¹ См.: United States v. The Palestine Liberation Organization. 695 F. Supp. 1456 (S. D. N. Y. 1988).

² I. C. J. Reports 1979. P. 19. Para. 38.

следствии жестоко с ними расправились. За подобные действия должны нести ответственность как власти страны пребывания, так и с учетом обстановки в Ираке военные и гражданские власти США и Соединенного Королевства, возглавлявшие коалицию и в тот период осуществлявшие полномочия оккупирующей державы.

ООН приняла в 1973 г. Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Россия участвует). Конвенция определила круг таких лиц, относя к ним находящихся в иностранном государстве глав государств, глав правительств, министров иностранных дел, а также сопровождающих их членов семей, представителей и должностных лиц государств, любых должностных лиц или представителей межправительственных организаций, а также проживающих с ними членов семей.

Конвенция обязала каждого участника рассматривать посяательства на упомянутых лиц в соответствии со своим внутренним правом как тяжкое преступление. Государства обязаны сотрудничать в предотвращении таких преступлений. Государство, на территории которого оказывается преступник, обязано либо судить, либо выдать его.

После принятия названной выше Конвенции Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюции по данному вопросу. Они призывают государства принять все необходимые меры на национальном и международном уровне для предотвращения актов насилия против представителей государств и привлечения к ответственности совершающих их лиц. Одновременно подчеркивается недопустимость злоупотребления иммунитетом: «Дипломатические и консульские помещения не должны использоваться каким-либо образом, не совместимым с функциями дипломатических и консульских представительств»¹.

§ 6. Консульское право

Понятие консульского права. *Консульское право* — совокупность международно-правовых норм, регулирующих консульские отношения между государствами, включая статус и функции консулов. *Консул* — должностное лицо одного государства,

¹ Док ООН «А»/ Res. 63/126. 11 Dec. 2008.

находящееся в другом государстве для защиты прав и интересов своих граждан и своего государства.

В регулировании деятельности консулов важная роль принадлежит внутреннему праву. В России это ныне действующий Консульский устав СССР, утвержденный Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 г., Положение о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. Основным источником международного консульского права являются общепризнанные международные нормы. Универсальной конвенцией в этой области является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., которая вступила в силу в 1967 г.

СССР в последние годы существования имел 117 консульских отделов посольств, 59 генеральных консульств, 8 консульств и 1 консульское агентство, так что России как государству-продолжателю досталось значительное наследство. После распада СССР перед Россией стояла задача налаживания консульских отношений с бывшими советскими республиками, и к настоящему времени консульские конвенции заключены со всеми ними. Для России консульская служба в этих странах, в которых проживают миллионы соотечественников, имеет исключительно важное значение.

Консульские отношения. *Консульские отношения* — международные административно-правовые отношения, предназначенные для защиты прав и интересов государства, а также его граждан, физических и юридических лиц, на территории другого государства. Они отличаются от дипломатических отношений, которые имеют представительский, политический характер, являются формой взаимодействия государств. Самостоятельный статус консульских отношений видится и в том, что прекращение дипломатических отношений не влечет автоматического разрыва консульских отношений. Вместе с тем установление дипломатических отношений презюмирует согласие на установление и отношений консульских.

Консульские отношения устанавливаются и консульства учреждаются по соглашению государств. Они могут быть установлены и в отсутствие дипломатических отношений, например в случае признания государства или правительства де-факто. В таких условиях они выполняют и некоторые дипломатические функции. Консульские функции выполняются также консульскими отделами дипломатических представительств. Именно

ими осуществляются консульские функции во взаимоотношениях с бывшими союзными республиками СССР. Для решения вопросов на местах направляются выездные миссии консульских отделов, на что необходимо согласие страны пребывания.

Консулы назначаются направляющим государством и допускаются к выполнению своих функций государством пребывания. Направляющее государство выдает *консульский патент*. Консул приступает к выполнению своих функций после получения согласия принимающего государства, которое именуется *экзекватурой*. В экзекватуре может быть отказано без объяснения причин.

Консульские отношения прекращаются в исключительных случаях, например с началом войны. Миссия главы консульства оканчивается либо по инициативе его государства, либо по требованию страны пребывания. Так, с 3 сентября 2008 г. в связи с решением правительства Грузии о разрыве дипломатических отношений с Россией после вооруженного конфликта в Южной Осетии, консульский отдел Посольства РФ в этой стране прекратил свою работу до особого распоряжения.

В практике получили распространение двусторонние соглашения о консульских отношениях. Такова была практика СССР, который имел такие соглашения почти с 60 государствами. Эти соглашения могут изменять статус консулов по сравнению с универсальной Венской конвенцией о консульских сношениях обычно в сторону расширения их иммунитета. Так, Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Индией 1998 г. предусматривала: «Консульские должностные лица, имеющие дипломатические паспорта, и члены их семей пользуются личной неприкосновенностью. Они не подлежат аресту или задержанию в какой бы то ни было форме» (п. 1 ст. 18).

Организация консульских учреждений. Существует четыре класса консульских учреждений. Высшую ступень занимают генеральные консульства. За ними следуют консульства, вице-консульства и консульские агентства. Они возглавляются соответственно генеральными консулами, консулами, вице-консулами и консульскими агентами.

Консулы являются должностными лицами государства. Кроме такого рода штатных консулов практике известны нештатные, или *почетные, консулы*. Они назначаются из числа своих или местных граждан (бизнесменов, общественных деятелей) в тех случаях, когда содержание штатного консула себя

не оправдывает из-за недостаточного развития связей. Нештатный консул содержится не за счет государства, а за счет обращения в свою пользу консульских сборов.

Развитие международных связей граждан России и экономическая нецелесообразность содержания слишком широкой сети штатных консулов создали предпосылки для более широкого использования института почетных консулов. Особенно важен институт почетных консулов для государств, которые не имеют на территории России своих посольств. Полномочия почетных консулов более ограничены, чем штатных. Содержатся они за счет взимаемых за оказанные услуги консульских сборов, а не за счет государства. Приказом МИД России от 13 октября 1998 г. утверждено Положение о почетном консуле Российской Федерации.

Консульские функции. Консульства выполняют три основные функции:

Во-первых, защищают интересы своего государства и его граждан, а также юридических лиц.

Во-вторых, содействуют развитию дружественных отношений, прежде всего экономических, культурных и научных.

В-третьих, предоставляют информацию в области консульской деятельности, которая включает предоставление соответствующих сведений заинтересованным гражданам и юридическим лицам.

Содержание первых двух основных функций раскрывается в более конкретных функциях. Консулы:

1) выдают паспорта и проездные документы своим гражданам, а также визы желающим посетить представляемое консулом государство.

2) оказывают помощь своим гражданам;

3) совершают акты бесспорной юрисдикции, в частности нотариальные действия и регистрацию актов гражданского состояния;

4) охраняют интересы граждан в случае смерти;

5) охраняют интересы несовершеннолетних и иных не обладающих полной дееспособностью граждан своего государства;

6) представляют или обеспечивают представительство граждан своего государства в судебных и иных учреждениях государства пребывания в целях получения распоряжения о предварительных мерах, ограждающих права и интересы этих граждан, если последние не могут сделать это сами.

Консулам принадлежит важная роль в сотрудничестве государств в юридической области. Они передают судебные и иные документы, исполняют судебные поручения или поручения по снятию показаний для судов своего государства

Консулы выполняют важные функции в отношении транспортных средств своего государства. Они осуществляют надзор и инспекцию в отношении судов, плавающих под флагом своего государства, а также самолетов, зарегистрированных в этом государстве, равно как и в отношении их экипажей. Консулы оказывают помощь такого рода судам и самолетам, осматривают их и оформляют судовые документы, расследуют любые происшествия, имевшие место в пути, разрешают споры между капитаном и экипажем.

Все функции осуществляются в рамках законов и иных правил страны пребывания, а территориально — в пределах *консульского округа*. Последний означает район, отведенный консульскому учреждению для выполнения его функций. Обычно границы округа совпадают с границами административно-территориальных единиц страны пребывания, часто с границами морского порта, порои с границами всего государства. Выполнение функций за пределами округа допустимо только с разрешения компетентных органов государства пребывания.

Консульские привилегии и иммунитеты. Венская конвенция о консульских сношениях подчеркивает, что иммунитеты и привилегии предоставляются не для выгоды отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций консульского учреждения. Во всей своей деятельности консульское учреждение обязано действовать в рамках права страны пребывания. Со своей стороны последняя обязана создать условия для выполнения консульских функций.

Консульские иммунитеты относятся к учреждению в целом и к его персоналу. В первом случае они состоят в неприкосновенности служебных помещений. Местные власти могут вступать в них только с согласия консула или дипломатического представительства. Однако в случае пожара или иного стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты, такое согласие предполагается. Все консульские помещения, а также имущество, включая транспорт, пользуются иммунитетом от реквизиции для общественных нужд. Консульские архивы столь же неприкосновенны, как и дипломатические.

Консульство может пользоваться государственным флагом и гербом. Консульские помещения и резиденция главы консульства освобождаются от всех налогов. Консульские работники могут свободно передвигаться по всей территории страны пребывания. Консульское учреждение обладает свободой официальных сношений с использованием всех средств связи, включая курьеров и использование шифрованных сообщений.

Консульство свободно сносится со своими гражданами, а последние с консульством. Соответствующие органы государства пребывания безотлагательно сообщают в консульство о всех случаях ареста или задержания граждан представляемого государства. Это положение было подтверждено Международным Судом в решениях по делам «ЛаГранд» («ФРГ против США», 2001 г.) и «Авена» («Мексика против США», 2004 г.) Факт ареста, соответственно, германских и мексиканских граждан в США (в обоих случаях арестованным были предъявлены обвинения в совершении особо тяжких преступлений) не был доведен до сведения консульств государств, гражданами которых они являлись. Суд признал США нарушившими нормы международного права.

Консулы могут посещать своих граждан, находящихся под стражей, если последние против этого не возражают. Консулы вправе предпринимать меры по обеспечению юридического представительства своих граждан, но сами делать этого не должны.

Власти страны пребывания сообщают консульству о всех случаях смерти и установления опеки в отношении граждан представляемого государства, а также об авариях судов и самолетов, зарегистрированных в этом государстве.

Консульство сносится непосредственно с властями консульского округа, а с центральными — через свое посольство. Иное положение может быть установлено местным правом или международным договором. Консульство вправе взимать консульские сборы за совершение относящихся к его компетенции актов. Сборы не подлежат налогообложению.

Иммулитет персонала консульства зависит от его категории. *Консульские должностные лица* — лица, которые выполняют консульские функции. *Консульские служащие* — лица, выполняющие административные или технические обязанности. *Работники консульства* выполняют функции обслуживающего персонала.

Консульские должностные лица обладают личной неприкосновенностью. Они не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению. Исключение составляют случаи совершения тяжких преступлений. Но и в этих случаях ограничение личной свободы возможно лишь на основе вступившего в силу приговора суда. В случае возбуждения уголовного дела против консульского должностного лица оно должно явиться в компетентные органы. В таком случае, а также при задержании должностного лица власти страны пребывания немедленно уведомляют консульство.

Государства зачастую заключают двусторонние консульские конвенции, предоставляющие консульским должностным лицам полный дипломатический иммунитет. В таких случаях их уголовное преследование возможно лишь в случае отказа от иммунитета. В 1996 г. украинский вице-консул в Торонто А. был обвинен в вождении автомобиля в нетрезвом состоянии и в попытке дать взятку полицейскому. Канада запросила Украину о лишении А. дипломатического иммунитета. После отказа Украины канадские власти объявили А. *persona non grata* и предписали покинуть страну в течение двух суток.

Как сами консулы, так и консульские служащие обладают иммунитетом от местной юрисдикции в отношении действий, совершенных ими при выполнении служебных обязанностей. Это положение не применяется в отношении гражданского иска третьей стороны за вред, причиненный транспортным средством.

Персонал консульства может вызываться в суд для дачи свидетельских показаний. Консульские служащие и обслуживающий персонал не могут отказаться от дачи показаний. Если от дачи показаний отказывается консульское должностное лицо, то к нему не могут применяться меры принуждения.

Консульские должностные лица и служащие, а также члены их семей освобождаются от всех налогов и сборов. Обслуживающий персонал освобождается от налогов на заработную плату. Консульские должностные лица освобождаются от таможенных пошлин и досмотра. Личный багаж должностных лиц может быть досмотрен лишь в случае, если есть серьезные основания полагать, что в нем содержатся предметы, запрещенные к вывозу или ввозу. Такой досмотр должен производиться в присутствии консульского должностного лица. В феврале 1996 г. сотрудники Выборгской таможни произвели осмотр ба-

гажа в автомобиле генконсула Японии. Были обнаружены и изъяты изделия из бронзы и фарфора XVIII—XIX вв., запрещенные к вывозу. Изделия были легально куплены в магазинах. Консул протеста не заявил, не сделало этого и Посольство Японии.

Государство может отказаться от иммунитетов консульского работника. Предъявление в суде гражданского иска консульским работником лишает его права ссылаться на иммунитет в отношении встречного иска. Отказ от судебного иммунитета не означает отказа от иммунитета в отношении исполнительных действий по судебному решению.

Трудовые отношения работников дипломатических представительств, консульских учреждений, а также представительств иных государственных органов регулируются внутренним правом. Этому вопросу специально посвящена гл. 53 ТК РФ.

Контрольные вопросы

1. Каковы конституционные полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере внешней политики и международных отношений?
2. Могут ли судебные органы играть какую-либо роль в области внешней политики?
3. В чем отличия дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов?
4. Каковы функции консульских учреждений?

Рекомендуемая литература

- Ганюшкин Б. В. Дипломатическое право международных организаций. М., 1972
- Демин Ю. Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995
- Кузнецов С. А. Представители государств в международных организациях. М., 1980
- Петренко Р. И. Основы консульского права. М., 1986
- Сандровский К. К. Право внешних сношений. Киев, 1986
- Сандровский К. К. Специальные дипломатические миссии. Киев, 1977.
- Смирнов Ю. М. Консульское право: практика применения. М., 2001.

Глава 15

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

§ 1. Международное право и международные организации

Международные организации как институт международных отношений и международного права существуют уже почти два столетия. Первые межгосударственные союзы появились в начале XIX в. (Рейнская комиссия была учреждена в 1815 г.). В середине XIX в. их количество стало увеличиваться. Так, в 1865 г. был создан Международный телеграфный союз на основе Парижской телеграфной конвенции (с 1932 г. — МСЭ), в 1874 г. — Всемирный почтовый союз. Вслед за ними создаются международные агентства в других областях сотрудничества (тарифы, железные дороги, сельское хозяйство и т. д.).

Появление данных союзов было обусловлено интернационализацией человеческой деятельности, приведшей к развитию научно-технического прогресса, усложнению международных экономических отношений, расширению информационного обмена идеями, появлению глобальных проблем (болезни, голод, безработица, нищета), а также реакцией на обострение социальных противоречий. В XX в. развитие института международной организации не только продолжилось, но и привело к диверсификации форм и видов международных организаций. Международные межправительственные организации превратились в важнейший фактор современных международных отношений, без них сегодня нельзя решить ни одну из важнейших проблем, с которыми сталкивается человечество. Велика роль ММПО в развитии современного международного права. Международные организации не только участвуют в процессах кодификации и прогрессивного развития международного права, они в рамках своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением норм международного права, а в необходимых случаях имеют механизмы по обеспечению его соблюдения. Подобный ход развития событий привел к тому, что во второй половине XX в.

стала формироваться концепция права международных организаций

Под *правом международных организаций* обычно понимается отрасль современного международного права, объединяющая принципы и нормы, регулирующие вопросы создания, правового статуса, объема полномочий и деятельности международных межправительственных организаций. В нее входят как общие для всех ММПО принципы и нормы, так и индивидуальные нормы и принципы, отражающие специфику отдельных международных организаций и их групп.

Право международных организаций имеет сложную структуру. В его составе различают внешнее и внутреннее право. К внешнему праву международных организаций относятся нормы, которые регулируют взаимоотношения ММПО с внешним миром — ее государствами-членами и третьими государствами, а также иными субъектами международного права. Внутреннее право международных организаций включает нормы, регулирующие внутренние правовые отношения в рамках ММПО: правила процедуры, финансовые правила, правила для персонала. Иногда выделяют в особую группу нормы, обеспечивающие деятельность ММПО в процессе нормотворчества.

Источником права международных организаций являются:

- 1) учредительные акты ММПО;
- 2) другие международные договоры и соглашения;
- 3) международно-правовой обычай;
- 4) правила процедуры, финансовые правила, правила для персонала;
- 5) некоторые решения ММПО.

Право международных организаций имеет преимущественно договорный характер. Вместе с тем в процессе деятельности ММПО могут создавать обычные нормы права.

§ 2. Понятие и виды международных организаций

Международные межправительственные организации — это добровольное объединение независимых государств, созданное на основе международного соглашения, которое определяет цели и принципы объединения, наделяет его независимыми постоянными органами (организационной структурой), предназначенными отстаивать коллективные интересы и способны-

ми выражать собственную волю, юридически отличную от воли ее членов или, иными словами, имеющими и осуществляющими самостоятельные права и обязанности, отличные от прав и обязанностей государств. Кроме того, ММПО имеет собственный бюджет, штаб-квартиру, где располагаются ее органы, и свою символику, позволяющую идентифицировать соответствующую ММПО.

Сегодня в мире существует огромное количество ММПО, что предопределяет необходимость их рациональной классификации. Для классификации важно определение принципов разделения всего множества ММПО на различные группы. Можно выделить несколько таких принципов или критериев. Наиболее значимыми представляются: юридическая природа международных организаций, пространственная сфера деятельности международных организаций, цели, которые преследуют ММПО, и, наконец, характер закрепленной за ними компетенции.

Традиционно все международные организации делятся на две большие группы в зависимости от их юридической природы: ММПО и МНПО. ММПО являются субъектами международного права, в их состав входят, как правило, государства, которым они оказывают содействие в решении актуальных международных проблем, поэтому в рамках науки международного права им уделяется больше внимания. В отличие от ММПО МНПО объединяют в своих рядах индивидов или неправительственные организации различных государств, что не позволяет признать их субъектами международного права.

С точки зрения пространственной сферы деятельности все ММПО можно разделить на два вида: универсальные и региональные ММПО. К универсальным принадлежат ММПО системы ООН либо примыкающие к ним международные организации, такие как ВТО. Региональные ММПО в отличие от универсальных ограничивают сферу своей деятельности рамками отдельных регионов. Поскольку в международном праве нет определения региона, сами государства в учредительных актах ММПО устанавливают сферу деятельности соответствующей международной организации. Это справедливо для всех случаев, кроме региональных организаций, создаваемых в соответствии с гл. VIII Устава ООН, положения которой устанавливают определенные требования к соглашениям или орга-

нам регионального характера по обеспечению региональной коллективной безопасности. Многообразие интересов, которые приводят к созданию региональных ММПО, обуславливает их многообразие (межконтинентальные, континентальные, межрегиональные, региональные, субрегиональные и т. д.).

С точки зрения целей различают ММПО, преследующие общие цели, и международные организации, преследующие цели специального характера. Естественно, что, поскольку общие цели отражают тенденцию к всеобъемлющему урегулированию тех или иных проблем в рамках ММПО, количество таких международных организаций относительно невелико в отличие от международных организаций специального характера, ряды которых множатся в связи с расширением сфер международного сотрудничества.

Международные межправительственные организации, преследующие цели общего характера, стремятся урегулировать наиболее важные вопросы межгосударственного сотрудничества, например ООН имеет целью поддержание международного мира и безопасности, а также развитие сотрудничества между ее членами по решению важнейших международных проблем. Примеры таких международных организаций встречаются как на универсальном (ООН), так и на региональном уровнях (ЛАГ, ОАГ, СЕ, АС и др.).

По характеру закрепленной за ними компетенции все ММПО можно разделить на международные организации сотрудничества и международные организации интеграции. Большинство современных ММПО, имеющих своей задачей координацию деятельности государств-членов, относится к группе международных организаций сотрудничества. Основным принципом определения компетенции таких ММПО является наделение их такими правами, которые не ограничивают суверенитет государств — членов таких международных организаций. Отношения этих ММПО с государствами-членами основаны на принципах уважения международной организацией суверенитета государств-членов, невмешательства в их внутренние дела, невозможности принятия юридически обязательных решений по вопросам внутренней жизни государств-членов. К этой группе ММПО относится подавляющее большинство современных международных организаций: от ООН и ее спе-

циализированных учреждений до региональных организаций самого различного характера.

Вместе с тем в настоящее время на региональном уровне наблюдается тенденция к созданию международных организаций интеграции, что обусловлено развитием процессов региональной экономической интеграции. Характерным примером подобных межгосударственных организаций являются Европейские сообщества, определяемые сегодня в качестве одной из организаций в рамках ЕС. С появлением Европейских сообществ связано становление в международном праве концепции наднациональности, которая по-новому решает вопрос о наделении ММПО компетенцией. Во-первых, Европейские сообщества получили право регулировать с помощью юридически обязательных документов отдельные вопросы экономической и социальной жизни государств-членов (таможенные, налоговые вопросы, единая валюта, аграрная, рыболовная, социальная политика и т. д.). Во-вторых, органы Европейских сообществ получили право принятия обязательных решений, которые имеют в ряде случаев прямое применение на территории государств-членов. В-третьих, правопорядок в Сообществах поддерживается Судом Европейских сообществ, получившим исключительную компетенцию по рассмотрению споров, касающихся применения учредительных актов Сообществ и актов их институтов. Все это выделяет Европейские сообщества из ряда иных международных организаций и побуждает признать существование особой разновидности международных организаций — ММПО интеграции. Сегодня явление наднациональности ММПО широкого распространения еще не получило, однако наблюдается тенденция к использованию опыта Европейских сообществ и в других регионах мира, где предпринимаются попытки развития экономической интеграции.

§ 3. Правовая природа международных межправительственных организаций

Правовая природа международных организаций определяется общностью целей и интересов государств, учреждающих ММПО, т. е. их государств-членов. Создавая ММПО, государства не утрачивают своего суверенитета, более того, правовая природа большинства современных международных организа-

ций определяется такими принципами международного права, как уважение государственного суверенитета и суверенного равенства. Это проявляется в том, что все наиболее значимые юридические характеристики ММПО имеют согласованную договорную основу.

Для достижения целей, поставленных перед ММПО, государства-члены наделяют их определенной право- и дееспособностью, признавая за ними способность иметь международные права и обязанности, в том числе нести международно-правовую ответственность, участвовать в создании и применении норм международного права, а также в обеспечении их соблюдения. Речь идет о том, что государства, создавая ММПО, соглашались создать новый субъект международного права, который будет вместе с ними участвовать в международных отношениях.

Способность самостоятельного совершения (от своего имени) юридических действий предполагает наличие у ММПО относительно обособленной правовой воли. Воля международной организации качественно отличается от индивидуальной воли ее государств-членов. Индивидуальные волевые акты государств — членов ММПО не поддаются ни слиянию, ни простому сложению. Они согласуются, и эта согласованная воля, продолжая иметь межгосударственный, по сути, характер, приобретает новое качество, становится волей нового субъекта международного права. Именно это волевое обособление ММПО лежит в основе их международной правосубъектности и признанной за ними способности самостоятельного волеизъявления и принятия на себя прав и обязанностей по международному праву. Источником этой относительно обособленной воли и ее правовой основой является учредительный акт, что означает, что ни сами ММПО, ни их органы не могут совершать действия, выходящие за рамки учредительного акта.

Признание правосубъектности ММПО не означает приравнивания международных организаций к государствам. В самом деле, государство остается основным субъектом международного права, в то время как правосубъектность ММПО имеет производный от государств характер. Правосубъектность государства имеет универсальный характер, в силу суверенитета государство имеет всю полноту прав, признаваемых за ним международным правом, в то время как правосубъектность

ММПО имеет специальный, целевой и функциональный характер, она определяется государствами-членами в учредительном акте. Государство как субъект международного права характеризуется наличием собственной территории, населения, эффективного правительства, а у ММПО нет собственной территории, нет своего населения, нет системы властных органов, часто именуемых внутри государств правительством в широком смысле. Зато у ММПО формируется внутренняя организационная структура, позволяющая ей эффективно реализовывать свою правосубъектность.

Для выполнения своих функций ММПО наделяются необходимыми юридическими средствами.

1. Прежде всего следует указать, что все ММПО пользуются привилегиями и иммунитетами на территории своих государств-членов (ст. 104 Устава ООН).

2. Представители государств — членов при ММПО и должностные лица международных организаций пользуются привилегиями и иммунитетами (Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г. и др.).

3. ММПО обладают способностью участвовать в международных отношениях. При них аккредитуются представительства государств, они сами имеют представительства и обмениваются представительствами между собой.

4. ММПО наделяются договорной правоспособностью, т. е. имеют право заключать соглашения с другими субъектами международного права и между собой.

5. ММПО несут международную ответственность за правонарушения и нанесение ущерба и могут предъявлять претензии об ответственности другим субъектам международного права.

6. ММПО имеют право набирать персонал для работы в административных органах на контрактной основе.

7. Каждая ММПО обладает собственным бюджетом.

8. ММПО, как правило, имеют все права юридического лица по внутреннему праву государств.

Важной характеристикой каждой ММПО является институт членства, который относится к государствам и затрагивает их важнейшие права. Членство в ММПО — неотъемлемое право каждого государства участвовать в деятельности международной организации на основе добровольности, вытекающее из его суверенитета. В практике ММПО сложилось несколько

разновидностей членства: полноправное членство, предполагающее вступление в международную организацию и признание прав и обязанностей ее члена в полном объеме, и иные формы участия в деятельности ММПО, при которых государства или другие субъекты международного права пользуются ограниченным объемом прав, предусмотренных учредительными актами (ассоциированное членство, институт наблюдателя и др.). В учредительном акте каждой ММПО регулируются вопросы приема в члены международной организации, прекращения или приостановления членства.

Каждая ММПО обладает внутренней организационной структурой, которая определяется ее целями и функциями. Элементарным звеном структуры является понятие органа ММПО, который наделяется совокупностью прав и полномочий, позволяющих ему осуществлять свои функции. Создаются органы ММПО на основании учредительного или иных актов ММПО. Они обладают внутренней структурой, имеют определенный состав и порядок принятия своих решений, а также закрепляемый в учредительных или иных актах правовой статус в рамках конкретной ММПО.

Органы ММПО можно классифицировать по различным критериям. В зависимости от состава различают межправительственные, межпарламентские, административные органы, а также органы, состоящие из лиц в личном качестве (арбитражные, судебные органы, комитеты экспертов). Кроме того, встречаются органы по обеспечению представительства различных социальных групп государств-членов.

Для достижения своих целей ММПО используют различные правовые средства. Выше уже указывалось, что они могут заключать международные договоры, однако этим нормотворчество ММПО не исчерпывается. Для реализации своих полномочий как органы ММПО, так и отдельные должностные лица (особенно высокого ранга) принимают различного рода акты, которые могут иметь юридически обязательный характер или быть рекомендацией. Акт ММПО можно определить как согласованное волеизъявление государств-членов в компетентном органе международной организации в соответствии с ее правилами процедуры и положениями ее учредительного акта. Процесс принятия актов зависит от многих факторов: положений учредительного акта, правил процедуры, состава органа, расстановки политических сил внутри него и т. д.

В ММПО сотрудничества юридически обязательные акты принимаются по различным вопросам внутренней жизни ММПО (решение вопросов членства, принятие бюджета и отчета о его выполнении, создание различных органов, назначения должностных, а также иных лиц и т. д.). В ММПО интеграции юридически обязательные акты могут приниматься по вопросам, переданным государствами-членами в ведение такой международной организации (организация и функционирование общего рынка, проведение совместной политики и т. п.). Особую группу составляют юридически обязательные акты так называемого внутреннего права, обеспечивающие деятельность персонала и др.

Помимо юридически обязательных актов международные организации достаточно часто прибегают к принятию актов рекомендательного характера, которые также играют важную роль как в регулировании международных отношений, так и во внутренней жизни каждой отдельной ММПО. С рядом подобных актов в зарубежной науке международного права связывается обоснование концепции так называемого мягкого права (soft law).

§ 4. Общая характеристика структуры и деятельности ООН и ее главных органов и их основные особенности

Появление ООН было обусловлено целым рядом объективных факторов военно-стратегического, политического, экономического и иного плана, закономерностями исторического развития человеческого общества.

Начало обсуждению и разработке проблемы всеобщей организации безопасности положили Атлантическая хартия, подписанная президентом США Ф. Рузвельтом и премьер-министром Великобритании У. Черчиллем 14 августа 1941 г., и Декларация Правительства СССР на Межсоюзной конференции в Лондоне 24 сентября 1941 г., в которой впервые была сформулирована задача «определить пути и средства для организации международных отношений и послевоенного устройства мира».

Первым межправительственным документом, принятым в годы Второй мировой войны, в котором выдвигалась идея создания новой международной организации безопасности, была Декларация Правительства СССР и Правительства Польши о

дружбе и взаимопомощи, подписанная в Москве 4 декабря 1941 г. 1 января 1942 г. в Вашингтоне была подписана Декларация Объединенных Наций 26 государств — участников антигитлеровской коалиции, в том числе СССР, о совместных усилиях в борьбе против гитлеровской Германии, фашистской Италии и милитаристской Японии. Позднее название «Объединенные Нации» было предложено для новой организации президентом США Ф. Рузвельтом и было официально использовано при подготовке Устава ООН.

Первым практическим шагом на пути создания всеобщей организации безопасности явилась принятая 30 октября 1943 г. на конференции в Москве Декларация четырех государств — СССР, США, Великобритании и Китая — по вопросу о всеобщей безопасности. Решения Московской конференции были подтверждены на Тегеранской конференции в ноябре—декабре 1943 г. По предложению правительства США, в августе—сентябре 1944 г. в Думбартон-Оксе, на окраине американской столицы Вашингтона, состоялась конференция четырех держав, на которой был подписан согласованный текст итогового документа: «Предложения относительно создания Всеобщей международной организации безопасности». Эти предложения послужили основой для выработки Устава ООН. В ходе работы конференции в Сан-Франциско был подготовлен текст Устава ООН, который был подписан 26 июня 1945 г. Со дня вступления в силу Устава ООН 24 октября 1945 г., когда на хранение правительству США была сдана последняя 29-я ратификационная грамота СССР, официально отсчитывается начало существования ООН. По решению Генеральной Ассамблеи, принятому в 1947 г., день вступления в силу Устава ООН был официально объявлен «Днем Объединенных Наций», который торжественно отмечается ежегодно в государствах — членах ООН.

Главными органами ООН являются Генеральная Ассамблея, СБ, ЭКОСОС, Совет по Опеке, Секретариат и МС.

Генеральная Ассамблея. Важную роль в выполнении многообразных функций ООН играет Генеральная Ассамблея, в которой на основе суверенного равенства представлены все государства — члены ООН.

Общая компетенция Генеральной Ассамблеи излагается в ст. 10 Устава, в соответствии с которой Генеральная Ассамблея

уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов ООН и делать рекомендации государствам — членам ООН или СБ по любым таким вопросам или делам. Генеральная Ассамблея рассматривает общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, обсуждает широкий круг проблем сотрудничества государств в политической, экономической, социальной, экологической, научно-технической и иных областях и выносит по ним рекомендации.

Генеральная Ассамблея собирается ежегодно на очередную сессию во вторник третьей недели сентября и продолжается с небольшими перерывами до начала следующей сессии. Созываются также специальные и чрезвычайные специальные сессии. В ходе регулярной сессии Генеральной Ассамблеи проводятся заседания пленума Генеральной Ассамблеи, Генерального комитета, Комитета по проверке полномочий и начиная с 48-й сессии Генеральной Ассамблеи шести главных комитетов: Первого (вопросы разоружения и безопасности), Второго (экономические и финансовые вопросы), Третьего (социальные и гуманитарные вопросы), Четвертого (специальные политические вопросы и вопросы деколонизации), Пятого (административные и бюджетные вопросы) и Шестого (правовые вопросы).

В соответствии со ст. 13 Устава ООН Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях «содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации». Осуществляя эту прерогативу, Генеральная Ассамблея вносит значительный вклад в разработку и подготовку ряда важных международных документов.

При анализе резолюций Генеральной Ассамблеи, которых за годы ее деятельности было принято свыше 20 тыс., следовало бы учитывать их специфический характер и их исключительно большое воздействие на весь процесс прогрессивного развития и кодификации международного права. Отражая и аккумулируя различные точки зрения и взгляды государств мира по международно-правовым аспектам многообразных проблем мировой политики, Генеральная Ассамблея в сравнитель-

но короткие сроки дает возможность сопоставить позиции и интересы как отдельных государств, так и их групп, выявить и расширить области согласия и совпадения позиций. Итогом такого согласования нередко становится документ, отражающий общее видение перспективной нормы международного права.

Резолюции Генеральной Ассамблеи не являются юридически обязательными для государств, но и не могут квалифицироваться как простые призывы или пожелания. Они обладают целым рядом характерных особенностей. Прежде всего Устав ООН исходит из того, что государства должны тщательно и добросовестно рассматривать резолюции Генеральной Ассамблеи, и даже предполагает позитивное отношение к ним. Другая характерная черта состоит в том, что некоторые резолюции подтверждают и конкретизируют общие принципы и положения Устава ООН и обосновывают или подкрепляют своим авторитетом нормы обычного международного права. Кроме того, некоторые резолюции предусматривают обязанность государств не только позитивно рассмотреть содержащиеся в них рекомендации, но и предпринять инициативы и конкретные совместные или индивидуальные действия по их осуществлению.

Резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи являются важнейшим этапом формирования международного права. В ООН сложилась и оправдала себя на деле весьма оригинальная практика разработки международно-правовых документов. В соответствии с этой практикой вначале принимается декларация по какому-либо вопросу (например, Всеобщая декларация прав человека, Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия), а затем на основе таких деклараций подготавливаются международные договоры и конвенции (Международные пакты о правах человека, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ДНЯО и др.).

Особо заметное влияние Генеральная Ассамблея оказала на формирование международно-правовой системы обеспечения защиты прав человека на глобальном уровне и создание тщательно разработанного, сложного и мощного механизма для поощрения прав человека, основные элементы которых сохраняют свою актуальность и действенность и в XXI в.

Генеральная Ассамблея является подлинно демократическим представительным органом суверенных государств. Каждый член Генеральной Ассамблеи независимо от размеров территории, численности населения, экономической и военной мощи имеет один голос. Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи. Решения по другим вопросам, включая определение дополнительных категорий вопросов, которые подлежат решению большинством в две трети голосов, принимаются простым большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов. По некоторым важным вопросам (выборы непостоянных членов СБ ООН, выборы членов ЭКОСОС, прием новых членов в ООН, назначение Генерального секретаря ООН и др.) Генеральная Ассамблея принимает обязательные решения. По остальным, в том числе связанным с поддержанием международного мира и безопасности, Генеральная Ассамблея принимает резолюции и декларации, имеющие рекомендательный характер.

В работе Генеральной Ассамблеи могут принимать участие государства — нечлены ООН, имеющие постоянных наблюдателей при ООН и не имеющие их. Кроме того, получили право участвовать в качестве наблюдателей Организация освобождения Палестины и представители ряда международных организаций (специализированных учреждений ООН, ОАГ, ЛАГ, АС, ЕС, СНГ, ОДКБ, ЕврАзЭС и др.).

Особую роль Генеральная Ассамблея призвана сыграть в формировании при лидирующей роли ООН единой и эффективной стратегии противодействия вызовам и угрозам XXI в., в частности международному терроризму, организованной преступности, региональным конфликтам, незаконному обороту наркотиков, отмыванию денег, инфекционным заболеваниями, деградации окружающей среды, стихийным бедствиям. Для этого работа Генеральной Ассамблеи должна строиться на таких принципах, как принцип верховенства права, отказ от применения силы, мирное урегулирование споров и конфликтов, строгое следование обязательствам по Уставу ООН, готовность считаться с законными интересами партнеров, выработка новых правил общежития, уважение международных соглашений и институтов и др.

Историческое значение имела принятая на Саммите 8 сентября 2000 г. Декларация тысячелетия ООН, в которой лидеры всех стран мира подтвердили центральное место Генеральной Ассамблеи как главного совещательного, директивного и представительного органа ООН. Не менее важной была оценка роли Генеральной Ассамблеи в процессе выработки стандартов и кодификации международного права, данная в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г.

Совет Безопасности. Он состоит из 15 членов: пять членов Совета — постоянные (Россия, США, Великобритания, Франция и Китай), остальные 10 членов (по терминологии Устава — «непостоянные») избираются в Совет в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (п. 2 ст. 23).

Решения по процедурным вопросам в СБ ООН считаются принятыми, если за них поданы голоса не менее девяти любых членов Совета. Для принятия решений по всем другим вопросам требуется не менее девяти голосов, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Это означает, что достаточно одному или нескольким постоянным членам Совета проголосовать против какого-либо решения — и оно считается отклоненным. В этом случае говорят о наложении вето постоянным членом. Тем самым Устав ООН исходит из необходимости согласованности действий постоянных членов СБ ООН в области поддержания международного мира и безопасности.

Практика голосования в СБ ООН выработала такое понимание ст. 27 Устава ООН, в соответствии с которым воздержание постоянного члена СБ ООН не рассматривается как вето. Начало ей было положено 29 апреля 1946 г., когда СССР воздержался при голосовании по резолюции 4 (1946), заявив, что такое воздержание не следует рассматривать как препятствие для ее одобрения. Кроме того, начиная с 1971 г., когда Китай не принимал участия в голосовании по резолюции 305 от 19 декабря 1971 г. по кипрскому вопросу, в практике СБ ООН стала применяться процедура «неучастия» постоянных членов Совета в голосовании, которая также не расценивается как вето.

В соответствии с Уставом ООН СБ ООН обладает исключительно большими полномочиями в деле предотвращения войны и создания условий для мирного и плодотворного сотрудничества государств. В ходе многолетней деятельности СБ ООН сложились вполне определенные методы и формы его

реагирования и воздействия на те или иные события в мире, к которым привлекалось внимание или которые выносились на рассмотрение СБ ООН.

Одним из таких методов является осуждение Советом того или иного государства за совершенные им противоправные действия в нарушение целей и принципов Устава ООН. Например, Совет неоднократно осуждал в своих решениях ЮАР за проведение преступной политики апартеида. Работая в тесном сотрудничестве с Генеральным секретарем, Генеральной Ассамблеей и другими главными органами ООН, СБ ООН не раз использовал процедуру подтверждения резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи, планов и предложений Генерального секретаря ООН. Наиболее часто используемым приемом, применяемым СБ ООН, является призыв к государствам — сторонам в конфликте, другим органам ООН. Совет Безопасности неоднократно обращался с призывом прекратить военные действия, соблюдать прекращение огня, вывести войска и т. д. в ходе рассмотрения комплекса проблем югославского урегулирования, ирано-иракского конфликта, положения в Анголе, Грузии, в Таджикистане и вдоль таджикско-афганской границы.

Важное место в деятельности СБ ООН с первых дней его существования занимали методы установления фактических обстоятельств споров и конфликтов, расследование причин и фактических обстоятельств военных столкновений между государствами. Только в 1992 г. было направлено свыше 20 миссий по установлению фактов, в том числе в Молдову, Нагорный Карабах, Грузию, Таджикистан.

Совет Безопасности нередко исполнял и функции примирения сторон в спорах и конфликтах. С этой целью Совет назначал посредников, особенно часто поручал Генеральному секретарю или его представителю выполнять функции оказания добрых услуг, посредничества и примирения сторон. Эти методы использовались Советом при рассмотрении палестинского, кашмирского вопросов, положения в бывшей Югославии и др.

С 1948 г. СБ ООН стал прибегать к такому методу, как направление групп военных наблюдателей и миссий наблюдения за выполнением условий соглашений о прекращении огня и о перемирии, политическом урегулировании и т. д. Такие груп-

пы и миссии стали первыми *операциями по поддержанию мира*, ныне являющимися важным инструментом поддержания и восстановления международного мира и безопасности¹.

Совет Безопасности использовал и такой метод, как непосредственное урегулирование споров и конфликтов между государствами и внутри них, определение условий достижения независимости народами и их устойчивого самостоятельного развития. После проведения расследования Совет в 1970 г. одобрил и узаконил независимость Бахрейна в соответствии с волеизъявлением народа этой страны; разработал, одобрил и осуществил план ООН, в соответствии с которым Намибия обрела независимость в 1990 г.; впервые взял на себя ответственность за организацию и проведение свободных и справедливых выборов при осуществлении одной из наиболее масштабных операций по поддержанию мира в Камбодже в 1992—1993 гг. и др. В 2003 г. была учреждена Миссия ООН в Восточном Тиморе, предназначенная для содействия развитию институтов демократии, правосудия, созданию условий внутренней и внешней безопасности в этом новом государстве.

Важной сферой деятельности СБ ООН является его взаимодействие с региональными организациями. Такое сотрудничество осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения регулярных консультаций, оказания дипломатической поддержки, посредством которой та или иная региональная организация может принимать участие в миротворческой деятельности ООН.

На протяжении более чем полувека заметно расширилась *миротворческая деятельность* СБ ООН. В ходе этой деятельности был разработан набор инструментов, самыми важными из которых являются раннее обнаружение, превентивная дипломатия, поощрение к миру (установление мира), операции по поддержанию мира, миростроительство, разоружение и санкции.

Исключительно важное значение имеет деятельность СБ ООН в борьбе с новыми вызовами и угрозами XXI в. и особенно с самой серьезной из них — международным терроризмом во всех его формах и проявлениях.

¹ Подробнее об ОПМ см. гл. 13 настоящего учебника

Совет Безопасности может принимать согласно Уставу ООН юридические акты двоякого рода. Как и другие главные органы ООН, Совет может принимать рекомендации, т. е. юридические акты, предусматривающие определенные методы и процедуры, с которыми тому или иному государству предлагается соотнобразовывать свои действия. Рекомендации не налагают на государства юридических обязательств.

Совет Безопасности может также принимать юридически обязательные решения, выполнение которых обеспечивается принудительной силой всех государств — членов ООН. Некоторые решения СБ, принятые в соответствии с Уставом ООН, в определенных случаях могут являться и юридическими актами, имеющими общее нормоустанавливающее значение. Основной формой принимаемых СБ рекомендаций и обязательных решений на протяжении всей его деятельности являются резолюции, которых за более чем 60-летний период принято почти 1900. Наряду с этим в практике СБ все более заметную роль стали играть заявления Председателя Совета, число которых превысило 700, а также записки и брифинги Председателя Совета по различным вопросам.

Международный Суд. Он является главным судебным органом ООН. Он действует в соответствии со Статутом, который основан на Статуте ПМП и образует неотъемлемую часть Устава ООН¹.

Экономический и Социальный Совет. Состоит из 54 членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (ст. 61), причем ежегодно избираются 18 членов на трехлетний срок для замены тех 18 членов, трехлетний срок деятельности которых истек. Решения в ЭКОСОС принимаются простым большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании.

Экономический и Социальный Совет осуществляет координацию экономической и социальной деятельности ООН и ее специализированных учреждений, а также других институтов системы ООН. Он служит центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем глобального и межотраслевого характера и для выработки ре-

¹ Подробнее см. гл. 12 настоящего учебника.

комендаций в отношении политики по этим проблемам для государств и для системы ООН в целом. Большая работа в рамках ЭКОСОС проводится по подготовке исследований, составлению докладов по международным вопросам в экономической, экологической и социальной областях, в сфере культуры, образования, здравоохранения, поощрения, уважения и соблюдения прав человека и основных свобод.

В круг ведения ЭКОСОС входят созыв многочисленных международных конференций, подготовка для представления Генеральной Ассамблеи проектов конвенций по различным вопросам межгосударственного сотрудничества, проведение переговоров со специализированными учреждениями относительно соглашений, определяющих их взаимоотношения с ООН. Совет наделен полномочиями согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и делать рекомендации таким учреждениям, а также Генеральной Ассамблеи и членам ООН.

Экономический и Социальный Совет проводит организационную сессию в Нью-Йорке в начале года и основную сессию летом каждого года поочередно в Женеве и Нью-Йорке. Много внимания ЭКОСОС уделяет обзору мирового экономического и социального положения и рассмотрению такой важной проблемы, как содействие созданию благоприятных условий для развития, включая оценку последних событий и перспектив в развитых странах, странах с переходной экономикой и развивающихся странах, а также анализу положения в области международной торговли и потоков финансовых средств.

Следует отметить такую немаловажную особенность принимаемых ЭКОСОС резолюций. Применительно к государствам резолюции ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи по экономическим и валютно-финансовым вопросам имеют рекомендательный характер и являются пожеланиями. Однако резолюции, обращенные к вспомогательным органам, к специализированным учреждениям в ряде случаев имеют иное качество, разумеется, в зависимости от положений соглашений этих учреждений с ООН. Так, общие принципы экономического и технического сотрудничества могут иметь обязательный характер и как таковые служить важным отправным пунктом в проходящем ныне интенсивном процессе нормотворческой деятельно-

сти государств в социально-экономической, научно-технической, гуманитарной и иных областях.

Совет по Опеке. Состоит в настоящее время из пяти членов (Россия, США, Англия, Франция и КНР) Совет проводит одну сессию в год в Нью-Йорке. Из первоначальных 11 подопечных территорий все в ходе работы Совета получили независимость. В соответствии с единогласно одобренной СБ ООН резолюцией 956 (1994) от 10 ноября 1994 г. действие Соглашения об опеке в отношении последней подопечной территории было прекращено. По предложению Мальты в повестку дня 50-й сессии Генеральной Ассамблеи был включен пункт, озаглавленный «Обзор роли Совета по Опеке».

В ходе обсуждения этого вопроса были внесены различные предложения, в том числе об упразднении Совета по Опеке, превращении его в Совет по правам человека, о наделении его функциями хранителя и попечителя общего наследия человечества и сохранения окружающей среды. Пока эти предложения не получили необходимой поддержки.

Секретариат ООН. Одним из главных органов ООН является Секретариат. Он состоит из Генерального секретаря и персонала, который может потребоваться для Организации. Секретариат обслуживает другие органы ООН и проводит практическую работу по претворению в жизнь программ деятельности и решений, одобренных этими органами, обеспечивает конференционное обслуживание всех главных и вспомогательных органов ООН. Работа Секретариата включает в себя осуществление операций по поддержанию мира с санкции СБ, организацию и проведение международных конференций по проблемам мирового значения (например, Конференции по морскому праву), составление обзоров мировых экономических и социальных тенденций и проблем, подготовку исследований по таким вопросам, как разоружение, развитие, права человека. В функции Секретариата входят также устный и письменный перевод выступлений и документов, распространение документации.

Секретариат размещен в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, имеются также подразделения Секретариата в Женеве, Вене, Найроби, Бангкоке и других городах.

В соответствии с Уставом ООН и решениями Генеральной Ассамблеи сотрудники Секретариата должны иметь высокий

уровень компетентности, работоспособности и добросовестности. При их найме должно обеспечиваться справедливое географическое распределение постов между государствами — членами ООН. Сотрудники Секретариата дают присягу на верность принципам и идеалам ООН и при исполнении своих обязанностей не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства. Государства — члены ООН, в свою очередь, обязуются уважать строго международный характер обязанностей Генерального секретаря и сотрудников Секретариата ООН и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей. Общая численность сотрудников Секретариата составляет более 15 тыс. человек, являющихся гражданами свыше 170 стран.

Генеральный секретарь. Возглавляет Секретариат и является главным административным должностным лицом Генеральный секретарь, назначаемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации СБ на пятилетний срок, по истечении которого может быть назначен вновь. Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее ежегодный отчет о работе Организации, а также доводит до сведения СБ любые вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

§ 5. Специализированные учреждения ООН

Специализированные учреждения, органы, программы и фонды ООН являются важной составной частью всей системы ООН. Их создание, методы функционирования и правовой статус прямо предусматриваются Уставом ООН (гл IX и X). ООН в случае необходимости проявляет инициативу в том, чтобы заинтересованные государства провели переговоры о создании любых новых специализированных учреждений и об установлении соответствующих связей с ООН. Определенный Уставом ООН порядок и формы взаимодействия специализированных учреждений, программ и фондов с ООН позволяют обеспечить бесперебойную и эффективную деятельность всех подразделений системы ООН и имеют все предпосылки для дальнейшего совершенствования.

Статья 57 Устава ООН предъявляет определенные требования к статусу специализированного учреждения, которое должно быть независимым, иметь свои собственные органы и обла-

дать определенными полномочиями, возложенными на него учредительным актом в соответствии с международным публичным правом, нести обязанности, проводить регулярные заседания своих органов.

Специализированные учреждения имеют ограниченную сферу деятельности, в основном связанную с ответственностью в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобных областях. Из этого перечня, содержащегося в ст. 57 Устава ООН, следует, что специализированными учреждениями могут считаться только такие области, которые преследуют сходные цели, например почтовая служба, метеорология и широкая сфера вопросов финансирования и развития. Напротив, военные организации не могут стать специализированными учреждениями. Вот почему, в частности, такая важная организация, обладающая признанным авторитетом в вопросах международной ядерной энергии, как МАГАТЭ, не имеет статуса специализированного учреждения, хотя во многих международных документах оно упоминается вместе со специализированными учреждениями. По смыслу ст. 57 не могут быть специализированными учреждениями и многочисленные региональные организации. В настоящее время существует 19 специализированных учреждений, если считать в качестве самостоятельных учреждений четыре организации, входящие в Группу Всемирного банка

Международная организация труда была создана в 1919 г. В 1946 г. МОТ стала первым специализированным учреждением ООН. Особенностью МОТ является трехстороннее представительство: в ней наряду с правительствами участвуют профсоюзные и предпринимательские организации стран-членов. В настоящее время в МОТ представлены 182 государства. МОТ состоит из трех органов: высший орган — Генеральная конференция, Административный совет и Секретариат МОТ. Местонахождение: Женева (Швейцария).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций была создана 16 октября 1945 г. В настоящее время в ней представлены 190 государств, включая Россию (с апреля 2006 г.). Организационная структура ФАО включает: Конференцию, руководящий орган — Совет и Генерального директора. Местонахождение: Рим (Италия)

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры была создана 4 ноября 1946 г. Членами

ЮНЕСКО являются 191 государство, в том числе Россия. Структура ЮНЕСКО состоит из высшего органа — Генеральной конференции, Исполнительного совета и Секретариата. В соответствии с Уставом ЮНЕСКО в большинстве государств-членов учреждены национальные комиссии ЮНЕСКО (в том числе в России). Местонахождение: Париж (Франция).

Устав ВОЗ был принят 22 июля 1946 г. ВОЗ стала специализированным учреждением с 10 июля 1948 г. Членами ВОЗ являются 193 государства, в том числе Россия. Главными органами ВОЗ являются Всемирная ассамблея здравоохранения, Исполнительный комитет и Секретариат. Местонахождение: Женева (Швейцария).

Международный банк реконструкции и развития, известный также как **Всемирный банк**, учрежден одновременно с МВФ в соответствии с решением Международной валютно-финансовой конференции ООН в Бреттон-Вудсе в июле 1944 г. С 1946 г. действует как специализированное учреждение ООН. Количество стран — членов Всемирного банка составляет 185 государств, включая Россию. Организационная структура МБРР включает в себя Совет управляющих — высший орган Банка и Совет директоров — исполнительный орган Банка. Местонахождение: Вашингтон (США).

В состав Группы Всемирного банка помимо собственно МБРР входят МФК, МАР, МАИГ и Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС) (Россия не является членом МЦУИС)

Международный валютный фонд, имеющий статус специализированного учреждения ООН, был создан одновременно со Всемирным банком в декабре 1945 г. Членами МВФ являются 184 государства, включая Россию. Главными органами МВФ являются: Совет управляющих, Исполнительный совет и Директор-распорядитель МВФ, который выступает в качестве его председателя. Местонахождение: Вашингтон (США).

Международная организация гражданской авиации была создана 4 апреля 1947 г. Членами ИКАО являются 190 государств, в том числе Россия. Главными органами ИКАО являются: Ассамблея, Совет, Секретариат, которым руководит Генеральный секретарь. Местонахождение: Монреаль (Канада).

Всемирный почтовый союз (ВПС) был учрежден 9 октября 1874 г. Бернским договором. В 1948 г. ВПС стал специализированным учреждением ООН. Членами ВПС являются 191 госу-

дарство, в том числе Россия. Новая организационная структура ВПС включает: Всемирный почтовый конгресс, Административный совет и Совет по почтовым операциям. Повседневную работу ВПС осуществляет Международное бюро, являющееся постоянным секретариатом Союза. Местонахождение: Берн (Швейцария)

Международный союз электросвязи был основан в Париже в 1865 г. МСЭ был реорганизован в 1947 г. и заключил с ООН соглашение, в соответствии с которым он был признан специализированным учреждением ООН. В состав МСЭ входят 191 государство, в том числе Россия. Организационную структуру МСЭ составляют: Полномочная конференция, Всемирные конференции, Совет МСЭ и Генеральный секретарь. Местонахождение: Женева (Швейцария).

Всемирная метеорологическая организация (ВМО) была создана в 1947 г. В 1951 г. ВМО была признана специализированным учреждением ООН. Членами ВМО являются 188 государств и территорий, в том числе Россия. Организационную структуру ВМО составляют: Всемирный метеорологический конгресс, Исполнительный комитет и Секретариат. Местонахождение: Женева (Швейцария)

Международная морская организация создана 17 марта 1958 г. С 1959 г. стала специализированным учреждением ООН. Членами ИМО являются 166 государств, в том числе Россия. Структуру ИМО составляют: Ассамблея, Совет, Комитет по безопасности на море, Юридический комитет и Комитет по защите морской окружающей среды. Местонахождение: Лондон (Англия)

Всемирная организация интеллектуальной собственности была создана на основе Конвенции, подписанной в Стокгольме в 1967 г. В 1974 г. ВОИС стала специализированным учреждением ООН. Членами ВОИС являются 184 государства, в том числе Россия. В структуре ВОИС имеются три руководящих органа: Генеральная ассамблея, Координационный комитет и в качестве секретариата — Международное бюро. Местонахождение: Женева (Швейцария).

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию создана в 1967 г. в соответствии с резолюцией 2152 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. С 1 января 1986 г. ЮНИДО стала специализированным учреждением ООН. Членами ЮНИДО являются 172 государства, включая Россию. Структуру ЮНИДО

составляют: Генеральная конференция, Совет по промышленному развитию, Комитет по программным и бюджетным вопросам и Секретариат. Местонахождение: Вена (Австрия).

Всемирная туристская организация (ЮНВТО) была создана в 1925 г. первоначально как Международный конгресс официальных туристских ассоциаций, 23 декабря 2003 г. получила статус специализированного учреждения ООН. В организации участвуют 150 государств, включая Россию. Главными органами организации являются Генеральная ассамблея и Исполнительный совет. Местонахождение: Мадрид (Испания).

Международный фонд сельскохозяйственного развития создан в 1977 г. по решению Всемирной продовольственной конференции в целях финансирования программ по борьбе с голодом и бедностью в сельских районах развивающихся стран. В организации состоят 164 государства (Россия не участвует). Главные органы: Совет управляющих, в котором представлены все государства-члены, и Исполнительный совет, осуществляющий контроль за оперативной деятельностью Фонда. Местонахождение: Рим (Италия).

§ 6. Региональные организации и субрегиональные структуры и их взаимодействие с ООН

Региональные и субрегиональные организации и структуры являются важной составной частью предусмотренной Уставом ООН глобальной системы коллективной безопасности. Правовой основой для развития взаимодействия между ООН и региональными организациями служит гл. VIII Устава ООН, которая хотя и не дает четкого определения региональных соглашений и организаций, вместе с тем позволяет им соотносить свою деятельность с постоянно изменяющимся положением в мире и вносить вместе с ООН вклад в поддержание международного мира и безопасности.

Опыт более чем полувекового сотрудничества ООН с региональными организациями показывает, что региональные организации играли и продолжают играть все более активную роль в вопросах обеспечения региональной безопасности, причем не только в сферах превентивной дипломатии, поддержания мира и укрепления доверия, но и в том, что касается принуждения к миру.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе начала деятельность в 1972 г. в качестве многостороннего форума для диалога и переговоров, что в 1975 г. было зафиксировано в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В настоящее время сложилась довольно разветвленная структура ОБСЕ

Содружество Независимых Государств создано в декабре 1991 г. СНГ является региональной организацией по смыслу гл. VIII Устава ООН и, как и другие региональные организации, имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Местонахождение штаб-квартиры: Минск (Белоруссия)

АСЕАН образована 8 августа 1967 г. в Бангкоке. Главными органами АСЕАН являются встречи глав государств и правительств, СМИД, Постоянный комитет и Секретариат. Местонахождение штаб-квартиры: Джакарта (Индонезия).

АРФ — единственная на сегодняшний день межправительственная структура в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в рамках которой на регулярной основе ведется обсуждение комплекса вопросов, связанных с укреплением безопасности и стабильности в этом районе мира. АРФ образован в 1994 г. АРФ проводит свои ежегодные сессии на уровне министров иностранных дел стран-участниц. Министерские сессии являются высшим органом Форума, в ходе которых министры обсуждают весь комплекс проблем, затрагивающих безопасность стран-участниц и региона в целом. С первых дней существования АРФ Россия активно участвует в проводимых в рамках Форума мероприятиях.

Европейский Союз — крупнейшее политическое и экономическое интеграционное объединение 27 государств Европы.

Совет Европы — созданная в 1949 г. организация, ставящая целью защиту прав человека, укрепление парламентской демократии и обеспечение верховенства права¹.

Организация Североатлантического Договора создана на основе Вашингтонского договора от 4 апреля 1949 г. в качестве оборонительного политического и военного союза группы европейских стран, а также США и Канады (всего 28 государств). Россия вошла в созданный в 1991 г. с участием стран — членов НАТО и государств, присоединившихся к Программе альянса

¹ О работе ОБСЕ, СНГ, ЕС и СЕ подробнее см. гл. 25 настоящего учебника.

«Партнерство ради мира», Совет североатлантического сотрудничества, преобразованный в Совет евроатлантического партнерства (СЕАП). 27 мая 1997 г. Россия подписала с государствами НАТО «Основополагающий Акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности», в соответствии с которым был создан Совместный Постоянный Совет Россия — НАТО. В соответствии с принятой в Риме 28 мая 2002 г. Декларацией глав государств и правительств России и государств — членов НАТО для объединения своих усилий и определения и реализации возможностей совместных действий был учрежден Совет Россия — НАТО (СРН), заменяющий Совместный Постоянный Совет Россия — НАТО (СПС). Структура НАТО представляет собой разветвленную сеть политических и военных органов, в число которых входят: высший политический орган — Совет НАТО, Политический комитет, Комитет военного планирования, Международный секретариат во главе с Генеральным секретарем НАТО. Местонахождение штаб-квартиры: Брюссель (Бельгия).

Африканский союз — региональная организация, объединяющая 53 африканских государства. Его предшественница — ОАЕ была создана на Учредительной конференции глав государств и правительств африканских стран, состоявшейся 22—25 мая 1963 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия). К концу XX в. явно назрела проблема реорганизации и повышения эффективности ОАЕ и ее адаптации к новым реалиям в международной обстановке, в том числе тем коренным изменениям, которые произошли на Африканском континенте. В этих условиях была официально выдвинута идея преобразования ОАЕ в АС. В июле 2000 г. на Саммите ОАЕ в Ломе (Того) был принят Акт об учреждении АС и создании в его рамках разветвленной системы органов. 8—10 июля 2002 г. в г. Дурбане (ЮАР) состоялась 39-я сессия Ассамблеи глав государств и правительств государств — членов ОАЕ, ставшая формально учредительным саммитом АС. Были определены четыре главных органа АС Ассамблея, Исполнительный совет, Комитет постоянных представителей и Комиссия. Было принято решение о создании вместо существовавшего ранее Центрального органа Механизма по предотвращению, урегулированию и разрешению конфликтов ОАЕ Совета мира и безопасности (СМБ) АС. 3 февраля 2003 г. в Аддис-Абебе состоялся первый внеочередной Саммит АС, на котором было принято решение о включении

Совета мира и безопасности в число руководящих органов АС. Местонахождение штаб-квартиры АС: Аддис-Абеба (Эфиопия).

Организация американских государств создана на основе Устава ОАГ, подписанного в Боготе в 1948 г. Членами ОАГ являются 35 государств (членство Кубы было приостановлено в 1962 г.). Главными органами ОАГ являются: Генеральная Ассамблея, Постоянный совет и Генеральный секретариат. С 1971 г. действует институт постоянных наблюдателей при ОАГ. В настоящее время этим статусом обладают ЕС и 59 государств, в том числе Россия. Местонахождение штаб-квартиры: Вашингтон (США).

Лига арабских государств — добровольное объединение суверенных арабских государств, созданное на основе Пакта Лиги арабских стран, подписанного 22 марта 1945 г. Деятельность Лиги строится на основе ее Устава, вступившего в силу 11 мая 1945 г. Главными органами ЛАГ являются Совет ЛАГ и Генеральный секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем. Лига имеет свои представительства или информационные бюро в целом ряде стран, в том числе с января 1990 г. в России. Местонахождение штаб-квартиры: Каир (Египет).

Организация Исламская конференция, строго говоря, не является региональным объединением, поскольку в нее входят 57 государств, расположенных в Азии, Африке и Океании. Провозглашая своей целью поощрение исламской солидарности, ОИК в то же время содействует развитию разностороннего сотрудничества между государствами-членами в политической, экономической, социальной, культурной и научной областях. ОИК была образована в 1969 г. в Рабате (Марокко). Главные органы ОИК — Конференция королей и глав государств и правительств, Конференция министров иностранных дел, Генеральный секретариат. В организации созданы постоянные комитеты и вспомогательные органы. Местонахождение штаб-квартиры: Джидда (Саудовская Аравия).

Контрольные вопросы

1. Перечислите признаки межправительственных организаций и дайте им правовую характеристику.

2. Что такое право международных организаций? Перечислите его основные источники. Какова роль Устава ООН в формировании современного права международных организаций?

3. В какой степени ООН в ее нынешнем виде (в широком смысле с точки зрения структуры, порядка принятия решений, ее финансовой

и политической состоятельности) способна участвовать в международном нормотворческом процессе, влиять на него?

4. Охарактеризуйте правовую природу региональных организаций. Является ли региональной организацией НАТО? В чем заключается и как проявляется региональный характер АС? СНГ? СЕ?

Рекомендуемая литература

Абашидзе А. Х., Урсин Д. А. Неправительственные организации. Международно-правовые аспекты. М., 2002.

Крипачикова Э. С. Основы теории права международных организаций. М., 1979.

Морозов Г. И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. 2-е изд. М., 1974.

Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М., 1999.

Федоров В. Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2005.

Шибанова Е. А. Право международных организаций. М., 1988.

Энциклопедия международных организаций. Т. 1. Международные межправительственные организации. СПб., 2003; Т. 2. Международные неправительственные организации. СПб., 2006.

Глава 16

ТЕРРИТОРИИ И ГРАНИЦЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. Виды территорий

В широком смысле под *территорией* понимается весь земной шар, включая его сухопутные и водные пространства, недра и воздушное пространство над ними, а также космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела. В пределах перечисленных пространств международное право различает территории государств, международные территории общего пользования и территории со смешанным режимом. В зависимости от вида территории каждая из них имеет определенный международно-правовой статус и режим

Отличительной особенностью *государственной территории* является то, что она находится под суверенитетом конкретного государства, которому она принадлежит и в пределах которой государство осуществляет свое территориальное верховенство. Именно принадлежность и верховенство являются основными признаками государственной территории. Так, в соответствии со ст. 4 Конституции РФ «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Как правило, территория государства имеет международно-признанные границы, что достигается заключением с соседними государствами договоров о границах.

К *международным территориям общего пользования* обычно относят открытое море, воздушное пространство над ним, морское дно за пределами континентального шельфа государств и космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела. Статус и режим таких территорий определяется международным правом на основе принципов неприсвоения в какой бы то ни было форме и общего пользования. Государственный суверенитет на такие территории не распространяется. Кроме того, международный режим может устанавливаться в отношении отдельных территорий или их частей в соответ-

вии с международными договорами государств (например, демилитаризованные территории, нейтрализованные территории). Особый международный режим установлен Договором об Антарктике

К *территориям со смешанным режимом* в современном международном праве относят следующие пространства Мирового океана: исключительные экономические зоны, континентальный шельф и прилежащие зоны. Они не входят в состав государственной территории, но прибрежные государства осуществляют в их пределах суверенные права и юрисдикцию в целях разведки, разработки и сохранения природных живых и минеральных ресурсов, использования энергии воды и ветра, а также охраны природной среды (исключительная экономическая зона и континентальный шельф) либо контроль и юрисдикцию в специально установленных областях (прилежащие зоны).

Кроме того, к территориям со смешанным режимом относятся международные реки, проливы, используемые для международного судоходства, которые перекрываются территориальными водами припроливных государств, международные каналы, ряд территорий (островов), в отношении которых имеются действующие международные договоры (например, архипелаг Шпицберген, Аландские острова, Додеканезские острова)

§ 2. Государственная территория

В состав государственной территории входит суша (сухопутная территория в пределах границ государства), водная территория (внутренние и территориальные воды государства), расположенные под сухопутной и водной территориями недра и воздушное пространство в пределах границ государства (воздушная территория).

Сухопутная территория государства может состоять из отдельного земного массива, а может быть разделена водным пространством (находящиеся в море острова) либо территориями другого государства (территориальные анклавы). Вне зависимости от географического расположения все части государственной территории с точки зрения международного права составляют единую территорию государства, находящуюся под его суверенитетом.

К *водной территории* государства относятся территориальное море и внутренние морские воды, устанавливаемые в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, озера, каналы и реки. Все перечисленные водные пространства находятся под суверенитетом соответствующего государства, которое закрепляет в законодательном порядке их статус и устанавливает их правовой режим (вопросы водопользования, судоходства, рыболовства и т. п.).

Действующее международное право не устанавливает каких-либо пределов на распространение государственного суверенитета в глубь *недр*. Однако в национальном законодательстве отдельных государств такие ограничения встречаются. Например, в Российской Федерации в соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах» глубина недр в земной коре определяется критерием доступности для изучения и освоения, они располагаются только в пределах земной коры и не являются частью мантии или ядра Земли.

В доктрине международного права по вопросу пространственного предела действия государственного суверенитета на недра сформировались три основных подхода. В соответствии с первым подходом суверенитет государства простирается на всю часть нашей планеты, ограниченную на ее поверхности границами государства (т. е. не только на соответствующую часть земной коры, но и на соответствующие части мантии Земли и ее ядра), а по бокам — радиусами, проведенными от государственной границы к центру планеты. Согласно второму подходу суверенитет государства простирается до глубин Земли, доступных для научных исследований, хозяйственного, рекреационного и иного использования подземных пространств человеком. В этом случае по мере развития науки и техники должен отодвигаться вглубь и подземный предел действия государственного суверенитета. Наконец, третий подход предполагает ограничение действия суверенитета государства в глубине Земли каким-то признанным пределом, ниже которого не регламентируемая специальными нормами международного права деятельность государств может привести к негативным последствиям для естественной эволюции геосистем, к возникновению угрозы безопасности других государств и существованию планеты в целом. В качестве такого предела представителями естественных наук предлагается граница между земной корой и

мантией, так называемая поверхность Мохоровичича, названная так в честь выявившего ее югославского сейсмолога.

Следовательно, можно утверждать, что согласно международному праву недра, на которые распространяется суверенитет государства, всегда имеют ограничения по глубине. Вопрос заключается лишь в том, на какой глубине в соответствии с международным правом проходит подземный предел действия государственного суверенитета.

Воздушная территория государства включает в себя воздушное пространство над сухопутной территорией, внутренними и территориальными водами государства. Высотный предел последней международным правом не установлен. В настоящее время сложившейся является обычно-правовая норма, в соответствии с которой такой предел не должен находиться выше 100—110 км над уровнем Мирового океана. Государство осуществляет суверенитет и в этом пространстве, устанавливая в законодательном порядке его правовой режим, в частности правила полетов.

В точном соответствии с нормами международного права Конституция РФ в ст. 67 устанавливает, что в состав государственной территории РФ входят территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над ними.

Из закрепленного в международном праве принципа суверенного равенства государств вытекает право каждого государства в пределах собственной территории осуществлять территориальное верховенство. Последнее означает, что власть данного государства является высшей по отношению ко всем физическим и юридическим лицам, находящимся в пределах его территории. Отсюда следует, что на территории государства исключается власть другого государства, что вся законодательная, исполнительная, административная и судебная власть государства распространяется как на его собственных, так и на иностранных физических и юридических лиц, за исключением случаев, когда иное предусмотрено в межгосударственных соглашениях.

Осуществляя территориальное верховенство, государство посредством своих органов совершает значительное число действий, многие из которых имеют публично-правовой характер.

Так, государство прежде всего решает вопросы административно-территориального деления территории и устанавливает

на ней правовой режим. Разделение территории на административно-территориальные единицы каждое государство осуществляет в интересах организации государственной власти и управления.

Территориальное верховенство означает также, что в пределах собственной территории государство обеспечивает с помощью мер властного принуждения, применяемых на одинаковой недискриминационной основе как к собственным гражданам, так и к иностранцам, соблюдение установленного правового режима пребывания, проживания и передвижения.

Верховенство государства в пределах собственной территории не означает в соответствии с современным международным правом неограниченной свободы юрисдикции. В вопросах территориального верховенства государства связаны обязанностью строго соблюдать в своих взаимных отношениях общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, участниками которых они являются. Так, территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Любое, прямое или косвенное, противоправное посягательство на государственную территорию есть посягательство на территориальную целостность государства и его суверенитет.

Государства, в частности, должны запрещать на своей территории любую деятельность, помогающую другому государству совершать действия, которые могут быть квалифицированы как акт агрессии против третьего государства. Они обязаны воздерживаться от организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд, в том числе наемников, для вторжения на территорию другого государства.

Осуществляя территориальное верховенство, государства реализуют правовые предписания, установленные внутренним правом и собственными международными обязательствами. Все многочисленные действия, совершаемые государством в связи с этим, составляют понятие юрисдикции государства. В международном праве принято различать территориальную и личную юрисдикции.

Территориальная юрисдикция означает, что в пределах собственной территории, если иное не предусмотрено его международными соглашениями, государство осуществляет юрисдикционные полномочия в полном объеме. Сюда включается и

обязанность государства обеспечивать права и законные интересы граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на его территории, без какой-либо дискриминации

Личная юрисдикция имеет трансграничный аспект и означает, что государство осуществляет юрисдикцию, в том числе в отношении собственных граждан, находящихся вне пределов своего государства. Международное право исходит из того, что юридические и физические лица обязаны следовать законам своего государства, где бы они ни находились.

Юрисдикция государства может осуществляться за пределами собственно государственной территории и в более широком объеме, например в исключительных экономических зонах и на континентальном шельфе.

Территория государства — это не только юридическое понятие, но это и определенная географическая среда, которая обеспечивает людей природными ресурсами, необходимыми для их выживания и развития производства. В международном праве общепризнано, что государственная территория не может использоваться в хозяйственных целях иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами без ясно выраженного и юридически оформленного согласия территориального суверена.

§ 3. Территориальные приобретения и изменения

Территория является одним из отличительных признаков государства. Современное представление о государственной территории как о пространстве, в пределах которого государство способно действовать как суверен и осуществлять свое верховенство и юрисдикцию, возникло после буржуазных революций. До этого (в период рабовладения и феодализма) государственная территория рассматривалась как вещь, собственность, которая, выражаясь современным языком, была предметом гражданского оборота (объектом купли-продажи, залога, обмена, дарения и т. д.). В этот период самыми распространенными способами территориальных изменений были завоевание и порабощение.

В середине XIX в. появились теории, авторы которых (например, В. А. Незабитовский) рассматривали территорию не как вещь, а как пространственный предел власти государства. Именно такой взгляд на правовую природу территории позво-

лил ввести в международное право понятие территориального верховенства государства

В юридической литературе территориальные приобретения условно подразделяются на первоначальные и производные. К ним обычно относят оккупацию (завладение), приращение, уступку (цессию), завоевание и давность, но встречаются и другие варианты классификации. С позиций современного международного права все способы территориальных приобретений можно разделить на правомерные и противоправные, не забывая о том, что сами эти критерии на разных этапах исторического развития наполнялись различным содержанием.

Способность государства властвовать в пределах своей территории — это следствие наличия у него правового титула на данную территорию. Французское слово «titre», употребляемое в смысле юридического титула, означает любые факты (действия, документы, свидетельства и др.), которые являются основанием наличия права. При судебном рассмотрении споров часто решается вопрос о преимуществе того или иного титула.

Большинство современных государств владеют территориями на основании их приобретения и освоения в прошлом, иногда достаточно далеком. В частности, в XV—XVI вв. в эпоху Великих географических открытий государства объявляли своими земли по праву первоначального открытия. Такой способ приобретения часто называют оккупацией (*occupatio*), однако следует иметь в виду, что сам термин «оккупация» применяется в разных значениях.

Международный Суд ООН в консультативном заключении о Западной Сахаре, признав оккупацию одним из правомерных способов территориальных приобретений, подчеркнул, что законной оккупация будет только в том случае, если оккупируемая территория на момент оккупации была *terra nullius* — ничейной землей¹.

В спорных случаях принадлежности территории государство может быть поставлено перед необходимостью доказать, что на момент оккупации данная территория являлась *terra nullius*.

В иных случаях, например колонизация африканских и азиатских народов, которую ряд западных авторов называют оккупацией, в действительности имело место завоевание (*debellatio*)

¹ См.: I. C. J Reports 1975. P. 39.

К числу первоначальных способов территориальных приобретений относят приращение. Имеются в виду сравнительно редкие случаи, когда государственная территория увеличивается за счет действия сил природы, например образования острова на реке, появления в море островов вулканического происхождения, как это имело место, в частности, в случае с островом Пантеллерия в Средиземном море (принадлежит Италии).

Современное международное право признает возможность территориальных изменений в соответствии с зафиксированными в нем принципами и нормами, мирным путем и по договоренности.

В отечественной доктрине практически единодушно признается, что правовым основанием принадлежности территории конкретному государству является свободно выраженное желание населения этой территории. Это, однако, не означает автоматического признания права на территориальное отделение самоопределяющегося народа. По современному международному праву самоопределение народа может осуществляться в различных формах и не обязательно должно вести к территориальному отделению.

В практике международных отношений государства нередко заключают соглашения об уступке или обмене участками территории, что в международном праве получило наименование цессии. *Цессия* — это добровольная уступка территории, которая осуществляется всегда на условиях встречной компенсации; при этом формы компенсации могут быть различными. Так, по Договору от 15 февраля 1951 г. СССР и Польша обменялись равными по размеру пограничными участками в Люблинском воеводстве и Львовской области. В 2000 г. Российская Федерация передала Китайской Народной Республике небольшую часть своей территории в районе устья реки Туманная (Туманган).

Цессия может быть осуществлена и на другой основе, однако при этом должны быть строго учтены интересы населения передаваемой территории. Так, в случае купли-продажи территории продается только территория; населению предоставляется право в разумные сроки, обычно указанные в договоре, выбрать для себя дальнейшее место жительства и гражданство.

Ряд территориальных изменений был произведен в рамках применения принципа ответственности за агрессивную войну. В частности, подобные меры были приняты после Второй ми-

ровой войны в отношении Италии, Германии и Японии. Например, в соответствии с Потсдамской декларацией, принятой США, Англией и Китаем 26 июля 1945 г. (СССР присоединился к ней 8 августа 1945 г.), северная часть бывшей Восточной Пруссии была передана СССР (ныне Калининградская область РФ), южная — Польше.

После подписания Германией Акта о безоговорочной капитуляции СССР вступил в войну с Японией, в частности на условиях возвращения ему южной части острова Сахалин и всех прилегающих к нему островов, а также передачи СССР Курильских островов. В соответствии с Потсдамской декларацией суверенитет Японии ограничивался островами, перечень которых был определен союзниками.

В результате южная часть острова Сахалин была возвращена СССР, а Курильские острова (Кунашир, Итуруп, Шикотан и Хабомаи) в августе—сентябре 1945 г. были заняты советскими войсками и *de facto*, а затем *de jure* были включены в состав СССР. Этот факт признала и Япония. В дальнейшем по Сан-Францисскому договору 1951 г. Япония полностью отказалась от всех Курильских островов вне зависимости от участия или неучастия в нем СССР.

Такие действия против бывших «вражеских» государств находятся в полном соответствии со ст. 107 Устава ООН.

В случаях территориальных изменений и при разрешении территориальных споров важное значение имеет принцип *«uti possidetis»* («владей, чем владеешь»), впервые примененный в Латинской Америке как принцип разрешения пограничных споров при ликвидации испанского колониального владычества. В результате административные границы бывших испанских провинций стали границами вновь образовавшихся независимых государств. Не являясь императивной нормой международного права, этот принцип был воспринят практикой и в период деколонизации широко применялся при решении территориальных проблем в Африке и Азии, хотя и вызывал определенные трудности при судебно-арбитражных рассмотрениях пограничных споров.

При решении территориальных проблем нередко обращаются к концепции *эстоппеля*, получившей закрепление в ст. 45 Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно этой концепции государство должно быть последовательным и не должно отрицать то, что им уже признано.

В 1962 г. МС ООН, рассмотрев спор между Камбоджей и Таиландом о храме Преах Вихеар, решил его в пользу Камбоджи на том основании, что Таиланд в течение 15 лет не оспаривал правильность карты, определявшей его границу с Камбоджей. Суд решил, что в течение этого срока карта признавалась Таиландом правильной, и применил принцип эстоппеля.

Среди способов территориальных приобретений есть и такие, которые уже давно не применяются либо применяются чрезвычайно редко. Это отказ от территории, оставление территории, приобретение территории в силу судебного решения, папское пожалование и др.

§ 4. Территориальные споры

Очень много территорий и особенно границ остаются предметом разногласий и споров, причем нередко юридически значимые для разрешения спора события и факты происходили сотни лет назад.

С международно-правовой точки зрения о территориальном споре можно говорить только тогда, когда есть субъекты спора, совпадающий объект спора, а также признанный сторонами совпадающий предмет спора.

Общепризнано, что субъектами территориального спора могут быть только государства, поскольку только они осуществляют публично-правовую функцию верховенства в пределах собственной территории.

Если стороны не договорились о едином объекте и предмете спора, тогда говорят о существовании разногласий по территориальным вопросам, которые не являются спором в международно-правовом смысле. Особенно частые случаи разногласий — *демаркация границ*.

Подавляющее большинство споров ведется либо по поводу принадлежности территории, либо по вопросу о прохождении линии границы. В первом случае речь чаще всего идет о принадлежности отдельных участков территории или островов. В случае с границами характер спора и способы его разрешения во многом зависят от наличия или отсутствия документов об их демаркации и делимитации.

Важнейшим элементом спора является его признание сторонами. При этом, как неоднократно отмечал в своих решениях МС ООН, Суд всегда (независимо от позиции сторон) дол-

жен решить вопрос о наличии спора, прежде чем приступить к его решению по существу. Конечное слово принадлежит Суду, даже если одна из сторон (как правило, ответчик) утверждает, что спора нет¹.

В случае оккупации или завоевания в обоснование их правомерности ссылаются на так называемую приобретательскую давность, которая не признается российской доктриной международного права, если она основана на противоправном захвате территории, осуществленном с помощью силы.

Следует, однако, учитывать, что суды и арбитражи нередко используют критерий давности при разрешении территориальных споров, поскольку корни таких споров иногда уходят в глубь веков.

В случаях, когда права спорящих обосновываются действиями и фактами, происходившими в далеком прошлом, суд использует доктрину интертемпорального права, согласно которой такие споры должны разрешаться нормами права, существовавшего на момент возникновения правоотношения.

При этом критерий давности не является определяющим. Так, Постоянная палата международного правосудия в своем решении по делу о статусе Восточной Гренландии от 5 апреля 1933 г. заявила: «Притязание на суверенитет, которое основывается не на каком-либо конкретном акте... а лишь на длительном осуществлении власти, предполагает наличие двух элементов, существование каждого из которых должно быть доказано: намерения и воли действовать в качестве суверена и какого-либо фактического осуществления или проявления такой власти»².

Таким образом, суды и арбитражи учитывают также и эффективность владения (оккупации) — непрерывное и нена시льственное осуществление территориального верховенства и юрисдикции хотя бы *de facto*. Международный Суд ООН в консультативном заключении по Западной Сахаре отверг претензии Марокко, которое утверждало, что обладает суверенитетом на спорную территорию в силу «длительного осуществления на ней своей государственной власти». Суд отметил, что «отсутствие убедительных доказательств действительного осуществления государственной власти Марокко в Западной Са-

¹ См., например, I. C. J. Reports 1962 P. 328.

² I. C. J. Reports Series A/B. No. 53.

харе» не дает ему оснований для удовлетворения претензий султана Марокко¹.

На практике для суда важны любые свидетельства о деятельности государства в пределах спорной территории, любые доказательства проявлений суверенитета (например, наличие актов управления). В 1953 г. МС ООН, рассматривая англо-французский территориальный спор о принадлежности двух групп небольших островов Менкье и Экреос, расположенных между британским островом Джерси и побережьем Франции, вынес решение в пользу Великобритании, основываясь на том, что «британские власти в течение большей части XIX в. и в XX в. осуществляли государственные функции в отношении обеих групп островов»².

Важное значение при определении принадлежности государственной территории имеет поведение спорящих сторон. Если государство молчаливо соглашается с определенным порядком вещей, такое поведение может быть принято судом в качестве юридического факта. Длительность молчания может быть различной; суды учитывают, что заинтересованное в защите собственных прав государство, как правило, сразу же за событием выражает свое несогласие, часто в форме дипломатического протеста.

Признание принадлежности территории может быть молчаливым, иметь форму односторонней декларации или договорного положения. В упомянутом деле о Восточной Гренландии ПМП учла наличие договоров Дании с другими государствами и заявила, что «в той мере, в какой эти договоры представляют собой признание суверенитета Дании над Гренландией в целом, Дания вправе основываться на них»³.

При рассмотрении территориальных споров судами важное значение имеют так называемые критические даты, под которыми понимаются точные даты возникновения спора. Суды не принимают в качестве доказательства любые действия или факты, возникшие после того, как существование спора стало очевидным или было признано сторонами. В упомянутом споре по поводу Восточной Гренландии норвежская оккупация этой территории 10 июля 1931 г. (дата опубликования прокла-

¹ См.: I. C. J. Reports 1975 P. 42—43, 49.

² I. C. J. Reports 1953. P. 67, 70.

³ I. C. J. Reports Series A/B No. 53.

мации Норвегии, которая считала эту территорию *terra nullius*) была признана юридически недействительной, поскольку Дания, как установил суд, по меньшей мере, на протяжении 10 лет до этой даты (критической) осуществляла на спорной территории свои суверенные права¹

Территориальные и пограничные споры должны разрешаться мирным путем в соответствии с императивным принципом мирного разрешения международных споров.

§ 5. Государственные границы

Границы имеют огромное значение для каждого государства прежде всего с точки зрения обеспечения безопасности и определения пределов его верховной власти.

В Законе о Государственной границе РФ *государственная граница* определяется как «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории» и, соответственно, пространственный предел государственного суверенитета. Государственные границы делятся на сухопутные, речные, озерные, морские и воздушные.

На суше государственные границы представляют собой линию, отделяющую территорию одного государства от территории соседнего государства. Такие линии определяются сопредельными государствами, как правило, в договорном порядке и в соответствии с заключенными договорами устанавливаются на местности.

Границы, установленные с учетом имеющихся на местности естественных преград (горы, реки, озера, моря и др.), называются орографическими. Границы, установленные посредством проведения прямых линий между точками на местности (примером может служить карта Африки), называют геометрическими. Наконец, государственные границы, установленные по параллелям и меридианам, называются географическими.

Границы по рекам и озерам устанавливаются, как правило, также по договоренности между соседними государствами. По судоходным рекам границы чаще всего устанавливаются по середине главного фарватера или по тальвегу реки — линии наибольших глубин. На несудоходных реках (ручьях) грани-

¹ См.. I. C. J. Reports Series A/B. No. 53. P. 64.

цы обычно проводятся по середине реки или по середине ее главного рукава. В связи с тем, что речные границы бывают подвержены природным изменениям, в договорах нередко указывается порядок учета таких изменений или же, наоборот, подтверждается неизменность пограничной линии. На пограничных озерах и иных подобных водоемах сопредельные государства устанавливают границу посредством проведения прямых линий, соединяющих выходы государственной границы к берегам водоема.

В ст. 5 Закона о Государственной границе РФ сказано, что «государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону».

В соответствии с названной статьей государственная граница проходит: на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах — по той линии границы, которая проходила по этой местности до ее затопления, а на мостах, плотинах и иных гидротехнических сооружениях, проходящих по рекам, ручьям, озерам и иным водоемам, — по середине этих сооружений или по их технологической оси, независимо от прохождения линии границы на воде. Все перечисленные правила действуют, если иное не установлено международными договорами РФ.

Государственной границей на море является внешний предел территориального моря государства или линия разграничения территориального моря сопредельных или противолежащих государств. В зависимости от географического положения государства его морская граница устанавливается либо внутренним актом такого государства с учетом общепризнанных принципов и норм международного морского права, либо по соглашению с сопредельным или противолежащим государством.

В Российской Федерации в точном соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. установлен 12-мильный предел ширины территориального моря.

Воздушной государственной границей считается воображаемая вертикальная плоскость, проходящая по линии сухопутной и водной границ. Никаких специальных соглашений по боковым воздушным границам государства не заключают.

Государственная граница РФ является воплощением ее суверенитета, единства, территориальной целостности и политической независимости. Вопросы правового регулирования,

относящиеся к государственной границе, решаются в Конституции РФ, Законе о Государственной границе РФ и международных договорах, заключаемых Россией. Согласно п. «н» ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

Органы государственной власти и управления субъектов РФ, а также органы местного самоуправления обеспечивают условия для охраны государственной границы, предоставляют для этих целей земельные участки, контролируют на подведомственных территориях соблюдение пограничного законодательства, выполняют ряд других функций, предусмотренных ст. 29 и 37 Закона о Государственной границе РФ.

Россия имеет границы с 16 сопредельными государствами протяженностью 61 тыс. км. В своей пограничной политике Российская Федерация руководствуется интересами обеспечения собственной и международной безопасности, взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ, а также мирного разрешения пограничных вопросов (ст. 2 Закона о Государственной границе РФ).

В определении линии прохождения государственной границы выделяют две стадии: делимитацию и демаркацию. При делимитации договаривающиеся государства составляют подробное описание прохождения линии границы и наносят эту линию на карту. Как правило, карта и описание прохождения линии государственной границы становятся приложением к пограничному договору между государствами. После этого государства осуществляют демаркацию границы — на основе пограничного договора, приложенных к нему карты и подробного описания линии границы, с помощью специальных пограничных знаков проводят государственную границу на местности.

Для проведения работ по демаркации государства обычно создают совместные комиссии, которые осуществляют топографические работы и, как правило, аэрофотосъемку местности, на основании чего изготавливается подробная топографическая карта пограничной полосы с нанесенными на нее пограничными знаками. Обычно пограничные комиссии по

итогах своей работы подписывают протокол, содержащий подробное описание линии прохождения демаркированной границы, карты с нанесенной линией границы, протоколы на каждый установленный пограничный знак, схемы, фотоснимки и т. п. Все эти документы, являясь приложением к пограничному договору, имеют важное международно-правовое значение: в наглядной форме они фиксируют соглашение сторон относительно линии прохождения границы, подписываются сторонами, скрепляются печатами и т. д.

В решении МС ООН от 13 декабря 1999 г. по делу о прохождении границы между Ботсваной и Намибией по реке Чобе и принадлежности острова Касикили/Седуду Суд не принял во внимание предложенные сторонами карты в качестве доказательства принадлежности острова, так как, по мнению Суда, карты, не являющиеся приложением к международному договору, не могут быть правовым основанием для владения территорией.

Периодически, обычно в соответствии с правилами пограничного договора, стороны проводят работу по редемаркации государственной границы, которая заключается в совместной проверке, а при необходимости — замене разрушенных или установке новых пограничных знаков. В случае утраты, разрушения или повреждения пограничного знака его восстановление должно производиться немедленно. Особое внимание при этом обращается на то, чтобы положение пограничного знака на местности не изменялось. Эта работа также осуществляется смешанными комиссиями и сопровождается составлением новых документов на участки редемаркированной границы.

Документы по демаркации и редемаркации государственных границ нуждаются в утверждении в соответствии с внутренним законодательством заинтересованных сторон и обычно вступают в силу после обмена уведомлениями об их утверждении.

Режим государственной границы устанавливается в соответствии с внутренним законодательством каждого государства и его международными договорами. Закон о Государственной границе РФ содержит положения о режиме Государственной границы РФ, пограничном режиме и режиме в пунктах пропуска через границу. Так, к режиму Государственной границы отнесены вопросы содержания границы; пересечения границы людьми и транспортными средствами; перемещение через границу товаров и животных; ведение на границе хозяйственной,

промысловой и иной деятельности; разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, и ряд других вопросов, которые получают отражение в пограничных договорах с сопредельными государствами.

Особое значение в режиме Государственной границы имеют вопросы въезда и выезда. Порядок въезда на территорию России и выезда из нее регулируется Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и заключенными по этим вопросам международными соглашениями РФ.

Для характеристики пограничного режима важное значение имеют заключаемые соседними государствами в случае необходимости соглашения об упрощенном порядке пересечения линии границы жителями приграничных территорий. Специальные пропуска для такого пересечения выдаются жителям приграничных территорий в случаях постоянной или сезонной работы или учебы на сопредельной стороне, владения недвижимостью, свидания с родственниками, проведения совместных мероприятий вдоль линии границы местными органами власти, по так называемым гуманитарным основаниям (посещение мест захоронений, исполнение религиозных обрядов, болезни, несчастные случаи и т. п.), а также по другим уважительным причинам.

Пограничный режим устанавливается в полосе шириной до 5 км вдоль Государственной границы в целях создания необходимых условий для ее охраны. Закон о Государственной границе РФ относит к вопросам пограничного режима въезд (проход), временное пребывание, передвижение лиц и транспортных средств в пограничной полосе; хозяйственную, промысловую и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной полосе; содержание и выпас скота у Государственной границы; учет, содержание и использование российских маломерных судов и средств передвижения по льду; ведение промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов. Любое ограничение прав граждан в пограничной полосе, кроме вышеперечисленных, возможно лишь на основании закона.

В законодательстве РФ и ряда других стран для разрешения вопросов соблюдения режима государственных границ, урегу-

лирования пограничных инцидентов, поддержания сотрудничества по пограничным вопросам предусмотрено на договорной основе создание института пограничных представителей (комиссаров, уполномоченных).

В Российской Федерации Положение о пограничных представителях Российской Федерации утверждено постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. Вопросы, не урегулированные по каким-либо причинам пограничными представителями, разрешаются, как правило, по дипломатическим каналам.

С точки зрения международно-правового статуса государственных границ наибольшее значение имеют принципы их неприкосновенности и нерушимости. Принцип неприкосновенности запрещает насильственный захват и присоединение чужих территорий, односторонние действия по пересмотру границ, а соответственно, посягательство на границы других государств.

В международном праве утвердилась норма, согласно которой смена территориального суверена или иные случаи возникновения проблемы правопреемства не дают правовых оснований для пересмотра границ. Согласно ст. 11 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров (не вступила в силу) «правопреемство государств как таковое не затрагивает: а) границ, установленных договором; или б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы».

Это означает, что международные договоры, устанавливающие границу, не могут прекращаться по таким основаниям, как прекращение существования субъекта договора, его отмена, аннулирование и другим подобным обстоятельствам, предусмотренным в Венской конвенции о праве международных договоров. Этим обеспечивается стабильность договоров о границах. Практика международных отношений показывает, что в случаях правопреемства государство-преемник сохраняет границы государства-предшественника.

Пограничные договоры, как правило, являются бессрочными. Это, однако, не означает, что государственные границы при необходимости не могут изменяться «в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности».

Проблема международно-правового оформления границ стоит и перед государствами — участниками СНГ, поскольку бывшие административные границы СССР, ставшие для стран — участниц СНГ государственными границами, требуют делими-

тации, демаркации и международно-правового оформления. Существует много спорных участков, что требует деликатного урегулирования

Россия активно сотрудничает с государствами — участниками СНГ по вопросам охраны государственных границ. Так, государства — участники СНГ заключили соглашения об охране государственных границ и морских экономических зон от 20 марта 1992 г., Соглашение о сотрудничестве по обеспечению стабильного положения на внешних границах стран — участниц СНГ от 9 октября 1992 г. и Договор о сотрудничестве в охране границ государств — участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 марта 1995 г.

От государственных границ следует отличать демаркационные линии, которые появляются в результате вооруженного конфликта и последовавшего за ним военного перемирия. В качестве примера можно привести демаркационные линии на Ближнем Востоке (1949 г.), в Корее (1953 г., по 38-й параллели, существует до сих пор) и во Вьетнаме (1954 г.).

В упомянутых трех случаях ни одна из сторон не рассматривала эти линии в качестве государственной границы, а признавала их лишь в качестве временной линии размежевания вооруженных сил сторон конфликта, вдоль которой устанавливаются демилитаризованные зоны, чтобы предотвратить возникновение инцидентов.

Другой характерной чертой демаркационных линий является их временный характер. Упомянутые соглашения о перемирии заключались в целях прекращения огня и создания условий для поисков мирных средств решения спорных вопросов. Обязанность воздерживаться от нарушения демаркационных линий не должна наносить ущерба позициям сторон, заинтересованных в отношении статуса и последствий установления таких линий согласно их особым режимам или как нарушающее их временный характер.

§ 6. Международные реки

Международными считаются такие реки, которые либо протекают по территории нескольких государств, либо разделяют территории двух и более государств. Поскольку использование вод таких рек *ipso facto* затрагивает интересы государств, расположенных по их берегам, заинтересованные государства, как

правило, заключают соглашения о режиме судоходства и иного использования вод таких рек, однако это правило не является обязательным.

Для судоходных международных рек важное значение имеет принцип свободы судоходства, который по-разному оценивается в доктрине. Можно утверждать, что позитивное международное право отвергает принцип свободы судоходства по международным рекам для всех, оставляя это право за прибрежными государствами

Как общее правило режим плавания по международным рекам устанавливают сами прибрежные государства в соответствующих соглашениях, в которых фиксируют право свободного прохода своих судов через участки реки, проходящие по территориям других государств. Указанное право включает в себя также заход в порты, погрузку и выгрузку, посадку и высадку пассажиров. При этом суда, находящиеся в пределах участков реки другого государства, соблюдают законы и правила, установленные этим государством.

На международных реках прибрежные государства распространяют принцип свободы судоходства на торговые суда всех стран без дискриминации флага.

Впервые на многостороннем уровне правила судоходного использования международных рек были разработаны и приняты на Венском конгрессе 1815 г., где в ст. 108—116 Генерального акта закреплялась свобода судоходства по международным рекам только для прибрежных государств.

Следующим шагом явились Хельсинкские правила использования вод международного значения 1966 г., которые в ст. 12—20, посвященных вопросам международного судоходства, закрепили различие между правами прибрежных и неприбрежных государств (последним прибрежными государствами может быть предоставлено право навигации). В них также отмечалось, что «каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю при полезном использовании вод международного водного бассейна».

В международном праве нет общей нормы, обязывающей прибрежные государства предоставлять право навигации по международным рекам судам неприбрежных государств.

В настоящее время прибрежные государства сами решают этот вопрос в каждом конкретном случае. Сегодня наиболее

универсальным действующим международным договором, регулирующим режим использования международных рек, является Конвенция Европейской экономической комиссии ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. Закрепленные в ней принципы принятия мер предосторожности, «загрязнитель платит» и устойчивого управления призваны предотвратить, ограничить и сократить любое трансграничное воздействие.

В 1997 г. была заключена рамочная Конвенция ООН о праве несудоходного использования вод международных водотоков (не вступила в силу, Российская Федерация не участвует), которая закрепила, что при отсутствии соглашения об ином ни один вид использования международных водотоков не пользуется неотъемлемым приоритетом перед другими (ст. 10).

Конвенция в ст. 5 «Справедливое и разумное использование и участие» зафиксировала, по существу, сложившуюся практику, в соответствии с которой право государств использовать воды международных рек ограничено правом использования других государств, имеющих интерес к тому же водотоку или гидрографическому бассейну.

Таким образом, была окончательно отвергнута доктрина, сторонники которой в недавнем прошлом считали, что государство имеет неограниченное право использования международных рек, протекающих по их территории (так называемая доктрина Хармана). Исходя из принципов разумности и справедливости, государства, используя «свою» часть реки в судоходных и несудоходных целях, должны учитывать экономические, социальные, экологические и т. п. последствия своей деятельности.

В мире насчитывается довольно много рек, относящихся к категории международных: в Европе — Дунай, Рейн, в Африке — Нил, Конго, Нигер, Сенегал, в Америке — система рек Ла-Платы и Амазонка с притоками, в Азии — Евфрат, Меконг, Брахмапутра. Особенности режима их судоходного и несудоходного использования установлены в специально заключенных международных договорах и соглашениях, что можно проиллюстрировать на примере двух европейских международных рек.

Дунай. Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г. закрепляет, что навигация на судоходной части Дуная «должна быть свободной и открытой для граждан, торговых судов и то-

варов всех государств на основе равенства в отношении торговых и навигационных сборов и условий торгового судоходства» (ст. 1).

Плавание по Дунаю военных кораблей непридунайских государств запрещено. Плавание военных кораблей придунайских стран за пределами страны, флаг которой несет военный корабль, может осуществляться только по договоренности между заинтересованными придунайскими государствами (ст. 30).

Важное значение имеет деятельность Дунайской комиссии, состоящей из представителей придунайских государств. Комиссия содействует решению многих вопросов сотрудничества государств на Дунае, в частности составляет планы работ в интересах судоходства, разрабатывает правила речного надзора, разрабатывает и издает навигационные карты, лоции, справочники и др. Дунайская комиссия разработала и в 1970 г. ввела в действие Основные положения о плавании по Дунаю.

Рейн. Международно-правовой режим судоходства по Рейну установлен Мангеймской конвенцией 1868 г. Ее целью явился пересмотр ранее действовавшей Конвенции о судоходстве по Рейну 1831 г., в связи с чем она получила название «Пересмотренная конвенция о судоходстве по Рейну».

Конвенция установила различные режимы судоходства для судов прибрежных и неприбрежных стран. Равенство в отношении условий судоходства предусматривалось лишь для судов и грузов прирейнских государств.

В 1919 г. существенные изменения в Конвенцию внес Версальский договор, который уравнивал права прибрежных и неприбрежных государств и ввел в состав Центральной комиссии судоходства по Рейну (ЦКСР) представителей Великобритании, Италии и Бельгии.

14 декабря 1922 г. в рамках ЦКСР была принята Конвенция о режиме выдачи патентов судоводителей на Рейне, которая действует по настоящее время. Она вновь ввела порядок получения патентов, выдаваемых компетентными властями одного из государств — членов Комиссии (ст. 1).

27 ноября 2002 г. членами ЦКСР был принят Дополнительный протокол № 7 к Мангеймской конвенции, согласно которому необходимые документы для плавания по Рейну могут теперь выдаваться не только прирейнскими, но и другими «договаривающимися государствами», в первую очередь членами ЕС. Кроме того, ЦКСР получила право признавать судовые

свидетельства и патенты, если они выдаются на основе сходных с рейнскими предписаний, а также процедур, которые обеспечивают их соблюдение

§ 7. Международные каналы

Международные каналы — это искусственные гидротехнические сооружения, соединяющие моря и океаны, которые пересекают сухопутную территорию государств и используются для международного судоходства. Они соединяют морские пространства кратчайшими и наиболее удобными путями, эксплуатация которых в целях международного судоходства в навигационном и экономическом отношении выгодна для государств-собственников и других стран. К международным относятся Суэцкий, Панамский и Кильский каналы, имеющие важное значение для международного судоходства, а также Коринфский и Сайменский каналы, имеющие региональное значение.

Международный характер этих каналов обуславливается прежде всего их географическим положением: Панамский канал связывает Атлантический и Тихий океаны, Суэцкий канал — Средиземное и Красное моря с выходом в Индийский океан. Кильский канал — Балтийское и Северное моря с выходом в Атлантический океан. Коринфский канал связывает три моря — Эгейское, Ионическое и Адриатическое, Сайменский канал связывает систему озер Сайма (Финляндия) с Финским заливом Балтийского моря.

Каналы, как правило, прокладываются по территории одного государства и, следовательно, подпадают под сферу его территориального верховенства. Исходя из своего суверенитета государство, территорию которого пересекает международный канал, может сдать его в аренду, предоставить определенные права государству-арендатору по управлению им; прекратить договор аренды; предоставить концессию на канал частной компании и аннулировать досрочно эту концессию. Возникновение международно-правового режима канала в каждом отдельном случае предопределяется субъективным фактором — волеизъявлением владеющего им государства.

Основу правового режима международных каналов составляют следующие положения:

1) обеспечение свободного прохода по каналу судов всех государств на основе недискриминации;

2) уважение суверенных прав государств, по территории которых проходит канал;

3) демилитаризация и нейтрализация зоны канала.

Международно-правовой режим *Суэцкого канала*, построенного в 1869 г., определяется Константинопольской конвенцией об обеспечении свободного пользования Суэцким каналом 1888 г., закрепившей свободу пользования им на недискриминационной основе любыми торговыми судами и военными кораблями (ст. 1).

Никакие действия, допускаемые войной, направленные на нарушение свободного плавания по каналу, не разрешаются в канале и в его входных портах, а также в районе трех морских миль от этих портов, будь даже Турция (в зависимости от которой был тогда Египет) воюющей стороной (ст. 4).

В июле 1956 г. Египет национализировал Всеобщую компанию морского Суэцкого канала, крупнейшим акционером которой была Англия. В соответствии с принятым 10 июля 1957 г. Законом полномочия по управлению, эксплуатации, содержанию и осуществлению необходимых мер для обеспечения судоходства были возложены на Администрацию Суэцкого канала. Она издает правила плавания по каналу, которые должны соблюдаться всеми судами. Администрация вправе отказать в разрешении на вход в канал судам, которые являются опасными или могут помешать судоходству.

Панамский канал был открыт для плавания в 1914 г. Однако правовой режим будущего канала был определен еще в договоре между США и Англией, заключенном в 1850 г., который устанавливал его нейтрализацию и принцип свободы судоходства по каналу.

18 ноября 1901 г. США и Англия заключили новый Договор о морском канале, соединяющем Тихий и Атлантический океаны, который в ст. 3 установил, что в качестве основы режима судоходства и нейтрализации будущего канала должны рассматриваться положения Константинопольской конвенции о Суэцком канале 1888 г.

США в 1903 г. заключили с Панамой Договор, по которому США получили право пользования и контроля в пределах 10-мильной зоны для постройки, поддержания, эксплуатации Панамского канала, т. е., по существу, неограниченную юрисдикцию над зоной канала в административных, законодательных и судебных вопросах.

В ст. 18 Договора 1903 г. предусматривалось, что канал по окончании постройки и входы в него останутся постоянно нейтральными и открытыми для прохода торговых и военных судов всех стран. США получили право возводить в зоне канала свои укрепления и держать в ней свои вооруженные силы в целях его охраны.

Поскольку договоры 1901 и 1903 гг. были неравноправными, Панама добилась их пересмотра и в настоящее время режим плавания по каналу регулируется двумя договорами, заключенными в 1977 г. между США и Панамой: Договором о Панамском канале и Договором о постоянном нейтралитете и эксплуатации Панамского канала. В последнем из них признается, что этот канал как международный транзитный путь должен быть постоянно нейтрализован и открыт для «транзита, не нарушающего мир», на условиях равенства всех судов, включая военные, без какой-либо проверки и дискриминации. С 1 января 2000 г. (дата вступления в силу договоров) канал и все его сооружения перешли под суверенитет Панамы, а все прежние договоры прекратили свое действие.

В целях обеспечения на коллективной основе нейтралитета канала к Договору о нейтралитете подписан Протокол. СССР присоединился к Протоколу в 1988 г.

Кильский канал был открыт в 1895 г. Международно-правовой режим Кильского канала был установлен в Версальском мирном договоре 1919 г. (ст. 380—386). Кильский канал и подступы к нему объявлялись в нем свободными и открытыми для торговых судов и военных кораблей всех стран, находящихся в состоянии мира с Германией. Последней запрещалось возводить какие-либо укрепления и держать артиллерию в зоне канала.

Международно-правовой статус Кильского канала подтвержден решением ПМПП 1923 г. по делу судна «Wimbledon», в котором указывалось, что условием свободного прохода через Кильский канал иностранного торгового судна является его принадлежность государству, не находящемуся в состоянии войны с Германией.

В дальнейшем сложилась обычная норма международного права о свободе прохода через Кильский канал судов всех государств. Правила плавания по каналу устанавливаются правовыми актами Германии и ее соглашениями с другими государствами. Военные корабли могут проходить через канал при условии

предварительного уведомления властей ФРГ по дипломатическим каналам.

Коринфский канал — судоходный канал в Греции протяженностью 6,3 км был открыт для плавания 25 июля 1893 г. Движение судов по каналу — попеременно одностороннее, так как направление движения потока воды в канале меняется каждые 6 часов. Режим плавания по каналу определяется законодательством Греции и ее международными договорами.

Сайменский канал проходит по территории Финляндии (23 км) и России (20 км).

Режим судоходства по каналу определен Договором между СССР и Финляндией о передаче в аренду Финляндской Республике советской части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий от 27 сентября 1962 г. (вступил в силу в 1963 г.).

Канал на всем своем протяжении открыт для судоходства невоенных судов Финляндии, а также для торговых судов третьих стран, занимающихся коммерческими перевозками грузов из Финляндии или в Финляндию в период навигации круглосуточно (ст. 2, 15). Перевозка на этих судах войск, оружия, боеприпасов и других военных материалов не допускается. Судам любого назначения, плавающим под флагом России, обеспечивается свободный проход по российской части канала без взимания каких-либо пошлин, установленных Финляндией (ст. 2).

На российской части Сайменского канала соблюдаются правила плавания, действующие на финской части канала, за исключением бухты Защитной, Выборгского и Финского заливов, где соблюдается действующий в России режим плавания (ст. 8).

При особых обстоятельствах за Россией остается право прекращать допуск судов тех третьих стран, пребывание которых в российской части канала противоречило бы интересам ее безопасности (ст. 17).

§ 8. Международно-правовой режим Антарктики

В международном праве под Антарктикой понимается часть земного шара южнее 60° южной широты, которая включает материк Антарктиду, прилегающие к матерiku острова, шельфовые ледники, воды открытого моря и его морское дно и недра до названной параллели.

Ее международно-правовой режим определяется системой международных договоров, которая включает в себя Договор об Антарктике, конвенции о сохранении антарктических тюленей 1972 г., о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике и Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурук) 2001 г.¹

Договор об Антарктике был подписан в Вашингтоне 1 декабря 1959 г. (вступил в силу в 1961 г.). Объявив Антарктику демилитаризованной, нейтрализованной и безъядерной территорией, он «заморозил» территориальные претензии, установив в ст. IV, что ни одно из положений Договора не должно толковаться как «отказ... от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике» или как «отказ от любой основы для претензии на территориальный суверенитет в Антарктике или сокращение этой основы, которую оно может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам» (п. 1 «б»). Одновременно ничто в Договоре не означает нанесения ущерба позиции признания или непризнания в отношении прав и претензий или основы для претензий на территориальный суверенитет в Антарктике (п. 1 «с»).

На время действия Договора не допускаются заявление новых претензий или расширение прежде заявленных, равно как никакие действия или деятельность не создают основы для заявления территориальных претензий, поддержания или отрицания их (п. 2 ст. IV).

Договор закрепил принцип свободы научных исследований в Антарктике для государств всего мира, без какой бы то ни было дискриминации (ст. II). Участники Договора согласились в максимально возможной и практически осуществимой степени производить обмен планами научных работ, обмен научным персоналом между экспедициями и станциями в Антарктике, а также результатами и данными научных наблюдений (ст. III). Поощряется также всяческое деловое сотрудничество с теми специализированными учреждениями ООН и другими между-

¹ Природоресурсные и природоохранные акты, составляющие систему Договора об Антарктике, подробно рассмотрены в гл. 21 настоящего учебника.

народными организациями, для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении.

В целях обеспечения контроля за соблюдением положений Договора государства-участники учредили механизм консультативных совещаний, которые с 1991 г. проводятся ежегодно. Государства, не являющиеся первоначальными участниками Договора и проявляющие заинтересованность в Антарктике проведенным там существенной научно-исследовательской деятельности, имеют основание стать Консультативными сторонами Договора. Механизм получения статуса Консультативной стороны оформлен в Положении о консультативном статусе Стороны Договора об Антарктике, принятом на XXI Консультативном совещании в 1997 г. Число Консультативных сторон выросло до 30, включая Российскую Федерацию.

На сессиях Консультативных совещаний осуществляется обмен информацией, проводятся необходимые консультации, вырабатываются и принимаются рекомендации, которые направлены на практическую реализацию положений Договора об Антарктике и мер, касающихся: использования Антарктики только в мирных целях; содействия научным исследованиям, международному научному сотрудничеству, осуществлению прав инспекции; вопросов, касающихся осуществления юрисдикции в Антарктике, охраны и сохранения ее живых ресурсов. Принимаемые Консультативным совещанием решения называются «рекомендациями мер своим правительствам» и вступают в силу после того, как их утверждают все государства, участвовавшие в работе конкретного совещания (п. 4 ст. IX).

На состоявшемся в Мадриде в 2003 г. XXVI Консультативном совещании было принято решение о создании Секретариата Договора об Антарктике со штаб-квартирой в Буэнос-Айресе.

Другим контрольным механизмом, предусмотренным Договором об Антарктике (ст. VII), является институт инспекций. Участники Консультативных совещаний вправе назначать из числа своих граждан неограниченное число наблюдателей, каждый из которых «имеет полную свободу доступа в любое время в любой или все районы Антарктики». Все районы Антарктики, включая все станции, установки и оборудование в этих районах, а также все морские и воздушные суда в пунктах разгрузки и погрузки груза или персонала в Антарктике, всегда открыты для инспекции любыми назначенными наблюдателями.

Наблюдатели и научный персонал, а также сопровождающие их лица в соответствии со ст. VIII находятся под юрисдикцией только той договаривающейся стороны, гражданами которой они являются, в отношении всех действий или упущений, имеющих место во время их пребывания в Антарктике для выполнения своих функций.

Контрольные вопросы

1. Почему термин «территория» в названии главы употреблен во множественном числе?
2. Что, с вашей точки зрения, является главным в понимании правовой природы государственной территории?
3. Каковы особенности международно-правового понимания территориального спора?
4. Расскажите о проблемах, которые возникают при установлении государственных границ.
5. Допускает ли международное право изменение государственных границ и принадлежности государственной территории?
6. Каковы особенности правового статуса международных рек?
7. Каковы особенности пользования международными каналами?
8. Каково основное содержание системы Договора об Антарктике?

Рекомендуемая литература

- Барсегов Ю. Г.* Территория в международном праве. М., 1958.
- Голицын В. В.* Антарктика тенденции и перспективы развития М., 1989.
- Гуреев С. А., Тарасова И. М.* Международное речное право. М., 2004.
- Клименко Б. М.* Государственная территория М., 1974.
- Клименко Б. М.* Мирное решение территориальных споров М., 1982.
- Лопатин М. Л.* Международные проливы и каналы: правовые вопросы М., 1985.
- Международно-правовые основы недропользования / Отв ред. А. Н. Вылегжанин М., 2007.

Глава 17

МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие и кодификация международного морского права

Международное морское право — часть международного права, которая содержит нормы, устанавливающие режим морских пространств и регулирующие отношения между субъектами международного права в связи с их деятельностью в Мировом океане. I Женевская конференция ООН по морскому праву 1958 г. преобразовала существовавшие обычные нормы в договорные. Были приняты конвенции об открытом море, о территориальном море и прилежащей зоне, о континентальном шельфе, о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря.

II Женевская конференция ООН по морскому праву 1960 г. рассматривала вопрос о ширине территориального моря и рыболовной зоны, однако решений не приняла.

Генеральная Ассамблея ООН в соответствии с резолюцией 3067 (XXVIII) в 1973 г. созвала III Конференцию ООН по морскому праву, в которой участвовали более 160 государств. В результате в 1982 г. была принята Конвенция ООН по морскому праву.

Сохранив основные положения международного морского права, Конвенция ООН по морскому праву одновременно установила ряд новых положений: правовой статус и режим морского дна за пределами континентального шельфа, статус и режим исключительной экономической зоны, предел ширины территориального моря до 12 морских миль (1 морская миля = 1852 м), более точная внешняя граница шельфа, нормы по защите морской среды, регулированию морских научных исследований, разрешению споров и др.

Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г.; 26 февраля 1997 г. была ратифицирована Российской Федерацией; на 1 марта 2009 г. в Конвенции — 157 участников (включая ЕС).

§ 2. Внутренние морские воды

В соответствии с Законом о внутренних морских водах РФ к *внутренним морским водам* относятся: 1) воды портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; 2) воды заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат России, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; 3) воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат России, перечень которых устанавливается Правительством РФ (п. 2 ст. 1).

«Историческими» признаются соответствующие морские воды, если, во-первых, над этими водами прибрежное государство осуществляло суверенитет на протяжении длительного времени; во-вторых, эти воды имеют особое экономическое и оборонное значение для данной страны; в-третьих, имеет место их молчаливое признание большинством государств. Прибрежное государство может распространить на эти воды режим внутренних морских вод. Статья 10 Конвенции ООН по морскому праву признает существование «исторических» заливов. Внутренними водами на основании исторического титула официально объявлены залив Петра Великого, Пенжинская губа, Чешская губа и другие воды.

Внутренние морские воды являются государственной территорией, подчиненной его суверенитету. Правовой режим внутренних морских вод как части территории государства определяется в основном законодательством прибрежного государства с учетом требований международного права.

Актуальной является проблема режима морских судов в иностранных портах, прежде всего пределы юрисдикции прибрежного государства. В 1959 г. Международный морской комитет (всемирная Ассоциация морского права) разработал неофициальный проект конвенции о режиме судов в иностранных портах. В 1974 г. СССР официально внес свой проект в Международную морскую организацию. Проекты не были одобрены, проблема остается: доктрина (М. Хаяши, Япония) прямо указывает на существование «пропасти, пробела» в кодификации морского права в этой области.

§ 3. Территориальное море

Территориальное море — примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам прибрежного государства морской пояс шириной до 12 морских миль, входящий в состав территории государства и находящийся под его суверенитетом, осуществляемым с соблюдением общепризнанных норм международного права.

В настоящее время подавляющее большинство государств (Россия, США, Великобритания, Китай, Япония и др.) установили, что территориальным морем является прибрежная часть моря шириной 12 морских миль.

Указание на соблюдение общепризнанных норм имеет в виду *право мирного прохода через территориальное море иностранных судов*. Мирный проход должен совершаться в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву. Статья 19 Конвенции раскрывает обстоятельства, при которых проход не будет считаться мирным.

Конвенция ООН по морскому праву в отличие от Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. включила в понятие прохода остановку и стоянку на якоре, если они необходимы для «оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие» (п. 2 ст. 18). Это означает, что в такой ситуации судно считается осуществляющим мирный проход и не подлежит осмотру и иным действиям со стороны прибрежных властей.

Иностранные суда, осуществляя право мирного прохода, должны соблюдать законы и правила прибрежного государства, относящиеся к мирному проходу, а также все общепринятые международные правила, касающиеся предотвращения столкновения в море (ст. 21 Конвенции ООН по морскому праву). Такие законы и правила должны быть надлежащим образом опубликованы.

Уголовная юрисдикция в отношении судна, проходящего через территориальное море, осуществляется в определенных в Конвенции ООН по морскому праву случаях (ст. 27). Прибрежное государство не осуществляет гражданскую юрисдикцию в отношении лица, находящегося на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море, за исключением случаев, предусмотренных ст. 28 Конвенции ООН по морскому праву.

Конвенция ООН по морскому праву содержит специальный подраздел, в котором закреплены правила, применяемые к военным кораблям и другим государственным судам, эксплуатируемым в некоммерческих целях (ст. 29—32). Статья 29 дает определение военных кораблей. На них распространяется право мирного прохода, однако прибрежное государство вправе потребовать от иностранного военного корабля немедленно покинуть территориальное море, если он не соблюдает законов и правил прибрежного государства и игнорирует обращенное к нему требование об их соблюдении.

Режим российского территориального моря регламентирован также Законом о Государственной границе РФ.

§ 4. Прилежащая зона

Прилежащая зона — морской пояс, примыкающий к территориальному морю прибрежного государства, ширина которого, установленная в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, не превышает 24 морских миль, отсчитанных от тех же исходных линий, от которых отсчитывается и территориальное море и в котором прибрежное государство осуществляет определенные виды контроля. Контроль, который может осуществлять прибрежное государство, ограничен; его цель — предотвращение нарушений определенных правил в пределах территории или территориального моря прибрежного государства и наказание за совершенные нарушения указанных правил. Существует четыре вида прилежащих зон — таможенные, санитарные, иммиграционные, фискальные. Эти виды прилежащих зон закреплены в названной Конвенции (ст. 33), и установление прибрежными государствами иных прилежащих зон является неправомерным.

В прилежащей зоне прибрежное государство может осуществлять право преследования «по горячим следам». Однако согласно ст. 111 Конвенции ООН по морскому праву такое преследование можно начинать только в связи с нарушением прав, для защиты которых установлена эта зона.

§ 5. Открытое море

Открытое море — морское пространство, простирающееся за внешней границей территориальных вод, не подчиненное суверенитету какого-либо государства и находящееся в общем и

равноправном пользовании всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю. Первая кодифицированная норма, закрепившая понятие открытого моря, содержится в ст. 1 Конвенции об открытом море 1958 г. Впоследствии принцип свободы открытого моря и другие элементы режима открытого моря получили воплощение в Конвенции ООН по морскому праву.

Принцип свободы открытого моря является одним из общепризнанных принципов современного международного права: никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету; открытое море открыто для всех государств. В XVII в. Г. Гроций, выражавший интересы молодой голландской буржуазии, обосновал доктрину свободы морей в труде «Свободное море, или О праве голландцев вести торговлю с Индией» («*Mare Liberum, sive de iure quod Batavis competit Indicana commercia*», 1609 г.).

Юридическим основанием свободы открытого моря служит концепция общего и равноправного пользования, иными словами, концепция *res omnium communes*. Открытое море не является чьей-либо собственностью, оно находится в общем пользовании всех государств и «резервируется для мирных целей».

Свобода открытого моря осуществляется всеми государствами, как прибрежными, так и не имеющими выхода к морю. Принцип свободы открытого моря является обобщенным и включает в себя принципы свободы судоходства, полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства и проведения научных исследований. Конвенция ООН по морскому праву устанавливает обязанность каждого государства эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом (п. 1 ст. 94).

Торговое судно в открытом море подчиняется исключительно юрисдикции государства флага: ни одно государство не имеет права вмешиваться в его законную деятельность, кроме изъятий, предусмотренных международными договорами, в том числе Конвенцией ООН по морскому праву (ст. 110): военный корабль вправе вмешаться в плавание иностранного

торгового судна в открытом море, если у него есть достаточные основания подозревать, что судно: занимается пиратством, работорговлей, несанкционированным вешанием; не имеет национальности; имеет ту же государственную принадлежность, что и данный военный корабль, даже если на судне поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг.

Борьба с пиратством. Пиратство — преступление международного характера. Еще в древние времена пираты были объявлены «врагами рода человеческого» (*«hostis humani generis»*).

Согласно ст. 101 Конвенции ООН по морскому праву пиратскими могут быть только те акты, которые совершаются с личными и прежде всего с корыстными целями. Конвенция закрепляет обязанность государств сотрудничать в максимально возможной степени в пресечении пиратства в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции какого-либо государства (ст. 100). В качестве конкретных международно-правовых мер по борьбе с пиратством рассматриваемая Конвенция предусматривает захват пиратского судна и находящегося на нем имущества, арест находящихся на этом судне или летательном аппарате лиц (ст. 105). Речь идет об универсальной юрисдикции в отношении пиратского судна.

В связи с опасным расширением пиратских действий в 2007—2008 гг. у берегов Сомали в Аденском заливе и других районах Индийского океана СБ ООН принял ряд резолюций, предусматривающих решительные меры по борьбе с пиратством и вооруженным разбоем. Согласно резолюции 1816 (2008) от 2 июня 2008 г. Совет по просьбе Переходного федерального правительства Сомали разрешил другим государствам, которые сотрудничают с этим Правительством, направлять военные корабли в территориальное море Сомали¹ для борьбы с противоправными актами. Россия, как и некоторые другие страны, получила статус «сотрудничающего государства», о чем правительство Сомали уведомило Генерального секретаря ООН. В соответствии с резолюцией 1851 (2008) от 16 декабря 2008 г. создан институт судовых сопровождающих для проведения

¹ Несмотря на то что Сомали ратифицировало Конвенцию ООН по морскому праву, которая признает в качестве максимальной 12-мильную ширину территориального моря, оно предъявляет претензии на 200-мильную ширину территориального моря.

дознания на борту военного корабля, которые назначаются прибрежными странами по соглашению между странами и организациями, ведущими борьбу с пиратством, и государствами, готовыми содержать задержанных пиратов под стражей. Эта же резолюция допускает пресечение действий тех, кто планирует и совершает акты пиратства и способствует им, не только на море, но и в пределах территории и воздушного пространства Сомали. Весьма важно отметить, что Совет Безопасности принял эти резолюции, действуя на основе гл. VII Устава ООН и характеризуя акты пиратства и вооруженного разбоя в водах вблизи Сомали как угрозу международному миру и безопасности в регионе.

В России наказание за пиратство предусмотрено ст. 227 «Пиратство» УК РФ, который данное преступление определяется как нападение на морское или речное судно в целях завладения чужим имуществом, совершенное с применением насилия либо с угрозой его применения. Установлено наказание в виде лишения свободы на срок от 5 до 15 лет и штрафов — в зависимости от отягчающих обстоятельств.

Право преследования. В соответствии со ст. III Конвенции ООН по морскому праву судно, совершившее правонарушение в иностранных внутренних водах, территориальном море или прилежащей зоне, исключительной экономической зоне или на континентальном шельфе, может подвергнуться преследованию в открытом море, захвачено, отведено в порт и передано под юрисдикцию потерпевшего государства. Преследование должно проводиться по «горячим следам» (*hot pursuit*), т. е. должно начаться тогда, когда иностранное судно или одна из его пилоток находятся в указанных районах преследующего государства.

Борьба с незаконным вещанием. В последние годы получило распространение «радиопиратство» — практика незаконного вещания на территорию государства с судов или установок, находящихся за пределами территориального моря этого государства. Поскольку, как правило, радиовещание в пределах территории государства осуществляется с разрешения последнего, бесконтрольное вещание противоречит установленному порядку и создает помехи принятому распределению частот. Такое вмешательство запрещено Регламентом радиосвязи.

Конвенция ООН по морскому праву установила (ст. 110), что военный корабль может осуществить вмешательство в плавание иностранного торгового судна, если оно занимается несанкционированным вещанием, которое в соответствии со ст. 109 означает «передачу, в нарушение международных правил, звуковых радио- или телевизионных программ с судна или установки в открытом море, предназначенных для приема населением, за исключением, однако, передачи сигналов бедствия». По этой же статье любое лицо, занимающееся несанкционированным вещанием, может быть привлечено к ответственности в суде: государства флага судна; государства регистрации установки; государства, гражданином которого является это лицо; любого государства, где могут приниматься передачи; любого государства, санкционированной радиосвязи которого чинятся помехи. Такое государство может «арестовать любое лицо или судно, занимающееся несанкционированным вещанием, и конфисковать передающую аппаратуру».

§ 6. Континентальный шельф

Континентальный шельф — морское дно и недра подводных районов, простирающиеся за пределы территориального моря прибрежного государства на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка, или морское дно и недра в пределах 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Фиксированные точки, избранные прибрежным государством, имеющим широкий шельф, для проведения линии внешней границы континентального шельфа, должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, и не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 м. Конвенция ООН по морскому праву изменила понимание шельфа, содержавшееся в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., в котором критериями определения внешней границы шельфа являлись: 1) глубина вод в

200 м; 2) техническая доступность (так называемый критерий эксплуатабельности).

Каждое прибрежное государство наделяется 200-мильным шельфом независимо от факта существования естественного продолжения континентальной территории. На это обратил внимание МС ООН при рассмотрении спора между Мальтой и Ливией в 1985 г. У Курильских островов и возле Чили берег резко обрывается, и шельфа в геологическом смысле не существует, однако Россия, Чили и другие страны в подобном случае обладают суверенными правами в отношении естественных богатств, имеющих в прибрежных недрах, расположенных в пределах до 200 морских миль.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. «скалы, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для самостоятельной хозяйственной деятельности, не имеют ни исключительной экономической зоны, ни континентального шельфа...» (п. 3 ст. 121). В то же время п. 2 ст. 121 Конвенции ООН по морскому праву устанавливает, что прилегающие к острову территориальное море, прилежащая зона, исключительная экономическая зона и континентальный шельф определяются в соответствии с настоящей Конвенцией.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации» полностью соответствует положениям Конвенции ООН по морскому праву.

Данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа, созданную в соответствии с приложением II к Конвенции ООН по морскому праву. Россия является первым государством, которое направило свое представление в Комиссию 20 декабря 2001 г. Позднее аналогичное представление поступило от Норвегии. На 1 марта 2009 г. Комиссия получила 17 представлений, касающихся различных регионов.

§ 7. Исключительная экономическая зона

Исключительная экономическая зона — район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под особый правовой режим, предусмот-

ренный Конвенцией ООН по морскому праву. Ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется территориальное море. Высказывается мнение о том, что исключительная экономическая зона — это зона особого рода (зона *sui generis*), которая не является в полном смысле районом открытого моря.

Конвенция ООН по морскому праву (ст. 56) установила, что прибрежное государство в исключительной экономической зоне осуществляет:

1) *суверенные права* в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра;

2) *юрисдикцию*, предусмотренную положениями Конвенции, в отношении: создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды;

3) другие права и обязанности, предусмотренные Конвенцией.

Другие государства в исключительной экономической зоне пользуются свободами судоходства и полетов, прокладки кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, связанным с эксплуатацией судов, летательных аппаратов, подводных кабелей и трубопроводов и совместимых с другими положениями рассматриваемой Конвенции (п. 1 ст. 58). Россия пользуется свободой прокладки трубопроводов в исключительных экономических зонах других прибалтийских и черноморских стран.

Конвенция ООН по морскому праву предоставляет права в отношении эксплуатации живых ресурсов зоны государствам, не имеющим выхода к морю, и государствам, находящимся в неблагоприятном географическом положении.

В соответствии со ст. 67 Конституции РФ Россия обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне

в порядке, определяемом Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и нормами международного права.

§ 8. Морское дно за пределами действия национальной юрисдикции. Район

Международный район морского дна, именуемый Конвенцией ООН по морскому праву *Районом* (ст. 1 и 136), включает в себя дно морей и океанов, а также его недра, расположенные за внешними границами континентального шельфа. До принятия Конвенции 1982 г. это дно могло считаться *res nullius* (вещь, никому не принадлежащая и могущая попасть под власть открывшего ее государства).

Согласно Конвенции 1982 г. Район и его ресурсы являются *общим наследием человечества* (*common heritage of mankind*) (ст. 136). Указанная концепция была провозглашена в Декларации принципов, определяющих дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г.

Основными положениями «общего наследия человечества» являются следующие: 1) установлен запрет на присвоение Района и его неподчинение суверенитету какого-либо государства (п. 1 ст. 137 Конвенции 1982 г.); 2) освоение ресурсов Района осуществляется на благо всего человечества, однако с особым учетом интересов и нужд развивающихся государств и народов, которые не достигли полной независимости или иного статуса самоуправления; 3) деятельность в Районе может осуществляться независимо от географического положения государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю; 4) доступ к Району происходит через посредство Международного органа по морскому дну (Орган); 5) Район подлежит использованию исключительно в мирных целях.

Район находится за пределами действия национальной юрисдикции и подчиняется правовому регулированию в соответствии с ч. XI Конвенции ООН по морскому праву. В соответствии со ст. 157 Конвенции был создан упомянутый Орган — организация, через которую государства-участники организуют и контролируют деятельность в Районе, в том числе в целях управления его ресурсами. Положения Соглашения от 29 июля 1994 г. об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по

морскому праву представляют особую важность для реализации положений данной Конвенции о Районе (Россия является участницей Соглашения)

§ 9. Морские научные исследования

Как установлено в ст. 238 Конвенции ООН по морскому праву, все государства и компетентные международные организации вправе проводить морские научные исследования при условии соблюдения прав и обязанностей других государств, предусмотренных в Конвенции. Проведение морских научных исследований требует соблюдения ряда принципов. Во-первых, морские научные исследования проводятся исключительно в мирных целях. Во-вторых, они проводятся надлежащими научными методами и средствами, совместимыми с положениями настоящей Конвенции. В-третьих, исследования не должны создавать неоправданных помех другим правомерным видам использования моря, совместимым с названной Конвенцией. В-четвертых, исследования проводятся с соблюдением всех применимых правил, принятых в соответствии с Конвенцией, включая положения о защите и сохранении морской среды.

В открытом море действует принцип свободы морских научных исследований. В международном Районе морского дна деятельность по осуществлению морских научных исследований проводится Органом.

В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе морские научные исследования осуществляются с согласия прибрежного государства. Конвенция предусматривает ряд случаев, в которых прибрежное государство не вправе отказать в проведении морских научных исследований (ст. 246).

§ 10. Архипелажные воды

Архипелажные воды — воды государств-архипелагов, ограниченные прямыми архипелажными линиями. Согласно Конвенции ООН по морскому праву государство-архипелаг состоит полностью из одного или более архипелагов, которые означают группы островов, включая части островов, а также соединяющие их воды. Прямые архипелажные линии соединяют наиболее выдающиеся в море точки самых отдаленных островов и осыхающих рифов архипелага при условии, что в пределы та-

ких исходных линий включены главные острова и район, в котором соотношение между площадью водной поверхности и площадью суши, включая атоллы, составляет от 1:1 до 9:1 (п. 1 ст. 47 Конвенции ООН по морскому праву).

Под определение «государство-архипелаг» подпадают Индонезия, Филиппины, Фиджи, Багамские острова и др. Длина исходных линий, ограничивающих архипелажные воды, не может превышать 100 морских миль, причем Конвенция ООН по морскому праву допускает, что до 3% общего числа исходных линий, замыкающих любой архипелаг, может иметь длину до 125 морских миль (п. 2 ст. 47). При проведении таких исходных линий не допускаются сколько-нибудь заметные отклонения от общей конфигурации архипелага (п. 3 ст. 47 Конвенции ООН по морскому праву). Система архипелажных исходных линий не должна применяться таким образом, чтобы территориальное море другого государства оказалось отрезанным от открытого моря или исключительной экономической зоны (п. 5 ст. 47 Конвенции ООН по морскому праву).

С внешней стороны архипелажных исходных линий отсчитывается ширина территориального моря, прилежащей зоны и исключительной экономической зоны.

На архипелажные воды, воздушное пространство над ними, а также их дно и недра, равно как и на их ресурсы, распространяется суверенитет государства-архипелага. Право мирного прохода в архипелажных водах действует в той же мере, в какой оно действует в территориальном море, обязательно с соблюдением ст. 53 и без ущерба для ст. 50 в соответствии с разд. 3 ч. II Конвенции ООН по морскому праву (ст. 52 Конвенции).

В ст. 53 Конвенции ООН по морскому праву закреплено право архипелажного прохода по морским коридорам, что представляет собой осуществление права нормального судоходства и пролета единственно в целях непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или исключительной экономической зоны в другую часть открытого моря или исключительной экономической зоны. Такие морские и воздушные коридоры пересекают архипелажные воды и прилегающее территориальное море и включают все обычные пути прохода, используемые в качестве путей для международного судоходства в архипелажных водах или проле-

та над ними, а также все обычные судоходные фарватеры (п. 4 ст. 53 Конвенции ООН по морскому праву).

Государства-архипелаги устанавливают специальные морские коридоры и системы разделения движения. Коридоры и системы должны утверждаться в компетентной международной организации — ИМО, являющейся специализированным учреждением ООН.

§ 11. Международные проливы и каналы

Международными проливами называются проливы, используемые для международного судоходства. Это естественные морские проходы, соединяющие между собой части морей и океанов. После установления Конвенцией ООН по морскому праву единой 12-мильной ширины территориального моря возникла необходимость конвенционного закрепления принципа свободы судоходства в международных проливах и полетов над ними, так как, по оценкам специалистов, более 116 таких проливов могли быть перекрыты территориальными морями припроливных государств. Конвенция ООН по морскому праву в ч. III «Прливы, используемые для международного судоходства» закрепила интересы как тех государств, которые пользуются международными проливами, так и государств, территория которых прилегает к проливам.

Нововведением явилось право транзитного прохода для иностранных судов (ст. 37—44 Конвенции ООН по морскому праву). Проходу судов, осуществляемому единственно в целях непрерывного и быстрого транзита между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны, не должны чиниться препятствия. Суда в указанных проливах, в сущности, осуществляют свободу судоходства. Транзит не исключает проход через пролив в целях входа, выхода или возвращения из государства, граничащего с проливом, при соблюдении условий входа в такое государство (ст. 38).

Согласно Конвенции режим транзитного прохода не применяется к проливу, используемому для международного судоходства, если в этом проливе имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь, проходящий в открытом море или в исключительной экономической зоне.

Положения Конвенции не затрагивают правового режима проливов, который регулируется специальными международными конвенциями.

Конвенция о режиме проливов 1936 г., регулирующая судоходство в проливах Босфор и Дарданеллы и в Мраморном море (Конвенция Монтрё), подтверждает принцип права свободы прохода и мореплавания в проливах (ст. 1). Конвенция подробно регламентирует проход военных кораблей через проливы, предоставляя преимущество кораблям причерноморских государств. Черноморские государства могут проводить через проливы любые военные корабли без ограничения тоннажа и класса с предварительным уведомлением турецких властей за восемь дней до предполагаемой даты прохода. Нечерноморские государства могут проводить через проливы легкие надводные корабли и вспомогательные суда с предварительным уведомлением за 15 дней. Тоннаж флотов нечерноморских государств не должен превышать 45 тыс. т. Время пребывания кораблей нечерноморских государств в Черном море не должно превышать 21 дня, причем Турция должна быть уведомлена об их проходе также за 21 день. Такие условия сохраняются и в военное время, но лишь в отношении военных кораблей государств, не находящихся в состоянии войны, и в том случае, когда сама Турция не является воюющей стороной. В случае, когда Турция находится в состоянии войны, она по собственному усмотрению определяет условия прохода военных кораблей через проливы.

В 1994 г. правительство Турции приняло Регламент судоходства в зоне проливов. Регламент предусматривал введение разрешительного порядка прохода через проливы и существенные ограничения для определенных категорий судов в зависимости от их длины, осадки, перевозимого груза, даже приостановление судоходства в проливах. В результате обсуждения этого вопроса в ИМО и двусторонних переговоров с Россией Турция пересмотрела наиболее неприемлемые статьи Регламента и ввела новый Регламент в 1998 г. Регламент подтверждает положения Конвенции Монтрё, отменяет разрешительный порядок прохода крупных танкеров, признает правила, рекомендации и стандарты ИМО.

Однако в Регламент 1998 г. были включены положения, оставляющие Турции возможность создавать препятствия проходу отдельных категорий судов. В 2002 г. Турция издала инст-

рукцию, конкретизирующую ограничения, а в 2005 г. приняла закон, не снимающий эти препятствия международному судоходству.

Балтийские проливы (Зунд, Большой и Малый Бельты) включаются в территориальное море государств, расположенных у входа в Балтийское море. Проход регулируется Международным трактатом от 14 марта 1857 г. об освобождении от сборов за проход через Зунд между Австрией, Бельгией, Францией, Великобританией, Шверином, Нидерландами, Пруссией, Россией, Швецией и др. Трактат предусматривает, что любое судно при проходе через Зунд или Бельты не должно подвергаться задержке и ему не должны чиниться препятствия.

В соответствии с Законом Швеции от 17 июня 1982 г. проход иностранных военных кораблей и приравненных к ним государственных некоммерческих судов через шведскую часть Зунда осуществляется свободно, если при этом не происходит его остановки и стоянки на якоре. Пролет иностранных военных воздушных судов над шведским территориальным морем в Зунде разрешается без выполнения каких-либо формальностей. Проход иностранных военных кораблей в датской части Бельтов и Зунда регулируется Королевским постановлением от 27 февраля 1976 г. Военные корабли не должны останавливаться, бросать якорь, осуществлять военную деятельность. Проход более трех военных кораблей одновременно допускается только по предварительному уведомлению. Пролет военных воздушных судов над датской частью Балтийских проливов осуществляется только по предварительному разрешению.

Международные каналы — это искусственно созданные судоходные пути, по которым осуществляется непосредственное сообщение между обширными районами морей. Основное положение их правового режима — совмещение сохранения суверенитета прибрежного государства, с реализацией принципа судоходства.

Процесс развития международного судоходства через подобные каналы привел, на наш взгляд, к выработке обычных норм международного права. Согласно этим нормам в каналах, используемых для международного судоходства, не могут создаваться препятствия для свободного прохода иностранных судов подобно тому, как это принято в проливах. В доктрине высказывались конструктивные предложения о кодификации таких норм.

§ 12. Арктика

Арктика (от греч. *arktikós* — северный) — это северная полярная область земного шара, которая охватывает весь Северный Ледовитый океан, примыкающие части Тихого и Атлантического океанов, а также окраины материков Евразии и Северной Америки в пределах, ограниченных с юга параллелью 66° 33' северной широты, с севера — Северным полярным кругом, включая материковые части Европы, Азии, Америки и островные образования Северного Ледовитого океана.

Сухопутные пространства в Арктике подпадают под суверенитет прибрежных к Северному Ледовитому океану государств: России, США, Канады, Дании и Норвегии. Примыкающими к Арктике государствами являются также Финляндия, Исландия, Швеция.

В международной практике используется «*секторальная теория* или концепция «*полярных секторов*», согласно которой каждое арктическое государство обладает особыми правами в своем полярном секторе — треугольнике, основанием которого является побережье соответствующего государства, а сторонами — линии, проходящие по меридианам к Северному полюсу. Однако пределы секторов не являются государственными границами этих государств, равно как ледяные и водные пространства в пределах такого сектора не составляют государственную территорию.

Первым российским документом, определяющим статус земель и островов, расположенных в российской арктической зоне, явилась нота Министерства иностранных дел Российской империи от 20 сентября 1916 г. В состав территории Российской империи включались обширные местности, расположенные вдоль северного побережья Сибири, открытые в 1913—1914 гг. гидрографической экспедицией, возглавлявшейся капитаном Б. А. Вилькицим

4 ноября 1924 г. меморандум Народного комиссариата иностранных дел СССР подтвердил, что РСФСР принадлежат все земли и острова, составляющие северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья.

Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» указывало, что «территорией Союза ССР являются все как откры-

тые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32° 4' 35" восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кекурском, и меридианом 168° 49' 30" западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомиды в Беринговом проливе».

Однако на восточные острова архипелага Шпицберген (Свальбард), находящиеся между 32° и 35° восточной долготы, распространяется режим, установленный в соответствии с Договором о Шпицбергене от 9 февраля 1920 г.

Свою морскую политику, в том числе и в арктическом регионе, Российская Федерация провозгласила в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 27 июля 2001 г. В документе отмечена особая важность обеспечения свободного выхода российского флота в Арктику, отмечена роль Северного флота для обороны страны с морских и океанских направлений, возрастающее значение Северного морского пути (Севморпути) для устойчивого развития Российской Федерации.

Трассы Севморпути — это морской путь протяженностью около 3500 миль, проходящий вдоль арктического побережья РФ, который частично пересекает районы, находящиеся под юрисдикцией России, а частично — открытое море. Севморпуть является «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникацией Российской Федерации в Арктике» (ст. 14 Закона о внутренних морских водах РФ). Правовой режим плавания российских и иностранных судов на трассах Севморпути регламентируется Правилами плавания, введенными в действие с 1 июля 1991 г.

В соответствии со ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву прибрежные государства вправе принимать законы и правила в пределах исключительной экономической зоны с суровыми климатическими условиями и покрытых льдом в течение большей части года, направленные на защиту морской

среды. Россия вправе принимать в этом регионе законы и правила, предусматривающие более строгие меры, чем принятые на международном уровне, например в рамках ИМО.

В 1996 г. учрежден Арктический совет, который уделяет внимание проблемам защиты окружающей среды Арктики от загрязнения. Эти же цели преследует Международный арктический научный комитет (МАНК). В 1998 г. для обеспечения безопасной разработки морских месторождений нефти и газа в Арктике Советом был принят Мандат программы устойчивого развития, а в 2008 г. — Декларация министров иностранных дел пяти арктических государств. В 1993 г. с участием России создан Совет Баренцево/Евроарктического региона, деятельность которого направлена на сотрудничество арктических государств, других заинтересованных стран в целях социального и экономического развития Арктики.

§ 13. Антарктика

Антарктика — район Земли, расположенный к югу от 60° параллели южной широты и включающий в себя материк Антарктиду и прилегающие к нему острова, а также части Атлантического, Тихого и Индийского океанов¹. В водах Антарктики сохраняются все свободы открытого моря, с учетом предусмотренной Договором 1959 г. демилитаризации и нейтрализации этого района.

Крупнейшие исследования подледникового озера Восток осуществляются Россией. В 1994 г. был открыт уникальный природный водоем в центре Антарктического континента под ледяным покровом толщиной около 4 км. В данном регионе развита российская экспедиционная инфраструктура, которая включает самую глубокую ледовую скважину с глубиной забоя 3623 м. В 2005 г. Межведомственная комиссия РФ по выдаче разрешений для осуществления деятельности в Антарктике рассмотрела материалы, представленные Российской антарктической экспедицией на продолжение глубокого бурения в ледяной скважине станции «Восток», и дала положительное заключение.

¹ О международно-правовом режиме Антарктики подробнее см. в § 8 гл. 16 настоящего учебника

§ 14. Новые вызовы и угрозы безопасности деятельности государств в Мировом океане

Незаконные акты на море, морской терроризм — острейшая проблема, требующая принятия новых, эффективных решений не только на национальном, но и на международном уровне. Центральное место в борьбе с терроризмом на море занимают Римская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г. Главная ее цель заключается в гарантировании обязательного уголовного преследования лиц, совершивших преступление против безопасности морского судоходства. Разработана после инцидента с захватом в 1985 г. итальянского судна и убийством пассажира. Уголовной юрисдикцией обладают определенные государства в соответствии со ст. 6 Римской конвенции 1988 г.

Был принят принцип «либо выдай, либо суди» (*aut dedere, aut judicare*). Это международное обязательство для всех государств-участников, на территории которых может находиться лицо, совершившее преступление, предусмотренное ст. 3, либо принять необходимые меры и возбудить уголовное преследование в рамках собственной судебной системы независимо от того, совершено ли преступление на их территории, либо выдать преступника одному из государств, обладающих юрисдикцией согласно названной Римской конвенции.

В 2005 г. принят Протокол о поправках к Римской конвенции 1988 г., направленных на ужесточение положений Конвенции в ответ на растущий вызов международного терроризма, в том числе в части, ориентированной на пресечение транспортировки морем оружия массового уничтожения, а также самих террористов. В ходе его выработки в ИМО удалось соблюсти компромисс между свободой судоходства и некоторыми положениями, связанными с остановкой судна. Указанные поправки призваны дополнить Международный кодекс охраны судов и портовых сооружений (ОСПС), который вступил в силу в 2004 г.

Следует отметить активное участие России в борьбе против морского терроризма. В 2004 г. Россия присоединилась к Инициативе по безопасности в области оружия массового уничто-

жения. С 2004 г. военные корабли России участвуют в контр-террористической операции НАТО «Эктив индевор» («Active Endeavour») в Средиземном море, направленной на перехват иностранных торговых судов, подозреваемых в перевозке оружия массового уничтожения. В России действует законодательство, регламентирующее борьбу с терроризмом (Федеральный закон «О противодействии терроризму», УК РФ (ст. 205—205², 211 и др.). другие нормативные правовые акты).

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ. в том числе в открытом море, является одной из самых серьезных международно-правовых проблем человечества в XXI в. Приняты специальные конвенции, направленные на противодействие наркомании: Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными Протоколом 1972 г., заменившая многосторонние договоры, Конвенция о психотропных веществах 1971 г., Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. Последняя в ст. 17 «Незаконный оборот на море» содержит положения, направленные на пресечение использования судов для осуществления незаконного оборота наркотиков и психотропных веществ на море. В соответствии с п. 3 ст. 17 государство флага подозреваемого судна может разрешить запрашивающему государству высаживаться на данное судно, производить его досмотр, в случае обнаружения доказательств участия в незаконном обороте наркотиков принимать надлежащие меры в отношении этого судна, лиц и груза на борту.

В рамках рассматриваемой проблемы актуальным является вопрос о возможности применения останавливающим судном огнестрельного оружия, который не нашел отражения в Римской конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. В соответствии с ее п. 5 ст. 17 в случае принятия мер, указанных в данной статье, государства-участники не должны ставить под угрозу безопасность жизни на море, судна и груза, равно как и не наносить ущерба коммерческим и другим законным интересам государства флага или любого другого заинтересованного государства. В то же время в соответствии со ст. 24 указанной Конвенции государство может принимать более строгие или суровые меры, чем те, которые предусмотрены настоящей Конвенцией, если, по его мнению, такие меры являются целе-

сообразными или необходимыми для предотвращения или пресечения незаконного оборота наркотиков.

В России начиная с 1960-х гг. после ратификации СССР вышеуказанных конвенций ООН 1961, 1971 и 1988 гг. стали приниматься более жесткие законы, направленные против наркотиков. Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» определяет государственную политику в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту.

Наиболее серьезной проблемой загрязнения морской среды, в том числе пространства открытого моря, является загрязнение моря нефтепродуктами при их перевозке. Ежегодно в морские воды поступает около 6 млн т нефтяных углеводородов. Огромный ущерб морской среде наносят аварийные морские происшествия с танкерами: если в 1966 г. в мире имелся всего один танкер дедвейтом более 170 тыс. т, то сейчас их насчитывается более 400; 7 тыс. танкеров ежегодно перевозят около 60% всей потребляемой в мире нефти (что составляет до 40% перевозимых морем грузов). В то же время с ростом интенсивности танкерных перевозок (только за последние 10 лет танкерные перевозки, выраженные в тонно-милях, возросли на 80%) существенно повышается риск аварийных загрязнений моря. Конвенция ООН по морскому праву выделяет и другие источники: загрязнение из находящихся на суше источников; вызываемое деятельностью на морском дне; вызываемое деятельностью в Районе, вызываемое захоронением; загрязнение с судов; загрязнение из атмосферы или через нее (ст. 207—212).

Конвенция подчеркивает значение установления морских охранных районов, которые необходимо защищать в особом порядке от загрязнения с судов, учитывая при этом интересы судоходства. Это, во-первых, морские охранные (защищенные) районы в соответствии с п. 6 ст. 211 Конвенции ООН по морскому праву; во-вторых, особо уязвимые морские районы, определяемые и назначаемые на основе Руководства ИМО; в-третьих, особые районы, принятые на основе Конвенции МАРПОЛ 73/78¹

¹ Конвенция МАРПОЛ 73/78 — Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. и Протокол к ней 1978 г.

§ 15. Международные морские организации

Международная морская организация является специализированным учреждением ООН, способствующим международному судоходству. В 1948 г. Международной конференцией в Женеве была принята Конвенция, которая учредила ИМКО, переименованную в ИМО в 1982 г. Конвенция вступила в силу в 1958 г., и с 1959 г. ИМО приступила к своей деятельности. Штаб-квартира ИМО находится в Лондоне.

Высшим органом ИМО является Ассамблея, состоящая из представителей всех членов Организации (в настоящее время 168 государств-членов и три ассоциированных члена). Сессии Ассамблеи созываются раз в два года. Между сессиями работой ИМО руководит Совет ИМО, в который входят 40 представителей государств, избираемых на Ассамблее, включая Россию. Помимо Ассамблеи в рамках ИМО действуют пять комитетов: Комитет по безопасности мореплавания; Комитет по защите морской среды; Юридический комитет; Комитет по техническому сотрудничеству; Комитет по облегчению формальностей судоходства. Действуют девять подкомитетов и секретариат во главе с Генеральным секретарем.

Международной морской организацией заключены соглашения о сотрудничестве с 42 межправительственными организациями. В рамках ИМО консультативный статус имеют 68 международных неправительственных организаций, в частности Международный морской комитет, являющийся Всемирной Ассоциацией морского права, членом которой является Российская Ассоциация международного морского права.

Согласно ст. 1 Женевской конвенции 1948 г. ИМО преследует следующие цели: обеспечение механизма сотрудничества правительств в области правительственного регулирования и практики в технических вопросах любого рода, затрагивающих международное торговое судоходство; поощрение и содействие всеобщему принятию высочайших, практически выполнимых стандартов в отношении безопасности на море, эффективности судоходства, предотвращения и контроля за загрязнением морской среды с судов. Важным направлением в деятельности ИМО является разработка проектов конвенций и других соответствующих документов по различным вопросам.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Приложения VIII «Специальный арбитраж» Конвенции ООН по морскому праву ИМО ведутся

списки экспертов в области судоходства, включая загрязнение с судов и в результате захоронения. Из этих списков в случае необходимости стороны избирают арбитров для разрешения споров между государствами.

Комиссия по границам континентального шельфа создана на основании ст. 76 и Приложения II к Конвенции ООН по морскому праву государствами — участниками этой Конвенции. Цель Комиссии — способствовать реализации указанной Конвенции в части, касающейся установления внешних границ континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря. Согласно Конвенции прибрежное государство должно устанавливать внешние границы континентального шельфа в тех районах, где он простирается за пределы 200 морских миль, на основе рекомендаций Комиссии. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе указанных рекомендаций, являются окончательными и обязательными для всех. Штаб-квартира Комиссии — ООН в Нью-Йорке.

Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО была учреждена согласно резолюции 2.31, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО на 11-й сессии в 1960 г., и в соответствии с рекомендацией Межправительственной конференции по океаническим исследованиям (Копенгаген, 11—16 июля 1960 г.). Устав Комиссии был разработан в 1960 г., пересмотрен в 1970, 1987 и 1999 гг. Согласно ст. I Устава Комиссия учреждается в качестве органа с функциональной автономией в рамках ЮНЕСКО. Цель Комиссии — содействие международному сотрудничеству и координация программ исследований. В настоящее время в Комиссию входят 136 государств, включая Российскую Федерацию.

В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву МОК является «компетентной международной организацией» в системе ООН в области морских научных исследований и передачи морской технологии.

Основные направления деятельности МОК: изучение климата; исследование живых ресурсов моря; изучение рельефа морского дна и составление батиметрических карт; глобальная система наблюдений (Global Ocean Observing System); международный обмен океанографическими данными. Многие программы МОК выполняются совместно с другими международ-

ными организациями и учреждениями — ИМО, ФАО, ЮНЕП, МАГАТЭ и др.

Возросшая роль МОК в решении глобальных проблем современности была отмечена Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и Всемирным саммитом по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.).

Россия активно участвует в крупных международных проектах и программах исследования океана, проводимых Комиссией. В настоящее время участие российских министерств, ведомств, организаций и учреждений в деятельности МОК координирует созданная в 2006 г. Межведомственная национальная океанографическая комиссия (НОК России) во главе с Министром образования и науки РФ.

§ 16. Международный трибунал по морскому праву

Международный трибунал ООН по морскому праву создан как средство урегулирования споров, касающихся толкования или применения Конвенции ООН по морскому праву. Трибунал учрежден в соответствии с данной Конвенцией и расположен в Гамбурге (Германия) с 1996 г.

Согласно п. 1 ст. 287 Конвенции ООН по морскому праву каждое государство-участник «может выбрать посредством письменного заявления одно или более из следующих средств урегулирования споров, касающихся толкования или применения настоящей Конвенции

а) Международный трибунал по морскому праву, учрежденный в соответствии с Приложением VI; б) Международный Суд; в) арбитраж, образованный в соответствии с Приложением VII; г) специальный арбитраж, образованный в соответствии с Приложением VIII, для одной или более категорий споров, указанных в этом Приложении».

Приложение VI к Конвенции ООН по морскому праву содержит Статут Трибунала, касающийся его организации, компетенции, производства дел и Камеры по спорам, касающимся морского дна. 18 декабря 1997 г. подписано Соглашение о сотрудничестве между ООН и Трибуналом, утвержденное резолюцией Генеральной Ассамблеи 52/251 от 8 сентября 1998 г.

Трибунал состоит из 21 судьи, которые избираются из числа лиц, пользующихся самой высокой репутацией беспристрастности и справедливости и являющихся признанными авторитетами в области морского права. В судейском составе необходи-

мо соблюдение представительства основных правовых систем мира и справедливого географического распределения (ст. 2 Статута Трибунала).

Трибунал имеет: палату упрощенного (скорого) разбирательства из пяти членов и двух кандидатов; палаты по спорам, связанным с защитой морской среды, рыболовством, использованием Района — глубоководного морского дна. Последняя — Камера по спорам, связанным с Районом, специально предусмотрена Конвенцией ООН по морскому праву (ст. 187), а также ст. 14, 35—40 Приложения VI к данной Конвенции.

Камера по морскому дну обладает компетенцией по спорам не только государств, но и государственных предприятий, физических или юридических лиц. Это обусловлено положениями рассматриваемой Конвенции (п. 2 «b» ст. 153), где сказано, что такие физические или юридические лица должны иметь гражданство государств-участников или находиться под эффективным контролем этих государств, т. е. государств — участников Конвенции ООН по морскому праву, или их граждан. Иными словами, США, не являющиеся участником Конвенции, не могут быть стороной в споре и не вправе защищать в Камере своих физических или юридических лиц.

Решения Трибунала принимаются большинством голосов присутствующих его членов. В случае разделения голосов по ровну голос председателя является решающим. Решение Трибунала является окончательным и имеет обязательную силу только для сторон и только в отношении рассмотренного спора. Трибунал обладает исключительным правом выносить решения о «незамедлительном освобождении судна и экипажа» («prompt release»), если они не освобождаются, несмотря на предоставление разумного залога или иного финансового обеспечения и если в течение 10 дней со времени задержания не будет достигнуто соглашения между государством флага и государством, задержавшим судно и экипаж, о передаче вопроса об освобождении любому суду или арбитражу (ст. 292 Конвенции ООН по морскому праву). Положение о незамедлительном освобождении действительно только в отношении государств, являющихся участниками рассматриваемой Конвенции. Заявление об освобождении может быть подано только государством флага или от его имени.

Трибунал и его Камера по спорам, касающимся морского дна, имеют право предписывать временные охранительные меры. Действия, могущие поставить под угрозу окружающую сре-

ду или те или иные условия, будут приостановлены. После этого стороны будут рассматривать дело по существу в арбитражном суде.

Трибунал в лице Камеры по спорам, касающимся морского дна, вправе давать консультативные заключения. Согласно ст. 191 Конвенции ООН по морскому праву такие заключения даются по запросу Ассамблеи или Совета органа в срочном порядке.

Трибунал открыт для государств — участников Конвенции ООН по морскому праву. Кроме того, Трибунал открыт и для субъектов, не являющихся государствами-участниками. Здесь имеется в виду любое дело, которое предусмотрено в ч. XI данной Конвенции, т. е. дело, касающееся отношений по использованию глубоководного морского дна. Трибунал может быть задействован и в том случае, если в каком-либо соглашении (договоре, конвенции) предусмотрена его компетенция и все стороны в деле дали свое согласие.

За прошедшие годы Трибунал рассмотрел 15 дел. Большею частью это споры, связанные с задержанием судов и их незамедлительным освобождением. В ряде споров участвовали Россия, Франция, Великобритания, Чили, государства — члены ЕС и др.

В 2002 г. Россия впервые воспользовалась механизмом Трибунала для освобождения рыболовного судна «Волга» под российским флагом, арестованного австралийскими властями за «незаконный промысел в исключительной экономической зоне Австралии». Российская сторона выиграла дело (19 голосами против двух, в числе которых один из судей представлял Австралию *ad hoc*). Трибунал принял решение о незамедлительном освобождении судна под разумный залог. В 2007 г. Трибунал рассмотрел дела по двум японским судам, нарушившим российское законодательство по рыболовству. Одно судно было конфисковано, другое освобождено под залог.

В 2004 г. Трибунал принял очередное решение по спору между государствами о незамедлительном освобождении судна «Джуно Трейдер» и его экипажа, задержанных властями Гвинеи-Бисау. Экипаж состоял из 19 граждан России и одного гражданина Украины. Российский судья внес Заявление, отметив, что судно является не рыболовным, а транспортным, перевозившим замороженную рыбу и рыбную муку и только проходившим через исключительную экономическую зону Гвинеи-Бисау, т. е. на судно распространялся принцип свободы судоходства, предусмотренный положениями ст. 58 (п. 1) Конвенции ООН по

морскому праву, на что обратил внимание российский судья. В Заявлении подчеркивалось также, что попытки объявлять исключительные экономические зоны морскими водами прибрежной страны направлены на расширение прав прибрежных государств, что противоречит международному праву.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под международным морским правом и каковы его источники?
2. Что нового в развитие международного морского права внесла Конвенция ООН по морскому праву?
3. Что понимается под мирным проходом через территориальное море? Что нового в этом отношении в Конвенции ООН по морскому праву по сравнению с Женевской конвенцией о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г.?
4. Как возник и развивался институт исключительной экономической зоны, в чем сущность его правового режима в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву?
5. Как определяется внешняя граница континентального шельфа? В чем отличие положений о континентальном шельфе Конвенции ООН по морскому праву от положений Женевской конвенции 1958 г.?
6. Опишите международно-правовой режим глубоководной части морского дна — Района. В чем заключается принцип «общего наследия человечества»?
7. Каковы правовые черты морских научных исследований?
8. Какие существуют международные морские организации? Назовите их основные характеристики
9. Какие законодательные акты по международному морскому праву приняты в Российской Федерации?

Рекомендуемая литература

Вылегжанин А. Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001

Гуцуляк В. Н. Международное морское право (публичное и частное). М., 2006.

Ковалев А. А. Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003.

Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007.

Скарпидов А. С. Морское право. СПб., 2006.

Evans M. D. International Law 2nd ed. Oxford, 2006.

The Law of the Sea. Progress and Prospects / Ed. by D. Freestone, R. Barnes, D. M. Ong. Oxford, 2006.

Глава 18

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие международного воздушного права

Международное воздушное право — это отрасль международного права, представляющая собой совокупность специальных международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права по поводу правового статуса воздушного пространства и режима его использования для целей авионавигации.

Авиационная ориентация предмета регулирования норм МВП связана с появлением и началом практического использования летательных аппаратов тяжелее воздуха. Окончательно такой подход был оформлен с принятием Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., которая согласно ст. 96 регулирует прежде всего вопросы использования гражданских воздушных судов для целей осуществления регулярных МВС, исключая из сферы своего действия так называемые государственные воздушные суда (т. е. находящиеся на военной, таможенной и полицейской службе).

Интенсификация использования воздушного пространства, возрастание числа летательных аппаратов объективно привели к невозможности существования различных правил полетов, управления воздушным движением, организации воздушного пространства для гражданской авиации, с одной стороны, и для военных летательных аппаратов — с другой. Появляются региональные международные организации по регулированию авионавигации (Агентство по обеспечению безопасности авионавигации в Африке и на Мадагаскаре, Евроконтроль, КОКЕСНА)¹, единые системы управления воздушным движением в ряде стран, которые осуществляли общее управление полетами как гражданских, так и военных воздушных судов.

¹ О международных авиационных организациях см. § 11 настоящей главы

СССР, а затем Российская Федерация стали заключать двусторонние договоры о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, в которых кроме прочего устанавливаются обязательства государств в отношении действий военных летательных аппаратов.

Конвенция ООН по морскому праву в ст. 39 и 49 также закрепила, что государственные летательные аппараты при осуществлении транзитного пролета над международными проливами, перекрываемыми территориальными водами припроливных государств, и архипелажного пролета над архипелажными водами должны обычно соблюдать установленные ИКАО правила полетов и постоянно действовать с должным учетом безопасности полетов.

Наконец, в рамках ИКАО активно разрабатывается глобальная система управления воздушным движением.

Что касается международно-правовых норм, которые регулируют иные, кроме деятельности авиации, виды использования воздушного пространства, то они не определяют его правовое положение и режим, устанавливая определенные дозволения и запреты на конкретный вид деятельности по существу или регулируя лишь вопросы ответственности за наступление вредных последствий. По своему предметному содержанию такие другие виды деятельности регулируются иными отраслями или институтами международного права.

§ 2. Источники международного воздушного права

Основными источниками МВП являются международный договор и международный обычай. Обычные международно-правовые нормы играли важную роль в регулировании международных полетов и МВС до принятия в 1919 г. Парижской конвенции о регулировании аэронавигации. Сегодня такие нормы занимают незначительное место в МВП, регулируя главным образом вопросы высотного предела действия государственного суверенитета и несанкционированного влета воздушных судов в случае бедствия в пределы территории иностранного государства.

Международному воздушному праву известны универсальные (Чикагская конвенция о международной гражданской авиации, Варшавская конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г., Мон-

реальная конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г.), региональные (Соглашение о нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 г., Соглашение государств — участников СНГ о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г.) и двусторонние международные договоры.

К двусторонним относятся соглашения о МВС, которые, как правило, охватывают только регулярные МВС, устанавливают такие сообщения, а также решают конкретные вопросы, касающиеся упрощения административных формальностей, технического сотрудничества, аренды воздушных судов, удостоверений летной годности, объема коммерческих прав, свидетельств летного состава, поиска и спасания воздушных судов, таможенных правил, ликвидации двойного налогообложения и т. д.

Особое место среди источников МВП занимают САРПС, содержащиеся в 18 приложениях к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации, ПАНС и дополнительных аэронавигационных процедурах (САПС). Регламенты ИКАО представляют собой «полуфабрикат» правовых норм и имеют рекомендательный характер. Единственным исключением из этого правила является приложение 2 «Правила полетов» к Чикагской конвенции, содержащее стандарты, которые в соответствии со ст. 12 Конвенции обязательны для применения при полетах над открытым морем.

В соответствии со ст. 37 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации государства — члены ИКАО обязались сотрудничать в обеспечении «максимально достижимой степени единообразия» правил, стандартов, процедур и организации в отношении воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, «по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее». С этой целью ИКАО наделяется правом принимать и по мере необходимости время от времени изменять соответствующие международные стандарты, рекомендации и процедуры.

Понятие «стандарт» было впервые сформулировано в резолюции первой сессии Ассамблеи ИКАО в 1947 г.: стандарт ИКАО — это «особые требования к физическим характеристикам, конфигурации, материалу, летным характеристикам, персоналу или процедурам, единообразное применение которых

признано необходимым для безопасности или регулярности международной аэронавигации и которым договаривающиеся государства должны следовать в соответствии с Конвенцией».

Что касается «рекомендаций», то их единообразное применение «признается желательным», к их соблюдению государства будут стремиться. Применение рекомендаций не имеет такого же существенного значения для деятельности гражданской авиации, как применение стандартов.

Для удобства Совет ИКАО определяет стандарты и рекомендации в отдельное приложение к Чикагской конвенции или распределяет их по уже действующим приложениям

Для вступления в силу приложений и поправок к ним Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации установлена одинаковая процедура (п. «а» ст. 90). Любое приложение или любая поправка к нему вступает в силу в течение трех месяцев после направления их государствам — членам ИКАО (либо по истечении установленного Советом более длительного периода) при условии, что в течение этого времени большинство государств — членов ИКАО не уведомит Совет о своем несогласии с текстом принятого регламента.

Ненаправление государствами отклонений от стандартов не означает их согласия применять конкретный регламент.

Что касается ПАНС и дополнений к ним — процедур, которые излишне детализируют определенные требования и подвержены частым изменениям, то Совет ИКАО просто одобряет их.

§ 3. Специальные принципы международного воздушного права

Основы правового регулирования международных отношений по вопросу использования воздушного пространства для целей аэронавигации составляют как общепризнанные принципы общего международного права, которые в силу своей императивности и универсальности сохраняют свою регулятивную функцию и в этой специальной области деятельности, так и три специальных отраслевых принципа МВП.

1. *Полный и исключительный суверенитет государств над их воздушным пространством.* Закреплен как в международных соглашениях, так и во внутреннем законодательстве большинства государств. Так, ст. 1 ВЗК РФ устанавливает, что Россия обла-

дает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства России.

Зародившись как международно-правовой обычай, данный принцип впервые получил договорное закрепление в ст. 1 Парижской конвенции о регулировании аэронавигации и в дальнейшем был воспринят Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации.

Полновластие государства в пределах суверенного воздушного пространства не нуждается в его одобрении другими государствами и возникает одновременно с появлением государства как субъекта международного права.

Основное содержание этого принципа состоит в том, что государства самостоятельно устанавливают правовой режим своего воздушного пространства. Такой режим, с одной стороны, должен обеспечивать осуществление прав других государств в пределах границ такого государства в соответствии с международными договорами, а с другой стороны, не должен нарушать суверенитет других государств над их воздушным пространством и ущемлять правомерные интересы последних.

В соответствии со ст. 11 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации законы и правила государства относительно допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания на государственной территории применяются к воздушным судам всех договаривающихся государств без различия их национальности.

Реальное содержание рассматриваемого принципа составляют нормы национального законодательства, которые условно могут быть разделены на группы:

а) нормы, относящиеся к регулированию аэронавигации в пределах территории государства;

б) нормы, регулирующие коммерческую деятельность международной гражданской авиации;

в) нормы, устанавливающие уголовную, гражданскую и административную юрисдикцию государства в отношении пользователей суверенным воздушным пространством.

К первой группе следует отнести нормы, устанавливающие структуру воздушного пространства, его деление на верхнее и нижнее воздушное пространство, на районы полетной информации; условия и порядок выдачи разрешений на полеты

иностранных воздушных судов; места пересечения государственной границы; постоянные маршруты, открытые для регулярных полетов иностранных воздушных судов (международные трассы); перечень международных аэропортов; правила полетов воздушных судов; требования к иностранным воздушным судам и их экипажам в целях обеспечения безопасности полетов; условия и порядок пользования наземными аэронавигационными средствами; правила радиосвязи

В соответствии с п. «а» ст. 9 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 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 п. «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.

Вторая группа норм охватывает вопросы регламентации коммерческой деятельности международной гражданской авиации. Для того чтобы право полетов дало реальную возможность организовать МВС, оно обязательно должно быть соединено с правом коммерческой деятельности на территории иностранных государств, т. е. с правом осуществлять авиаперевозки.

Третья группа норм относится к вопросам уголовной, гражданской, административной и иной юрисдикции. В частности, государства обладают правом применять уголовные санкции, предусмотренные соответствующими национальными законами, к лицам, нарушившим режим их воздушного пространства.

Так, в соответствии со ст. 271 УК РФ «несоблюдение указанных в разрешении маршрутов, мест посадки, воздушных ворот, высоты полета или иное нарушение правил международных полетов — наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев с лишением права занимать опреде-

ленные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

К числу вопросов, охватываемых третьей группой норм, относятся также вопросы гражданско-правовой и административной юрисдикции, такие, например, как: определение прав командира воздушного судна; регулирование гражданско-правовых актов, имевших место на борту воздушного судна как во время полета в воздушном пространстве данного государства, так и во время посадки на территории государства; определение норм ответственности владельцев воздушных судов в случае столкновения двух или нескольких воздушных судов; установление норм ответственности за вред, причиненный воздушным судном, находящимся в полете, третьим лицам на поверхности, гражданско-правовое регулирование ответственности авиаперевозчика перед пассажирами и грузовладельцами.

Говоря о перспективах рассматриваемого принципа, доктрина международного права предлагает два возможных сценария: консервативный, настаивающий на незыблемости «полного» и «исключительного» суверенитета над воздушным пространством (абсолютистский), и либеральный, допускающий в целях поощрения развития воздушного транспорта самоограничение государствами этого принципа в их взаимоотношениях (релятивистский).

2. *Обеспечение безопасности международной гражданской авиации.* В настоящее время рассматривается в двух аспектах: узком (чисто технические меры и стандарты безопасности воздушных судов, их отдельных элементов и аэронавигационных средств) и широком, социальном (борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации).

В первом своем значении этот принцип получил договорное закрепление еще в Парижской конвенции о регулировании аэронавигации.

Чикагская конвенция о международной гражданской авиации содержит три группы норм, в которых фигурирует термин «безопасность». В первой группе термин «безопасность» употребляется в узком значении (ст. 5, 8, 15, 46, 69).

Ко второй группе относятся положения, в которых подчеркивается возможное воздействие использования гражданской авиации на безопасность иных сфер общественной деятельности, помимо собственно гражданской авиации (преамбула, ст. 9, 35, 64).

Третью группу составляют положения, в которых термин «безопасность» нельзя свести только к его узкому значению и которые одновременно касаются собственно «безопасности гражданской авиации» (преамбула, ст. 44).

В Конвенции отсутствует прямое указание на социальный аспект принципа безопасности. В таком же узком смысле рассматриваемый принцип закреплён в двусторонних соглашениях о МВС.

Однако Совет ИКАО пришел к выводу, что толкование термина «безопасность» следует осуществлять на базе всего нормативного материала, имеющего отношение к обеспечению безопасности полетов и воздушных судов. На социальный аспект данного принципа указывает и приложение 17 «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации.

3. *Свобода полетов в международном воздушном пространстве общего пользования.* Базируется на принципе свободы открытого моря, включающем в себя свободу полетов летательных аппаратов. Сфера его действия охватывает воздушное пространство над Мировым океаном за пределами территориального моря прибрежных государств, поскольку Конвенция ООН по морскому праву сохранила свободу полетов над исключительными экономическими зонами (ст. 58), а также воздушное пространство над Антарктикой по смыслу Договора об Антарктике.

Гражданские и военные воздушные суда в международном воздушном пространстве общего пользования подчиняются исключительной юрисдикции государства регистрации. В то же время свобода полетов в таком воздушном пространстве не является абсолютной. Она может быть реализована в строгих рамках правомерного поведения, дозволяемого общепризнанными принципами и нормами международного права.

Так, в интересах безопасности полетов сложилась устойчивая обычно-правовая практика выполнения международных полетов над открытым морем по согласованным на международной основе маршрутам обслуживания воздушного движения, большинство из которых устанавливается и пересматривается создаваемыми ИКАО региональными аэронавигационными советами. Кроме того, конкретный маршрут указывается в плане полета, который сообщается органу, обслуживающему конкретный район воздушного пространства.

§ 4. Правовой статус воздушного пространства

По правовому статусу все воздушное пространство делится на два вида: *суверенное воздушное пространство* и *международное воздушное пространство общего пользования*. С точки зрения режима использования воздушного пространства для целей авионавигации в суверенном воздушном пространстве принято выделять воздушное пространство над проливами, используемыми для международного судоходства и перекрываемыми территориальными водами припроливных государств, и воздушное пространство государств-архипелагов, а в международном воздушном пространстве общего пользования — воздушное пространство над открытым морем и воздушное пространство над Антарктикой.

В международном праве сложилось общее правило, в соответствии с которым «столб воздуха», когда определяется его правовой статус, рассматривается в тесной взаимосвязи с правовым статусом подлежащей территории (так называемая доктрина Ц. Березовского). Это проявляется, в частности, в том, что, когда имеет место цессия, все вертикальное воздушное пространство также переходит к другому государству без специального упоминания об этом в договоре. С таким подходом к решению проблемы согласились еще создатели Парижской конвенции о регулировании авионавигации.

В основе правового статуса суверенного воздушного пространства лежит факт его вхождения в состав государственной территории. Суверенитет над воздушным пространством является составной частью государственного суверенитета, действует как его конкретное проявление по отношению к определенной части государственной территории.

Правовой статус международного воздушного пространства общего пользования также связан с правовым статусом подлежащей территории (открытого моря и Антарктики). Между статусами этих пространств существует тесная взаимосвязь, которая базируется на некоторых общих именно для статусов этих территорий принципах и нормах, определяющих их особую юридическую природу. К числу таких принципов относятся принципы неприсвоения и общего пользования.

Принцип неприсвоения в отношении воздушного пространства над открытым морем выражается в том, что оно (в целом и по частям) не подлежит присвоению ни путем распростра-

ния на него суверенитета государства, ни путем его использования, ни любыми другими средствами. Договорное закрепление данный принцип получил в Женевской конвенции об открытом море 1958 г. (ст. 2) и в Конвенции ООН по морскому праву (ст. 89).

Принцип общего пользования международным воздушным пространством состоит в том, что оно открыто для использования всеми государствами на основе равенства и в соответствии с нормами международного права при учете справедливых интересов всего международного сообщества и каждого государства в отдельности.

Такая оценка правового статуса международного воздушного пространства общего пользования получила широкое признание и в доктрине международного права. Вместе с тем отсутствие в Женевской конвенции 1958 г. и в Конвенции ООН по морскому праву прямого указания на то, что ни на какую часть воздушного пространства над открытым морем не может распространяться суверенитет какого-либо государства, позволило некоторым зарубежным правоведам прийти к заключению, что создатели указанных конвенций не рассматривали воздушное пространство над открытым морем как международную территорию общего пользования, сознательно ограничившись лишь свободой полетов в нем.

Такое утверждение нельзя считать верным по трем причинам. Во-первых, ст. 1 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации ограничивает сферу действия суверенитета государства воздушным пространством над его территорией.

Во-вторых, реальное осуществление принципа свободы полетов над открытым морем невозможно, если предположить, что государства вправе распространять свою юрисдикцию и свой суверенитет на отдельные районы воздушного пространства над открытым морем.

В-третьих, содержащееся в ст. 12 Чикагской конвенции указание на то, что «над открытым морем действующими являются правила (полетов), установленные в соответствии с настоящей конвенцией», особо подчеркивается международный характер правовых норм, применяемых к воздушному пространству над открытым морем, и обязательность их соблюдения.

Любая попытка государств в мирное время захватить часть открытого моря или воздушного пространства над ним и осуществлять исключительный контроль в таких районах представляет собой акт агрессии против всех других государств.

§ 5. Регламентация международных полетов воздушных судов

Для правильного применения норм МВП и норм национального авиационного законодательства большое значение имеет правильная квалификация понятия «международный полет». Международное воздушное право не содержит ответа на данный вопрос. Поэтому за определением международного полета приходится обращаться к национальному законодательству государств. Так, ВЗК РФ в ст. 79 определяет международный полет как «полет воздушного судна в воздушном пространстве более чем одного государства».

Встречающийся иногда критерий «пересечения государственной границы» актуален лишь для внутриконтинентальных государств, в которых пересечение их государственной границы одновременно является пересечением границы соседнего государства.

Правовые основания международных полетов зависят прежде всего от того, в каком из двух видов воздушного пространства они осуществляются. В суверенном воздушном пространстве действует разрешительно-уведомительный порядок выполнения международных полетов. В международном воздушном пространстве общего пользования — принцип свободы полетов.

Производство международных полетов иностранных воздушных судов в суверенном воздушном пространстве на разрешительной или уведомительной основе в первую очередь зависит от их отнесения к регулярным или нерегулярным полетам. Для регулярных международных полетов требуется получить соответствующее разрешение от государства назначения или государства пролета. В соответствии со ст. 6 Чикагской конвенции «никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территории договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции». Этому требованию полностью соответствует положение ст. 79 ВЗК РФ, устанавливающее, что «международные полеты воздушных судов выполняются на основе международных договоров Российской Федерации или разрешений, выдаваемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

На практике право на регулярные международные полеты предоставляется межправительственными соглашениями о

МВС. В соответствии с этими соглашениями воздушным судам одного государства разрешается осуществлять полеты в другое государство только по установленным международным маршрутам и производить посадки только в указанных аэропортах.

Что касается регламентации нерегулярных международных полетов в суверенном воздушном пространстве, то в соответствии со ст. 5 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации они осуществляются без необходимости получения предварительного разрешения при условии, что они не преследуют коммерческих целей и что государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать совершения посадки.

В интересах безопасности полетов за государством сохраняется право «требовать от воздушных судов, которые намереваются следовать над районами, являющимися недоступными или не имеющими надлежащих аэронавигационных средств, следовать по предписанным маршрутам или получать специальное разрешение на такие полеты».

Разногласия по поводу толкования ст. 5 Чикагской конвенции, отсутствие общепринятого определения нерегулярных полетов, широкое развитие так называемых планируемых чартерных рейсов, которые по своим характеристикам близки к регулярным сообщениям, но регулируются нормами, относящимися к нерегулярным сообщениям, привели к применению большинством государств мира разрешительного порядка на нерегулярные международные полеты.

Одним из важнейших условий реализации права на международный полет является соблюдение порядка пересечения границы иностранного государства и следование в его воздушном пространстве. Законодательство РФ, например, устанавливает, что иностранные воздушные суда могут пересекать границу Российской Федерации только в установленных местах («воздушных коридорах»), если иной порядок не предусмотрен разрешением компетентных органов Российской Федерации. Выполнение установленной процедуры пересечения государственных границ (запрос воздушным судном по каналам радиосвязи разрешения на пролет за 150—200 км до пролета границы, сообщение органу управления воздушным движением фактического времени и эшелона полета, порядок действий в случае неполучения разрешения и т. п.) также является условием реализации права на международный полет. После пере-

сечения границы воздушное судно обязано придерживаться установленной трассы, маршрута, высоты полета и др. в строгом соответствии с утвержденным планом полета.

Некоторые государства (Испания, Италия, Канада, США, Филиппины, Франция, Южная Корея, Япония и др.) решают вопрос о влете иностранных воздушных судов в их суверенное воздушное пространство путем установления вдоль своего побережья так называемых зон опознания противовоздушной обороны — Air Defence Identification Zones (ADIZ) шириной от 150 до 750 км. В таких зонах в интересах безопасности могут быть запрещены или ограничены полеты воздушных судов, чью идентификацию, местоположение и контроль за которыми невозможно эффективно осуществлять с помощью имеющихся технических средств.

Государства, установившие «зону опознания», требуют от любого воздушного судна, направляющегося на их территорию, сообщить до влета в ADIZ данные о самом судне, о направлении его полета, о расчетном времени, месте и высоте влета в ADIZ (в Канаде такие требования распространяются также на все воздушные суда, следующие транзитом через канадские «зоны опознания»). Если воздушное судно не сообщает указанных данных, не отвечает на запрос или если его фактическое поведение (полет) противоречит представленным им данным, то установившее ADIZ государство может осуществить его перехват или применить к нему иные принудительные меры.

При оценке международно-правовых последствий несанкционированных влетов необходимо прежде всего различать случаи непреднамеренного нарушения государственной границы вследствие отклонения от маршрута по метеоусловиям, ошибки в пилотировании, неправильных показаний приборов, бедственного положения и инциденты, связанные с преднамеренным вторжением в суверенное воздушное пространство с разведывательными целями. В каждом из этих случаев решение вопроса о применении силы заключается в выборе между принципом гуманности и защитой суверенитета потерпевшего государства. Это с особой остротой продемонстрировала дискуссия в рамках ИКАО по поводу принятия ст. 3bis Чикагской конвенции о международной гражданской авиации, причиной которой послужил инцидент с южнокорейским самолетом 1 сентября 1983 г. Статья была принята 10 мая 1984 г. и вступила в силу 1 октября 1998 г. в отношении ратифицировавших

ее государств. Она предусматривает обязательство сторон воздерживаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете и не ставить под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна.

Однако события в США 11 сентября 2001 г., по существу, сделали недействующей данную норму. Во многих государствах появились законы, предусматривающие право потерпевшего государства на защиту своего суверенитета в рамках дозволенного международным правом с учетом адекватности и пропорциональности принимаемых мер совершаемому нарушению.

Свобода полетов в международном воздушном пространстве общего пользования не является абсолютной и ничем не ограниченной. Воздушные суда, как и при полетах в суверенном воздушном пространстве, должны иметь национальные и регистрационные знаки, ими 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.

Одной из форм реализации принципа свободы полетов над открытым морем являются право транзитного пролета над международными проливами, перекрываемыми территориальными водами припроливных государств, и право архипелажного пролета над архипелажными водами.

Транзитный пролет представляет собой осуществление быстрого и непрерывного транзита через пролив между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны, которому не должно чиниться препятствий (ст. 38 Конвенции ООН по морскому праву). Воздушные суда при осуществлении права транзитного прохода без промедления следуют над проливом, воздерживаются от любой угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости припроливных государств, воздерживаются от любой деятельности, кроме той, которая свойственна их обычному порядку непрерывного и быстрого транзита, за исключением случаев, когда такая деятельность вызвана обстоятельствами непреодолимой силы или бедствием, соблюдают Правила полетов, установленные ИКАО (ст. 39).

Положения Конвенции о транзитном проходе не применяются к международным проливам, режим которых установлен специальными международными договорами и соглашениями.

Статьи Конвенции ООН по морскому праву, относящиеся к транзитному пролету, применяются *mutatis mutandis* и к архипелажному пролету (ст. 53, 54). Правом на архипелажный пролет обладают все воздушные суда либо над традиционными международными морскими путями, либо в пределах специальных воздушных коридоров шириной до 50 морских миль, устанавливаемых государством-архипелагом (ст. 53).

§ 6. Договор по открытому небу 1992 года

Договор по открытому небу был подписан в 1992 г. (вступил в силу в 2002 г., Российская Федерация ратифицировала в 2001 г.). Он состоит из 19 статей и 12 приложений, регулирующих выполнение наблюдательных полетов военных воздушных судов государств-участников над территорией друг друга (согласно установленным квотам) в контексте «мер доверия».

Существенные положения Договора состоят в следующем.

После краткосрочного уведомления в соответствии с установленным порядком государства-участники дают согласие на взаимное проведение наблюдательных полетов на их общей территории. Вводить ограничения для подобных полетов разрешается только по соображениям безопасности этих полетов. Национальные интересы безопасности наблюдаемых государств не могут служить основанием для указанных ограничений.

Устанавливаются две квоты для полетов в рамках Договора: пассивная и активная.

Пассивная квота означает количество наблюдательных полетов ежегодно над каждым из государств-участников (или их совокупности) в зависимости от размеров их территории (иначе говоря — полетов других государств над своей территорией). Эта квота составляет для США, России—Беларуси (последние два государства — совокупно) — по 42 полета, для Германии, Франции, Великобритании, Италии, Турции, Украины — по 12, для Болгарии — 4, для Португалии — 2 полета.

Активная квота выражается в праве каждого из государств-участников проводить полеты над территорией других государств-участников, но их количество строго регламентировано и находится в пределах своей пассивной квоты, т. е. при со-

блюдении принципа взаимности. Государства-участники имеют право объединяться в группы (пример: Россия—Беларусь, как указано выше, а также государства Бенилюкса) при условии, что они имеют общие границы и сотрудничают в области совместного использования своих активных квот.

Указанные квоты устанавливаются ежегодно с учетом, во-первых, количества использованных предыдущих годовых квот и, во-вторых, величины новой пассивной квоты, вводимой для тех или иных государств.

В указанные квоты не входят так называемые пробные полеты, которые согласно Договору осуществлялись до вступления Договора в силу на двусторонней основе «для подготовки реализации Договора... с целью накопления опыта организации и проведения наблюдательных полетов».

Помимо обычных наблюдательных полетов Договор предусматривает и чрезвычайные наблюдательные полеты, которые осуществляются в целях инспекции и контроля (полеты в режиме верификации). Статья 14 Договора упоминает возможность инспекций с воздуха как дополнение одобренного режима верификации.

Тем самым фактически предусматривается выделение дополнительной квоты на полеты (полет), т. е. такие полеты вообще выполняются вне установленных квот, поскольку квоты выделяются государствам, в то время как полеты в данных чрезвычайных целях предоставляются ОБСЕ как организации.

Договор может быть распространен и на другие не менее важные области, в том числе связанные с предотвращением конфликтов, регулированием кризисных ситуаций, наблюдением за выполнением соглашений по прекращению огня, по демаркационным линиям, решений по демилитаризации, предотвращением распространения ОМУ и средств его доставки, обнаружением фактов применения химического оружия.

§ 7. Правовое регулирование международных воздушных сообщений

Все МВС принято подразделять на регулярные — для перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты по определенным воздушным линиям, с определенной частотой и по заранее установленному расписанию либо с такой частотой и регулярностью, которые составляют систематическую серию рейсов, и

нерегулярные (чартерные), которые не отвечают перечисленным требованиям.

В МВП для каждого из этих двух видов МВС установлен свой правовой режим. В отношении регулярных МВС ст. 6 Чикагской конвенции закрепляет разрешительный порядок их осуществления. В отношении нерегулярных МВС п. 2 ст. 5 Чикагской конвенции предоставил государствам «право устанавливать такие правила, условия или ограничения, какие оно может счесть желательными».

30 апреля 1956 г. в Париже было подписано многостороннее Соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе. По этому Соглашению незанятым в регулярных МВС 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 о международной гражданской авиации.

Сегодня пассажирские перевозки, осуществляемые посредством нерегулярных международных полетов, в некоторых регионах приняли, по сути дела, характер «планируемых чартерных рейсов», которым свойственны многие черты регулярных МВС. Поэтому не случайно 3-я авиатранспортная конференция 1985 г. рекомендовала государствам, санкционирующим нерегулярные полеты, прямым или косвенным образом «открытые для общественности и выполняемые с такой регулярностью и частотой, что представляют собой определенную систематическую серию», распространять на такие полеты «положения общей международной регламентирующей системы».

Нерегулярные международные полеты гражданских воздушных судов, совершаемые с коммерческими целями, подразделяются на следующие виды: полеты типа «такси»; полеты, осуществляемые в гуманитарных целях или для оказания помощи при стихийных бедствиях с использованием легких воздушных судов; чартерные полеты.

Наиболее характерным видом нерегулярных международных полетов с коммерческими целями являются так называемые чартерные рейсы. Применительно к МВС этот термин используется для обозначения закупки права на пользование всей вместимостью воздушного судна при осуществлении одного полета или нескольких полетов для нужд нанимателя.

Все чартерные рейсы принято делить на три основные группы:

- 1) групповые чартерные рейсы (group charters);
- 2) чартерные рейсы типа «инклюзив тур» (inclusive tour charters);
- 3) единые чартерные рейсы (single entity charters), или рейсы в личных целях (own-use charters).

При этом когда посредством нерегулярного полета осуществляется авиаперевозка более чем одной группы или же несколько видов чартерного обслуживания осуществляется посредством одного и того же рейса, применяются также принципы расчлененных (split charters) и смешанных чартерных рейсов (mixed charters).

Чартерные рейсы для групповых поездок делятся на два основных вида:

- 1) «рейсы для перевозки специализированных групп» («affinity group charters») или, как их иногда называют, «рейсы, выполняемые в единых целях» («common purpose group charters»);
- 2) рейсы типа «неспециализированная группа» («non-affinity group charters»).

Правила, в соответствии с которыми выполняются чартерные рейсы для перевозки специализированной группы, заключаются в том, что основные цели и задачи группы должны быть иными, нежели просто необходимость совершить поездку.

Основные правила, регулирующие выполнение чартерных рейсов типа «неспециализированная группа», предусматривают фрахт всей вместимости воздушного судна, численность чартерной группы должна быть не менее 40 человек, а предварительный заказ должен быть сделан по меньшей мере за 60 дней до выполнения полета. Этот тип чартерного рейса не подлежит отмене за 45 дней до выполнения рейса в случае, если не имеется достаточного количества пассажиров. Его стоимость имеет фиксированную величину, устанавливаемую организатором.

Вторым основным типом чартерных воздушных сообщений являются чартерные рейсы типа «инклюзив тур», которые могут предлагаться организатором тура представителям широкой публики для полета туда и обратно, в стоимость которого включается размещение и другие услуги на земле. При выполнении таких чартерных рейсов воздушные суда фрахтуются специально.

Третьим основным типом чартерных МВС является единый чартерный рейс, или «рейс в личных целях». Его выполнение разрешается в случаях, когда частное лицо или корпорация фрахтуют воздушное судно для личного пользования или для его эксплуатации корпорацией для перевозки груза или пассажиров при условии, что стоимость перевозки не распределяется прямо или косвенно между пассажирами.

Грузовые чартерные рейсы, как правило, выполняются в соответствии с правилами, применимыми к осуществлению рейсов в личных целях.

Что касается других видов нерегулярных международных полетов, совершаемых с коммерческими целями, в частности полетов типа «такси», то их удельный вес по сравнению с чартерными рейсами весьма незначителен.

§ 8. Коммерческие права в международных воздушных сообщениях

В зависимости от объемов разрешаемой коммерческой деятельности ее подразделяют на восемь так называемых свобод воздуха:

1) право осуществлять транзитный полет без посадки на территории государства, предоставляющего это право;

2) право выполнять транзитный полет через иностранную территорию с посадкой на этой территории в некоммерческих целях, т. е. без права выгружать или брать на борт пассажиров, почту и грузы;

3) право высаживать на иностранной территории пассажиров и выгружать грузы и почту, взятые на борт воздушного судна на территории государства, чью национальность имеет воздушное судно;

4) право принимать на иностранной территории пассажиров и перевозить их на территорию государства, чью национальность имеет воздушное судно, а также адресуемые туда же грузы и почту;

5) право принимать на иностранной территории пассажиров, направляющихся на территорию любого третьего государства, а также адресуемые туда же груз и почту, и право высаживать пассажиров и выгружать груз и почту, следующие с любой такой территории, в стране — партнере по соглашению;

6) право осуществлять перевозки пассажиров, груза и почты между третьими странами через свою территорию;

7) право осуществлять перевозки пассажиров, почты и груза между третьими странами, минуя территорию государства, чью национальность имеет воздушное судно;

8) каботаж — право осуществлять авиаперевозки между пунктами, расположенными на территории одного и того же иностранного государства.

Первые две «свободы воздуха» не предусматривают осуществления коммерческой деятельности на территории соответствующего государства. Они имеют вспомогательный характер.

Третья и четвертая «свободы воздуха» обеспечивают организацию авиаперевозок между странами — партнерами по соглашению.

В соответствии с пятой «свободой воздуха» можно осуществлять авиаперевозки на участках маршрута между третьими странами и страной — партнером по соглашению. Ее предоставление ведет к ущемлению интересов национальных авиакомпаний. Поэтому в полном объеме (перевозки в любые третьи страны) она, как правило, не предоставляется.

На практике иногда используется «урезанная» пятая «свобода», так называемый стоп-овер (stop over) — остановка на маршруте с правом дальнейшей перевозки пассажиров, сделавших остановку, но без права перевозить пассажиров, для которых этот пункт является пунктом отправления. Различают «стоп-овер» на маршруте (on route) и вне маршрута (off route).

При использовании шестой «свободы воздуха» формально осуществляется перевозка из одной страны в другую и затем без пересадки или перегрузки на другой рейс до другой страны.

При использовании седьмой «свободы воздуха» перевозки осуществляются между иностранными государствами, минуя территорию государства, чью национальность имеет воздушное судно.

Право на осуществление перевозок по восьмой «свободе воздуха» не предоставляется, поскольку в соответствии с Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации право на осуществление каботажных перевозок может быть предоставлено либо всем желающим, либо никому (ст. 7).

Первая стандартная форма двустороннего соглашения об обмене коммерческими правами в регулярном МВС была разработана на Чикагской конференции по международной гражданской авиации 1944 г. и включена в ее Заключительный акт

(Чикагская стандартная форма). Она предусматривала взаимное предоставление первых пяти «свобод воздуха».

11 февраля 1946 г. США и Великобритания подписали соглашение о воздушном сообщении («Бермуды-1»), которое основывалось на Чикагской стандартной форме, включало конкретные маршруты и детализировало условия эксплуатации линий.

Принятый США в 1978 г. Закон о дерегулировании деятельности авиапредприятий на внутренних авиалиниях и распространение его положений в 1979 г. на международные авиаперевозки по существу разрушил сложившуюся систему двусторонних соглашений, базировавшихся на чикагско-бермудском типе, поскольку предусматривал либерализацию чартерных перевозок, свободный доступ к рынкам, гибкость тарифов, курс на свободную конкуренцию авиакомпаний.

На базе принципов дерегулирования США заключили договоры с Нидерландами, ФРГ, Бельгией, Южной Кореей и другими странами («Бермуды-2»).

На региональном уровне частичный «либеральный» режим установлен в отношении МВС между странами — членами ЕС Директивой от 25 июня 1983 г. Он распространяется только на полеты воздушных судов вместимостью до 70 мест.

Начиная с 1984 г. страны — члены ЕС в свои двусторонние соглашения о МВС стали включать принцип «открытых регулярных маршрутов», в соответствии с которым права по пятой «свободе воздуха» предоставляются соглашениями между компетентными авиационными органами.

В настоящее время государства разделились на две группы: одни проводят политику либерализации, другие настроены против нее.

В этих условиях в 2003 г. ИКАО провела Всемирную авиатранспортную конференцию «Проблемы и возможности либерализации», которая рекомендовала странам с традиционным подходом учитывать потребности государств, проводящих либерализацию, путем:

- 1) выражения согласия со своими партнерами по двусторонним соглашениям с применением ими расширенных, т. е. либеральных критериев назначения авиаперевозчиков, при условии сохранения права на применение традиционных критериев в отношении собственных назначенных перевозчиков;

- 2) признания назначенного перевозчика своего партнера по соглашению, который не отвечает традиционному критерию

владения и контроля, однако соответствует другим важнейшим требованиям, таким как обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности;

3) провозглашения условий, при которых оно будет признавать нетрадиционные способы назначения иностранных авиапредприятий

Государствам, отстаивающим либерализацию, было предложено либерально подходить к требованиям о владении и контроле при рассмотрении назначений иностранных авиапредприятий из стран, традиционно применяющих принцип национального владения и контроля.

§ 9. Борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации

В настоящее время в целях борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации в МВП принято четыре специальных международно-правовых акта: Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других действиях, совершенных на борту воздушного судна, 1963 г., Гагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и Монреальский протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международные полеты, 1988 г.

Токийская конвенция содержит следующее определение незаконного захвата воздушного судна: «...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». При этом Конвенция не квалифицирует подобные действия как преступление.

Гагская конвенция кроме определения актов незаконного захвата, по существу совпадающего с определением Токийской конвенции, квалифицирует такие действия как преступление и обязывает государства принимать в отношении них суровые меры наказания (ст. 1, 2).

Монреальская конвенция объявляет преступными любые действия, связанные с актом насилия в отношении лица, нахо-

дящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности воздушного судна, с разрушением воздушного судна, с помещением на воздушном судне устройства, которое может разрушить такое воздушное судно, с разрушением аэронавигационного оборудования, с сообщением заведомо ложных сведений, создавая тем самым угрозу безопасности воздушного судна в полете (ст. 1). По Конвенции преступлением является также попытка совершить подобные действия и соучастие в совершении или в попытке совершить такие действия.

Токийская, Гаагская и Монреальская конвенции применяются во всех случаях, когда воздушное судно находится в полете над территорией иной, чем территория государства регистрации воздушного судна.

В случае вынужденной посадки согласно Гаагской и Монреальской конвенциям считается, что 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, командир вправе 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 судна 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.

В Гаагской и Монреальской конвенциях закреплён принцип конкурирующей юрисдикции. Статьями 7 обеих конвенций закрепляется принцип «выдать или наказать».

Предпринимавшиеся в рамках ИКАО попытки закрепить преимущественную юрисдикцию государств регистрации, а

также усилить Чикагскую конвенцию о международной гражданской авиации положениями Гаагской и Монреальской конвенций успеха не имели.

Монреальский протокол, являющийся дополнительным к Монреальской конвенции (вступил в силу в 1989 г.), не изменяя по существу содержание Конвенции, распространил ее действие на случаи совершения незаконных актов насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию.

§ 10. Ответственность в международном воздушном праве

Международное воздушное право регулирует вопросы *ответственности* в двух аспектах: ответственность авиаперевозчика перед пассажирами и грузовладельцами и ответственность за ущерб, причиненный третьим лицам.

Первым международным документом, установившим ответственность авиаперевозчика перед пассажирами и грузовладельцами, явилась Варшавская конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 г. (вступила в силу в 1933 г.). Конвенция установила принцип виновной ответственности авиаперевозчика за смерть или телесное повреждение пассажира, за порчу или утрату груза (почты, багажа, ручной клади) или опоздание при перевозке. Ею установлены требования к перевозочной документации, а также пределы ответственности перевозчика. 125 тыс. золотых франков Пуанкаре в отношении пассажира (10 тыс. долл.), 250 франков за каждый килограмм груза и багажа и 5 тыс. франков в отношении ручной клади пассажира.

В 1955 г. предел ответственности перевозчика был увеличен вдвое Гаагским протоколом, дополнительным к Варшавской конвенции (вступил в силу в 1963 г.).

Гвадалахарская конвенция 1961 г., дополнительная к Варшавской, относительно унификации некоторых правил, касающихся международной воздушной перевозки, выполняемой лицом иным, чем договорный перевозчик (вступила в силу в 1964 г.), распространила основные принципы Варшавской конвенции на перевозки на арендованных воздушных судах.

В 1966 г. было подписано Монреальское соглашение между авиакомпаниями, выполняющими перевозки в США, из США или через территорию США. Соглашение повысило предел от-

ветственности авиаперевозчика до 58 тыс. долл. без судебных издержек и 75 тыс. долл., включая судебные издержки.

В 1971 г. в Гватемале был подписан Протокол, дополнительный к Варшавской конвенции 1929 г., измененной Гаагским протоколом 1955 г. (в силу не вступил). Им введен принцип объективной ответственности перевозчика и установлен предел ответственности в 100 тыс. долл.

В 1975 г. в Монреале были приняты четыре протокола к указанным документам Варшавской системы, первые три из которых заменили франки на «специальные права заимствования». Протокол № 4 установил принцип объективной ответственности авиаперевозчика.

Большое число документов, принятых в дополнение к Варшавской конвенции 1929 г., и различный круг их участников, а также стремление большинства авиакомпаний отказаться от принципа виновной ответственности в пользу объективной ответственности привели к разработке и принятию в 1999 г. Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (вступила в силу в 2003 г., Российская Федерация не участвует). Она консолидировала документы Варшавской системы и установила двухуровневую систему ответственности. Первый уровень устанавливает объективную ответственность в размере до 100 тыс. «специальных прав заимствования» (135 тыс. долл.) независимо от вины перевозчика. Второй уровень основывается на презумпции вины перевозчика и не предусматривает ограничения ответственности.

Вопросы ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам, в МВП регулируются Римской конвенцией о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности. 1952 г. (Российская Федерация участвует с 1982 г.) и изменившим ее Монреальским протоколом 1978 г.

Согласно названной Конвенции ответственность за ущерб, причиненный третьим лицам на поверхности, несет лицо, использующее судно в момент причинения вреда (эксплуатант воздушного судна). Ответственность наступает независимо от вины эксплуатанта, который располагает лишь весьма ограниченным диапазоном средств правовой защиты. Статья I Конвенции предусматривает, что «любое лицо, которому причинен ущерб на поверхности, если оно докажет, что этот ущерб был

причинен воздушным судном в полете или любым лицом или предметом, выпавшим из воздушного судна, имеет право на возмещение».

Пункт 1 ст. 11 рассматриваемой Конвенции устанавливает, что ответственность за ущерб для каждого воздушного судна и в каждом случае в отношении всех лиц, несущих ответственность на основании Конвенции, не превышает определенных установленных сумм, зависящих от веса воздушного судна. Эти пределы разбиты на пять категорий — от 500 тыс. золотых франков Пуанкаре (40 тыс. долл.) для воздушных судов весом 1 тыс. кг или менее 105 млн золотых франков Пуанкаре (840 тыс. долл.) плюс по 100 золотых франков Пуанкаре (8 долл.) за каждый килограмм сверх 50 тыс. кг для воздушных судов весом более 50 тыс. кг. В дополнение к пределам для каждого воздушного судна и случая в п. 2 ст. 11 устанавливается, что ответственность в связи со смертью или телесным повреждением не превышает 500 тыс. золотых франков Пуанкаре (40 тыс. долл.) за каждого погибшего или получившего телесное повреждение.

Монреальский протокол 1978 г. пересмотрел в сторону повышения пределы ответственности и заменил золотой франк Пуанкаре на «специальные права заимствования». Количество весовых категорий было сокращено с пяти до четырех. Однако спустя некоторое время эти повышенные пределы были сочтены недостаточными, и Протокол так и не получил широкого признания.

К числу проблем, не получивших своего разрешения в МВП, можно отнести: ответственность органов управления воздушным движением (инцидент над Боденским озером с самолетом «Башкирских авиалиний» в ночь с 1 на 2 июля 2002 г., который произошел по вине диспетчерских служб, является лишним тому подтверждением), ответственность производителя авиационной техники, ответственность за вред, причиненный шумом авиационных двигателей и звуковым ударом.

§ 11. Международные авиационные организации

Международная организация гражданской авиации — специализированное учреждение ООН со штаб-квартирой в Монреале (Канада). Существует с 1947 г., когда вступила в силу Чикагская конвенция 1944 г., ч. II которой является ее Уставом.

СССР (Российская Федерация) является членом ИКАО с 1970 г.

Целями ИКАО 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.

Высший орган ИКАО — Ассамблея, в которой представлены все государства-члены. Постоянным действующим органом ИКАО является Совет, который состоит из 33 членов, избираемых Ассамблеей. Советом руководит президент, избираемый на три года. Обслуживающим органом ИКАО является секретариат во главе с генеральным секретарем — главным исполнительным должностным лицом.

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.

ИКАО имеет региональные бюро: Европейское (Париж), Африканское (Дакар), Ближневосточное (Каир), Южно-Американское (Лима), Азиатско-Тихоокеанское (Бангкок), Северной Америки и Карибского бассейна (Мехико), Восточно-Африканское (Найроби).

Евроконтроль был учрежден в 1960 г. на основании Конвенции о сотрудничестве в области аэронавигации, подписанной Бельгией, Великобританией, Голландией, Люксембургом, Францией и ФРГ в целях совершенствования управления воздушным движением над территорией Западной Европы.

По истечении срока действия Конвенции (20 лет) ее участники в 1981 г. приняли Протокол, в соответствии с которым обслуживание воздушного движения в верхнем воздушном пространстве Западной Европы осуществляется соответствующими национальными органами.

Цели Евроконтроля: определение общей политики в отношении структуры воздушного пространства, средств аэронавигации, унификация правил полетов и деятельности наземных аэронавигационных служб.

Высший представительный орган — Постоянная комиссия по обеспечению безопасности аэронавигации, в которой пред-

ставлены все государства-члены. Решения Комиссии имеют обязательный характер для государств-членов.

Исполнительный орган — Агентство по безопасности аэронавигации, которое было учреждено в 1960 г. в целях обеспечения безопасности полетов гражданских и военных воздушных судов.

Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) было учреждено в 1959 г. 12 африканскими государствами и Францией. С 1966 г. располагается в Дакаре (Сенегал).

Цели: обеспечение регулярности и безопасности полетов воздушных судов над территорией государств-членов, за исключением Франции; предоставление полетной, технической и метеорологической информации, а также информации об авиаперевозках; управление полетами воздушных судов, контроль за воздушным движением; управление, эксплуатация и содержание аэродромов.

Высшим органом Агентства является Административный совет, в состав которого входят все государства-члены на базе принципа «одно государство — один представитель — один голос» (первоначально состоял из 12 представителей Франции и 12 представителей африканских стран). Решения Совета являются обязательными и не требуют одобрения со стороны государств-членов. Члены Совета избирают президента и по его предложению назначают генерального секретаря.

Рабочими органами Агентства являются: административное, эксплуатационное, наземное, метеорологическое управления, счетное бюро.

Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации была создана на основе Конвенции, подписанной в 1960 г. в Тегусигальпе (Гондурас).

Целями КОКЕСНА являются: разработка на основе стандартов и рекомендаций ИКАО предложений по унификации национальных авиационных регламентов по вопросам аэронавигации; управление воздушным движением 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 обслуживание воздушного движения, в соответствии с международными соглашениями

Кроме того, КОКЕСНА обеспечивает обслуживание воздушного движения над территорией государств-членов в интересах юридических и физических лиц путем заключения с ними специальных контрактов.

Высшим органом КОКЕСНА является Административный совет, образуемый из представителей всех государств-членов. Он обладает правом давать командирам воздушных судов указания, подлежащие обязательному исполнению. Его единогласие требуется при приеме новых членов.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение МВП как отрасли международного права.
2. Какое место в системе источников МВП занимают авиационные регламенты?
3. Назовите и охарактеризуйте отраслевые принципы МВП
4. В чем суть различий правового статуса суверенного воздушного пространства и международного воздушного пространства общего пользования?
5. Назовите основания осуществления международных полетов
6. Какой принцип лежит в основе осуществления международных полетов над открытым морем, над международными проливами, перекрываемыми территориальными водами и над архипелажными водами?
7. Какие «свободы воздуха» характеризуют МВС?
8. Каковы международно-правовые средства борьбы против незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации?
9. Как решаются вопросы ответственности в МВП?
10. Охарактеризуйте цели и деятельность ИКАО и других международных авиационных организаций.

Рекомендуемая литература

- Бордунов В. Д.* Международное воздушное право. М., 2006
- Бордунов В. Д.* Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М., 1989.
- Малеев Ю. Н.* Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М., 1986
- Международное воздушное право. М., 1980. Кн. 1. М., 1981. Кн. 2

Глава 19

МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие и источники международного космического права

Международное космическое право — это отрасль международного права, представляющая собой совокупность принципов и норм, устанавливающих правовой режим космического пространства и небесных тел, а также регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с осуществлением ими космической деятельности.

Появление этой новой отрасли международного права связано с началом практического освоения космического пространства. На первых этапах развития космонавтики главную роль в осуществлении космической деятельности играли государства. Это объяснялось высокой стоимостью космических проектов, значительным техническим риском, тесной связью такой деятельности с оборонными и другими интересами государств. Вместе с тем космическая деятельность в связи с экстерриториальностью ее осуществления затрагивает интересы всех государств. Поэтому изначально космическое право сложилось как право межгосударственное и составило новую отрасль международного публичного права. Подтверждением этому является та значительная роль, которую проявила ООН в становлении и развитии международного космического права.

В 1959 г. был создан Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях (Комитет ООН по космосу) в составе 24 государств-членов. Этот постоянный комитет, являющийся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, в настоящее время включает 69 государств. Комитету поручено заниматься научно-техническими и правовыми вопросами исследования и использования космического пространства и выполнять роль центрального координирующего органа в области международного сотрудничества в освоении космоса. В рамках Комитета действуют два подкомитета

полного состава: Научно-технический подкомитет и Юридический подкомитет.

Объектом международного космического права являются космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, деятельность по исследованию и использованию космического пространства, результаты такой деятельности, космические объекты и их экипажи. Таким образом, нормы международного космического права, с одной стороны, связаны с пространственной сферой деятельности государств, а именно с космическим пространством, с другой стороны, направлены на регламентацию самой космической деятельности. Причем такая деятельность не ограничивается только космосом, но может иметь место и на Земле (в тех случаях, когда она непосредственно связана с запуском, функционированием, возвращением космических объектов, использованием результатов их работы).

В качестве примера в первом случае можно привести нормы, устанавливающие свободу исследования и использования космического пространства для всех государств на основе равенства без какой бы то ни было дискриминации, запрещающие национальное присвоение космического пространства и небесных тел, ограничивающие использование космоса в военных целях и др.

Во втором случае можно указать нормы относительно правового статуса космонавтов и космических объектов, регистрации космических объектов, некоторых прикладных видов космической деятельности, спасания космонавтов, возвращения космонавтов и космических объектов, международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами и др.

В международном космическом праве основными источниками являются международный договор и международно-правовой обычай.

Еще до появления специальных международных договоров о космосе некоторые принципы и нормы международного космического права сложились в качестве международно-правовых обычаев. К ним можно отнести принцип нераспространения государственного суверенитета на космическое пространство, равное право всех государств на исследование и использование космоса, соответствие космической деятельности общему меж-

дународному праву, международную ответственность государств за национальную космическую деятельность.

В основном же развитие международного космического права происходит посредством заключения многосторонних международных договоров. К их числу прежде всего относятся разработанные в ООН договоры: Договор по космосу; 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, запускаемых в космическое пространство, 1975 г.; Соглашение о Луне. Эти договоры вступили в силу, их участниками является большое число государств (Россия участвует в четырех договорах, за исключением Соглашения о Луне).

Основу регулирования международных отношений, возникающих в связи с космической деятельностью, составляет Договор по космосу. Он устанавливает наиболее общие международно-правовые принципы деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства. В настоящее время в Договоре участвуют 98 государств.

Отдельные нормы, относящиеся к деятельности в космосе, содержатся в многосторонних международных договорах, регулирующих иные области отношений. Так, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. и Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. устанавливают определенные запретительные нормы, которые распространяются в том числе на действия в космическом пространстве. Устав МСЭ 1992 г. определяет, что область орбит так называемых геостационарных спутников является ограниченным естественным ресурсом, требующим рационального использования.

Обширную группу договорных источников образуют международные соглашения, регламентирующие те или иные конкретные формы сотрудничества государств в освоении и использовании космического пространства. К ним относятся учредительные акты межправительственных организаций, занимающихся космической деятельностью (например, Европейского космического агентства, Азиатско-Тихоокеанской орга-

низации космического сотрудничества и др.), а также многочисленные международные двусторонние и многосторонние научно-технические соглашения, регулирующие совместную деятельность государств по осуществлению международных космических проектов и программ сотрудничества в космосе (например, Соглашение относительно сотрудничества по международной космической станции гражданского назначения 1998 г.).

Говоря об источниках международного космического права, нельзя не упомянуть о резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам космоса. Как известно, сами по себе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не являются источниками международного права и имеют рекомендательный характер. Вместе с тем положения первых таких резолюций-рекомендаций 1721 (XVI) 1961 г. «Международное сотрудничество в области мирного использования космического пространства» и 1962 (XVIII) 1963 г. «Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства» способствовали формированию обычных норм и впоследствии нашли отражение в заключенных позже международных договорах по космосу. Последующие резолюции, направленные на регламентирование некоторых видов космической деятельности, также выполняют определенную регулирующую функцию. Это следующие резолюции. 37/92 1982 г. «Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания»; 41/65 1986 г. «Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космоса»; 47/68 1992 г. «Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве»; 51/122 1996 г. Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран.

Подготовка международных договоров по космосу и резолюций Генеральной Ассамблеи проводилась в Комитете ООН по использованию космического пространства в мирных целях. В последнее время в Комитете активно обсуждается вопрос о целесообразности разработки универсальной всеобъемлющей конвенции по международному космическому праву. Сторон-

ники принятия новой конвенции обосновывают свою позицию необходимостью кодификации международного космического права с учетом тех изменений, которые произошли в практике космической деятельности за последние десятилетия.

§ 2. Правовой режим космического пространства и небесных тел

С открытия космической эры, начало которой было положено в 1957 г. запуском Советским Союзом первого искусственного спутника Земли, космическое пространство относят к международным территориям. Правовой режим космоса определяется общим международным правом. Основы правового режима космического пространства и небесных тел закреплены Договором по космосу и Соглашением о Луне.

Согласно Договору по космосу «космическое пространство и небесные тела не подлежат национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами».

Космическое пространство и небесные тела открыты для исследования и использования всеми государствами без какой бы то ни было дискриминации на основе равенства, при свободном доступе во все районы небесных тел. Они свободны для научных исследований; такие исследования осуществляются на благо и в интересах всех стран и являются достоянием всего человечества.

Деятельность в космосе должна соответствовать общему международному праву, включая Устав ООН. При ее осуществлении государства обязаны должным образом учитывать соответствующие интересы всех других государств, а также должны избегать вредного загрязнения космического пространства и небесных тел.

Запрещается выводить в космос и размещать там ядерное оружие и другие виды ОМУ, а также проводить испытания ядерного оружия в космическом пространстве. Луна и другие небесные тела должны использоваться исключительно в мирных целях.

Соглашение о Луне развивает и детализирует положения Договора по космосу относительно правового режима небесных тел. Соглашение объявляет Луну и другие небесные тела и

их ресурсы «общим наследием человечества». Уточняется, что запрет национального присвоения небесных тел распространяется на их поверхность, недра и природные ресурсы и действует не только в отношении государств, но также и международных организаций, юридических и физических лиц. Государства — участники Соглашения о Луне обязались установить международный режим эксплуатации природных ресурсов Луны, когда такая эксплуатация станет возможной.

Соглашение о Луне уточняет, что нормы, установленные в отношении Луны (в том числе определяющие ее демилитаризованный режим), действуют и в отношении орбит траекторий полета к Луне и вокруг Луны. Соглашение провозглашает свободу научных исследований на Луне для всех государств на основе равенства и подробно регламентирует порядок осуществления таких исследований.

Необходимо отметить, что Соглашение о Луне не получило широкой поддержки (по состоянию на 2009 г. — 13 государств-участников). Ведущие космические страны, в том числе Российская Федерация, в нем не участвуют.

Одной из проблем международного космического права является проблема высотного разграничения воздушного и космического пространств. Определенной естественной границы между ними не существует. Как известно, правовые режимы этих пространств существенно различаются. Ни международное право, ни национальные законодательства государств не содержат норм, устанавливающих границу между этими пространствами. Этот вопрос продолжительное время остается в повестке дня Комитета ООН по космосу.

Практика государств подтверждает существующее в доктрине мнение о том, что складывается обычная норма, согласно которой суверенитет государства не распространяется на пространство, находящееся выше орбиты наименьшего перигея искусственного спутника Земли (эта высота составляет приблизительно 110—140 км над уровнем океана). Ряд государств (в том числе Россия) предлагает принять договорную норму, определяющую, что космическое пространство начинается с высоты 100—110 км над уровнем океана. При этом за космическими объектами при выводе их на орбиту и возвращении на Землю сохраняется право «безвредного (мирного) пролета» над территориями иностранных государств и на более низких вы-

сотах. Такая норма позволила бы определить пространственную сферу, на которую распространяется правовой режим космического пространства.

Особое значение имеет область орбит так называемых геостационарных спутников. Это часть космического пространства, отстоящая от поверхности Земли на расстоянии примерно 35 800 км и находящаяся в плоскости земного экватора (такое пространственное кольцо также называют геостационарной орбитой или геостационарным пространством).

Геостационарные спутники обладают рядом особенностей. Период обращения их вокруг Земли равен земным суткам, что обеспечивает постоянное положение спутника над определенной точкой земного экватора. При этом в видимости спутника находится треть площади поверхности Земли. Это создает оптимальные условия для некоторых прикладных видов космической деятельности (например, для использования спутников связи, телевизионного вещания, метеорологического наблюдения). Вследствие этого более половины всех существующих спутников расположены на геостационарной орбите. Однако в этом пространстве можно разместить лишь ограниченное число спутников, поскольку при близком их расположении друг к другу бортовая радиоаппаратура может создавать взаимные помехи. Все это явилось причиной для дискуссии относительно правового режима этой части космического пространства.

В 1976 г. ряд экваториальных стран заявили о распространении их суверенитета на соответствующие их территориям участки геостационарной орбиты. Данное заявление было сделано в Декларации, подписанной в Боготе 3 декабря 1976 г. Колумбией, Конго, Эквадором, Индонезией, Кенией, Угандой и Заиром. Эти притязания были отвергнуты большинством государств, как противоречащие принципу запрещения национального присвоения космоса. Позже ими предлагалось установить для геостационарной орбиты правовой режим особого рода. Вопрос об особенностях использования пространства геостационарных орбит обсуждается в Комитете ООН по космосу.

Вместе с тем определенная координирующая работа по экономному использованию геостационарного пространства проводится МСЭ, Устав которого определяет, что радиочастоты и орбита геостационарных спутников являются ограниченными

естественными ресурсами, которые надлежит использовать рационально, эффективно и экономно, чтобы обеспечить справедливый доступ к этой орбите и частотам разным странам, учитывая при этом особенности географического положения некоторых государств и особые потребности развивающихся стран. В целях рационального использования ресурса геостационарной орбиты и избежания взаимных радиопомех в рамках МСЭ проводятся согласование, выделение и регистрация радиочастот и орбитальных позиций для заявляемых различными государствами геостационарных спутников. При этом о выделении орбитальных позиций нельзя говорить как о национальном присвоении соответствующей части космического пространства.

§ 3. Правовой статус космических объектов и космонавтов

В международном космическом праве нет определения понятия «космический объект», несмотря на то что этот термин довольно широко используется во всех международных договорах по космосу. На практике под космическими объектами в международно-правовых документах подразумеваются все разновидности созданных человеком технических устройств, предназначенных для использования в космическом пространстве (искусственные спутники Земли, автоматические и пилотируемые космические аппараты и станции, ракеты-носители и т. д.). В отличие от них космические объекты естественного происхождения (например, Луна, планеты) охватываются понятием «небесные тела».

Международные правоотношения, связанные с космическим объектом, как правило, возникают с момента запуска космического объекта в космос и продолжают до его приземления или прекращения существования (как исключение, например, можно привести случай приземления космического объекта на территорию иностранного государства).

Важным критерием определения космического объекта является его регистрация. На ее основе решаются вопросы юрисдикции и контроля над космическими объектами, их национальной принадлежности, ответственности за ущерб, причиненный ими, и т. д.

Регистрация запущенных космических объектов ведется в ООН с 1961 г. Позже был заключен специальный международный договор: Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. Согласно Конвенции космические объекты регистрируются на национальном уровне в регистре, имеющемся у каждого государства, причастного к космической деятельности, и на международном уровне — в реестре, который ведет Генеральный секретарь ООН. При этом Генеральному секретарю ООН предоставляется следующая информация о занесенном в регистр государства космическом объекте: название запускающего государства, регистрационный номер объекта, дата и место запуска, параметры его орбиты, общее назначение космического объекта. К информации, содержащейся в реестре ООН, обеспечивается полный и открытый доступ для всех государств. В случае совместного запуска несколькими государствами национальная регистрация производится одним из запускающих государств.

Комитет ООН по космосу уделяет большое внимание вопросу регистрации космических объектов. В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 62/101 Рекомендации по совершенствованию практики регистрации космических объектов государствами и международными межправительственными организациями.

Национальная регистрация космических объектов влечет определенные последствия по международному праву. Так, Договор по космосу устанавливает, что государство, в регистр которого занесен космический объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над таким объектом во время его нахождения в космическом пространстве. При этом права собственности на объект «остаются незатронутыми» во время его нахождения в космическом пространстве или по возвращении на Землю (т. е. он принадлежит тому же государству или лицу, которому принадлежал до полета). Космический объект должен быть возвращен государству, в регистр которого он занесен, в случае обнаружения объекта за пределами территории этого государства. Такое возвращение осуществляется по просьбе властей и за счет государства, проводившего запуск.

Международное право рассматривает космонавтов как «посланцев человечества в космос». Это не означает, что тем самым они приобретают некий наднациональный статус, а отра-

жает общую обязанность государств принимать все возможные меры для их спасания, охраны их жизни, здоровья и безопасности.

Как и в отношении космических объектов, Договор по космосу определяет, что государство, в регистр которого занесен объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над его экипажем во время нахождения космонавтов в космическом пространстве.

Некоторые сложности по вопросу юрисдикции над экипажем могут возникать при международных полетах. Чаще всего юрисдикцию осуществляет государство регистрации космического объекта в отношении всего международного экипажа. Но сотрудничающие государства соглашением могут установить и иной порядок. Например, Соглашение по международной космической станции 1998 г. предусматривает, что каждое государство сохраняет юрисдикцию и контроль над элементами станции, которые оно зарегистрировало в качестве своих космических объектов. При этом государство сохраняет юрисдикцию и контроль над своими гражданами в пределах всей международной космической станции.

Договор по космосу и Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, обязывают государства оказывать космонавтам всемерную помощь в случае аварии, бедствия или вынужденной посадки на территории, находящейся под их юрисдикцией, или в открытом море. В таких случаях государства должны предпринять все возможные меры по поиску и спасанию космонавтов. Им должна быть обеспечена безопасность. Они незамедлительно возвращаются государству, осуществившему запуск. Причем в отличие от случаев с космическими объектами поиск и возвращение космонавтов не обусловлены просьбой государства запуска и обязательством возместить расходы.

Находясь в космическом пространстве или на небесных телах, космонавты различных государств должны оказывать друг другу возможную помощь. Государства обязались информировать международное сообщество об обнаруженных ими явлениях в космосе, которые могли бы представлять опасность для жизни или здоровья космонавтов.

§ 4. Ограничения использования космоса в военных целях

Борьба международного сообщества за недопущение превращения космоса в арену военного противостояния берет начало с первых шагов освоения космического пространства. Еще первые резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам космоса отмечали общую заинтересованность всего человечества в развитии использования космического пространства в мирных целях. Работа по предотвращению распространения гонки вооружений на космическое пространство ведется в ООН и в рамках Конференции по разоружению на протяжении всех лет космической эры.

Международное космическое право устанавливает частично демилитаризованный режим космического пространства и полностью демилитаризованный режим Луны и других небесных тел.

Договор по космосу запрещает выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами ОМУ, устанавливать такое оружие на небесных телах и размещать его в космическом пространстве каким-либо иным образом.

Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. обязывает его участников не производить испытательные и любые другие ядерные взрывы в космическом пространстве.

По Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования таких средств воздействия на природную среду 1977 г. ее участники обязались не прибегать к использованию средств воздействия на природную среду космического пространства, которые имели бы широкие, долгосрочные или серьезные последствия.

Согласно Договору по космосу Луна и другие небесные тела должны использоваться государствами исключительно в мирных целях. Помимо запрета на размещение на их поверхности и орбитах ядерного и других видов ОМУ запрещается создание на небесных телах военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия и проведение военных маневров.

Некоторые ограничения военного использования космоса содержатся в двусторонних соглашениях о контроле над воору-

жениями. Так, Договор между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны (действовал в период с 1992 по 2002 г.) обязывал стороны не создавать, не испытывать и не развертывать системы противоракетной обороны или их компоненты космического базирования. Договором между СССР и США об ограничении стратегических вооружений 1979 г. (в силу не вступил, но выполнялся сторонами) запрещались так называемые частично орбитальные ракеты (т. е. ракеты, следующие не по баллистической траектории, а выводимые на орбиту и сводимые с нее для нанесения удара по наземной цели), в том числе те, которые имели бы траекторию полета над Южным полюсом Земли.

Вместе с тем необходимо отметить, что вооруженными силами государств использовались и будут использоваться спутники самого различного назначения (оповещения о ракетном нападении, сбора информации, военной связи, навигации, картографирования, метеорологии). Такие спутники не являются оружием, и их использование способствует поддержанию стабильности в международных отношениях. Более того, международные соглашения предусматривают возможность применения спутников космической разведки в качестве национальных средств контроля за соблюдением соглашений об ограничении и сокращении вооружений. Причем такие средства пользуются международной охраной. Например, рядом договоров об ограничении стратегических вооружений предусматривался запрет чинить помехи национальным средствам контроля, под которыми в первую очередь понимаются космические аппараты.

Ограничения военного использования космоса позволяют говорить о постепенно складывающемся принципе использования космического пространства в мирных целях. На становление этого принципа в международном космическом праве направлены мирные инициативы России и ряда государств.

Так, в 1981 и 1983 гг. СССР представил на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН два документа: проект договора о запрещении размещения в космическом пространстве оружия любого рода и проект договора о запрещении применения силы в космическом пространстве и из космоса в отношении Земли. Эти предложения были переданы на рассмотрение Конференции по разоружению, в рамках которой с 1985 по 1995 г. действовал Специальный комитет по вопросу предотвращения гонки

вооружений в космическом пространстве. Несмотря на то что за последние два десятилетия государствам — участникам Конференции не удалось достичь согласия относительно целесообразности подготовки указанных договоров, актуальность вопросов, содержащихся в проектах договоров, сохраняется по сей день. Важно подчеркнуть, что в повестке дня Конференции продолжает оставаться пункт о предотвращении гонки вооружений в космическом пространстве.

Россия последовательно выступает за недопущение милитаризации космического пространства и во время ее председательства на Конференции по разоружению в 2006 г. вновь поставила вопрос о необходимости разработки международного договора, направленного на запрет размещения в космосе оружия любого рода. Такая позиция находит поддержку многих государств, в частности Китая. В 2008 г. Российская Федерация и Китайская Народная Республика совместно внесли на рассмотрение Конференции проект Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (Док. ООН CD/1839). Ожидается, что Конференция вновь создаст Специальный комитет по вопросу предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве, в рамках которого будет проводиться работа по подготовке указанного международного договора.

Большое внимание вопросу недопущения милитаризации космоса уделяет Генеральная Ассамблея ООН. Продолжительное время в повестке дня ее ежегодных сессий значится пункт о предотвращении гонки вооружений в космическом пространстве. За последние годы он дополнился пунктом о мерах по обеспечению транспарентности и укреплению доверия в космической деятельности. Безусловно, открытость и предсказуемость космической деятельности являются важным условием сохранения демилитаризованного режима космического пространства. Генеральная Ассамблея обратилась к государствам-членам с просьбой представить конкретные предложения по международным мерам транспарентности и укрепления доверия в космосе, направленным на содействие делу мира, безопасности, международного сотрудничества и предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве. Российские предложения по этому вопросу содержатся в докладе Генерального секретаря ООН (Док. ООН A/62/114).

§ 5. Ответственность в международном космическом праве

Ответственность по международному космическому праву имеет две особенности. Во-первых, в международном космическом праве сложился принцип международной ответственности государств за всю национальную космическую деятельность (по общему международному праву, как известно, государства не несут ответственности за действия своих юридических и физических лиц, если они не действуют от имени или по поручению государства). Во-вторых, космическая деятельность связана с высоким техническим риском и как следствие — с возможностью причинения материального ущерба другим государствам, их юридическим и физическим лицам. Поэтому материальная ответственность по международному космическому праву может иметь место вне зависимости от вины (так называемая абсолютная ответственность) запускающего государства, а вследствие лишь самого факта нанесения ущерба космическим объектом. Вопросы ответственности подробно регламентированы источниками международного космического права — Договором по космосу и Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами.

Согласно Договору по космосу в случае международного правонарушения государства несут международную ответственность за всю национальную деятельность в космическом пространстве независимо от того, кто осуществляет космическую деятельность — правительственные органы или неправительственные юридические лица государства. Деятельность в космосе юридических лиц допускается только с разрешения и под постоянным наблюдением соответствующего государства. В случае осуществления космической деятельности международной организацией международную ответственность несут совместно как сама организация, так и участвующие в ней государства.

В случае причинения космическим объектом ущерба другому государству, его юридическим и физическим лицам обязанность возмещения ущерба возлагается на запускающее государство. Порядок реализации материальной ответственности установлен Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами.

Данная Конвенция, определяя понятие «запускающее государство», включает в него не только государство, которое осу-

ществляет или организует запуск космического объекта, но и государство, с территории или установок которого осуществляется запуск. Таким образом, у одного космического объекта может быть два и даже более запускающих государств (в отличие от регистрации, когда запускающие государства определяют, которое из них занесет космический объект в свой регистр). В случае, когда имеется несколько запускающих государств, они должны нести солидарную ответственность за любой причиненный ущерб.

В 2004 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 59/115 «Применение концепции «запускающее государство», содержащую некоторые рекомендации государствам, осуществляющим космическую деятельность. В частности, государствам, проводящим совместные запуски, рекомендуется заключать соглашения о распределении между ними ответственности за ущерб, который могут причинить космические объекты.

В понятие ущерба согласно Конвенции 1972 г. включаются лишение жизни, повреждение здоровья, уничтожение или повреждение имущества государств, международных организаций, юридических и физических лиц.

Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, определяет, что запускающее государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете. Причем Конвенция не устанавливает верхнего предела выплачиваемой компенсации, что характерно для абсолютной ответственности в других отраслях международного права.

Положения данной Конвенции не применяются к случаям ущерба гражданам запускающего государства и иностранцам, когда иностранцы участвуют в операциях, связанных с этим космическим объектом. Конвенция подробно определяет порядок предъявления и рассмотрения претензий о компенсации за ущерб, причиненный космическими объектами.

Отступление от принципа абсолютной ответственности допускается рассматриваемой Конвенцией в том случае, когда космическому объекту одного государства причинен ущерб космическим объектом другого государства при их нахождении вне поверхности Земли. В этом случае ответственность основана на принципе вины. Таким образом, абсолютная ответствен-

ность обусловлена местом причинения ущерба: поверхностью Земли и воздушным пространством (при причинении ущерба воздушному судну). Если же ущерб нанесен в космическом пространстве, то запускающее государство несет ответственность только в случае, когда ущерб причинен по его вине или по вине лиц, за которых оно отвечает. Например, при столкновении в феврале 2009 г. российского и американского спутников международная ответственность не имела места, поскольку нельзя было говорить о вине той или другой стороны.

В связи с приведенным примером необходимо отметить, что отработавшие свой срок спутники и различные фрагменты космической техники, находящиеся в космическом пространстве (так называемый космический мусор), представляют серьезную угрозу для космических аппаратов. Многие государства заявляют о том, что необходимо принять специальные меры, в том числе международно-правового характера, направленные против засорения космоса космическим мусором.

§ 6. Международно-правовое регулирование некоторых прикладных видов космической деятельности

Прикладной космической деятельностью принято называть такое использование космической техники, которое осуществляется не для исследования космоса как такового, а в связи с хозяйственной или иной деятельностью на Земле. Спутники прикладного назначения применяются для целей космической связи, навигации, метеорологии, изучения природных ресурсов Земли и других целей. Государства используют такие спутники для решения собственных внутренних задач. Однако если прикладная космическая деятельность каким-либо образом может затрагивать интересы и суверенные права других государств, то возникает необходимость международно-правового регулирования такой деятельности. Это относится к деятельности по осуществлению ДЗЗ из космоса, использованию спутников для международного непосредственного телевизионного вещания, применению на борту космических аппаратов ядерных установок в качестве их источников энергии.

В 1982 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания. Согласно этим Принципам такое телевизионное вещание

на иностранное государство может осуществляться лишь на основе соглашений или договоренностей между государством вещания и государством приема телевизионных передач.

Принятые в 1986 г. Генеральной Ассамблеей ООН Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космоса, устанавливают, что деятельность по ДЗЗ должна осуществляться таким образом, чтобы не наносить ущерба законным правам и интересам зондируемого государства. Зондирующие государства должны на разумных условиях оплаты предоставлять зондируемым государствам данные по ДЗЗ, относящиеся к территориям последних. Принципы направлены на стимулирование международного сотрудничества в области ДЗЗ, особенно сотрудничества в целях охраны природной среды Земли и защиты человечества от стихийных бедствий.

В 1992 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Принципы, касающиеся использования ЯИЭ в космическом пространстве. Согласно этому документу использование ЯИЭ в космосе должно ограничиваться лишь теми космическими полетами, которые не могут осуществляться без ЯИЭ. При этом установлены технические критерии безопасного использования ЯИЭ. В целях недопущения падения на Землю космических аппаратов, имеющих ЯИЭ, установлено, что такие спутники могут использоваться в ходе межпланетных полетов и на достаточно высоких орбитах, а на низких околоземных орбитах — при условии хранения отработавших объектов на достаточно высоких орбитах. Принципы регулируют порядок уведомления в случае, если возникает опасность возвращения радиоактивных материалов на Землю, оказания помощи пострадавшим государствам и ответственности.

§ 7. Международное сотрудничество в исследовании и использовании космического пространства

Согласно Договору по космосу при исследовании и использовании космического пространства его участники должны руководствоваться принципом сотрудничества и взаимной помощи и осуществлять космическую деятельность с должным учетом соответствующих интересов всех других государств. Государствам рекомендуется содействовать и поощрять сотрудничество в этой области. Необходимость сотрудничества госу-

дарств в освоении космоса вызвана заинтересованностью всех стран в результатах такой деятельности, а также высокой стоимостью космических проектов. Так, перспективный проект по осуществлению пилотируемого полета с участием человека на планету Марс вряд ли может быть воплощен силами одного государства.

В 1996 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран. Этот документ представляет собой расширенное толкование принципа сотрудничества, содержащегося в ст. I Договора по космосу. Декларация направлена на стимулирование международного сотрудничества в этой области, призвана содействовать вовлечению развивающихся стран в космическую деятельность.

В основном сотрудничество в освоении и использовании космического пространства осуществляется в двух формах: в рамках международных организаций, занимающихся космической деятельностью, и посредством совместных международных космических проектов и программ. Такое сотрудничество регламентируется многосторонними и двусторонними международными договорами.

Среди международных организаций, цели и задачи которых непосредственно связаны с космической деятельностью, необходимо указать следующие: Европейское космическое агентство (ЕКА), Азиатско-Тихоокеанскую организацию космического сотрудничества, Международную организацию мобильной спутниковой связи (ИМСО), являющуюся правопреемницей публичного сектора Международной организации морской спутниковой связи, Европейскую организацию спутниковой связи, Европейскую организацию по использованию метеорологических спутников, Арабскую корпорацию спутниковой связи. Значительный вклад в становление и развитие стационарной и подвижной связи с использованием искусственных спутников Земли внесли Международная организация спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ) и Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), впоследствии акционированные и ныне являющиеся крупнейшими коммерческими поставщиками услуг связи

Определенные вопросы космического сотрудничества находятся в сфере деятельности некоторых специализированных учреждений ООН: МСЭ, Всемирной метеорологической организации, ИКАО, ИМО и др. В свое время Советским Союзом и другими странами в ООН ставился вопрос об учреждении всемирной космической организации, но такие предложения не были поддержаны.

Совместные международные космические проекты и программы сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства охватывают самые разные сферы космической деятельности. Это создание образцов космической техники, совместные пилотируемые полеты, проведение научных исследований, использование результатов космической деятельности и др.

Наиболее ярким примером такого сотрудничества является программа создания и использования международной космической станции, осуществляемая в соответствии с Соглашением между Правительствами Канады, государств — членов ЕКА, Японии, России, США относительно сотрудничества по международной космической станции гражданского назначения 1998 г. Также можно указать Международную спутниковую систему поиска и спасания КОСПАС—САРСАТ. Она предназначена для оказания содействия поиску и спасанию людей путем предоставления получаемых с помощью спутников данных о бедствии судов или самолетов (и их местоположении). Участниками программы являются первоначальные стороны Соглашения о международной программе КОСПАС—САРСАТ 1988 г. — Канада, Россия (как правопреемница СССР), США и Франция, государства, обеспечивающие наземный сегмент системы, государства-пользователи (система, как и Соглашение 1988 г., открыта для всех государств); КОСПАС—САРСАТ сотрудничает с ИКАО и Международной организацией мобильной связи.

Обширное международное сотрудничество по вопросам космоса осуществляется на основе двусторонних соглашений. Россия такие соглашения имеет с ЕКА, многими европейскими странами, США, Индией, Китаем и другими государствами. В качестве примера можно привести Соглашение между Россией и Францией о долгосрочном сотрудничестве в области разработки, создания и использования ракет-носителей и разме-

щении ракеты-носителя «Союз-СТ» в Гвианском космическом центре 2003 г. Первый запуск российской ракеты «Союз-СТ» с космодрома Куру планируется в 2009 г.

В последнее время помимо межгосударственного космического сотрудничества в этой сфере широкое распространение получило международное сотрудничество на неправительственном уровне. Наиболее яркими примерами международной кооперации аэрокосмических компаний различных государств являются международные консорциумы «Sea Launch» («Морской старт»), осуществляющий на коммерческой основе запуски спутников с морской стартовой платформы, и «Land Launch» («Наземный старт»), реализующий такие запуски с космодрома Байконур.

Контрольные вопросы

1. Как бы вы определили место международного космического права в системе международного права? Как соотносится международное космическое право с другими отраслями?

2. Существуют ли в международном космическом праве отраслевые принципы? Укажите и прокомментируйте их. Как они связаны с общими принципами международного права?

3. В чем заключается сходство и различие правовых режимов космического пространства и небесных тел?

4. Охарактеризуйте правовой статус космонавтов и космических объектов. Как осуществляется регистрация космических объектов на национальном и на международном уровнях?

5. В чем заключаются ограничения военного использования космоса? Различаются ли ограничения военного использования космического пространства и небесных тел?

6. Каковы особенности международной ответственности по международному космическому праву? В каких случаях имеет место абсолютная ответственность, а в каких — ответственность, основанная на принципе вины?

7. Укажите формы сотрудничества государств в исследовании и использовании космического пространства.

Рекомендуемая литература

Каюмова А. Р. Некоторые вопросы юрисдикции государств в международном космическом праве // Московский журнал международного права. 2007. № 3.

Лукиянова А. В. Международное сотрудничество государств в использовании космического пространства для целей мореплавания в

рамках Международной Программы поиска и спасания при бедствии — КОСПАС—САРСАТ // Московский журнал международного права. 2008. № 1.

Международное космическое право / Под ред. Г. П. Жукова, Ю. М. Колосова М., 1999

Словарь международного космического права М., 1992

Яковенко А. В. Прогрессивное развитие международного космического права. Актуальные проблемы М., 1999

Bin Cheng. Studies in International Space Law. Oxford, 1997.

Глава 20

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. Предмет, система, источники и принципы международного экономического права

Международное экономическое право — это система международно-правовых норм, регулирующих МЭО.

Другими словами, МЭП представляет собой нормативный комплекс, регулирующий отношения между субъектами международного права в связи с их деятельностью в области МЭО (в торговой, финансовой, инвестиционной и некоторых иных сферах).

При этом МЭП регулирует несколько групп правоотношений — отношения между государствами и (или) международными организациями.

1) в области *трансграничного движения ресурсов* (материальных и нематериальных благ, товаров, услуг, денежных средств, инвестиций и др.) — в двустороннем или многостороннем порядке;

2) *внутренних правовых режимов*, касающихся вещей и лиц, т. е. режимов, в рамках которых перемещаются указанные ресурсы, взаимодействуют между собой в хозяйственной, имущественной сфере лица разных стран;

3) *международного экономического правопорядка*.

Примером отношений, регулируемых МЭП, могут служить отношения между государствами, международными организациями, касающиеся вопросов поставки товаров в качестве экономической помощи, урегулирования задолженности, двусторонних расчетов, совместного инвестирования в общий объект, условий допуска и правового режима иностранных товаров, инвестиций, рабочей силы, иностранных предприятий и т. п.

Следует иметь в виду, что МЭП лишь часть более крупного явления, которое называется *МЭС*. В МЭС входят все виды международных экономических отношений — как межгосудар-

ственных (публичных), так и отношений на частноправовом уровне; все участники МЭО; все нормативные блоки, задействованные в регулировании МЭО; и внутреннее право, и МЭП, и так называемое *транснациональное право*, и неправовые нормы («мягкое право»); все методы правового регулирования; соответствующие идеологические установки, лежащие в основе взаимодействия государств в МЭО.

Структурно МЭП состоит из двух частей — общей и особенной, а также из норм, институтов и подотраслей.

В *общую* часть МЭП входят, в частности, международно-правовые институты, закрепляющие: специальные (отраслевые) принципы МЭП; правовое положение государств, других субъектов МЭП; международно-правовой статус «лиц» (например, «операторов» МЭО) и «вещей» (режим различных видов ресурсов, включая режим государственной собственности, режим «общего наследия человечества»); право экономической интеграции; право экономического развития; правила ответственности государств и применения контрмер в МЭП; общие основы международного экономического порядка и международной экономической безопасности.

В *особенную* часть МЭП входят, в частности, следующие подотрасли/институты: 1) *международное торговое право*, в рамках которого регулируется международная торговля товарами, услугами, правами; 2) *международное финансовое право*, регулирующее финансовые потоки, расчетные, валютные, кредитные отношения; 3) *международное инвестиционное право*, в рамках которого регулируется движение инвестиций (капиталов); 4) *международное миграционное право*, в рамках которого регулируется движение трудовых ресурсов, рабочей силы; 5) *право международной экономической помощи* как совокупность норм, регулирующих движение материальных и нематериальных ресурсов, не являющихся товаром в принятом смысле (сфера, в которой ресурсы перемешаются, как правило, без встречного «возмещения»).

Многие нормы и институты являются общими и для МЭП, и для других отраслей международного права — международного морского или воздушного права и др. Комплексный состав такого рода институтов — это отражение сложного характера системы международного права, МЭП. Можно предположить, что в состав МЭП входят также отдельные нормы и

институты следующих нормативных блоков: международное таможенное право, международное атомное право, международное транспортное право, международное налоговое право, международное антимонопольное (или «конкурентное») право, международное рыболовное право, международное туристское право, международное страховое право, международное банковское право и т. п.

Через процессуальные нормы и институты МЭП взаимодействует, соприкасается с отраслью *международного процессуального права*. В МЭП активно развивается комплекс процессуальных норм, касающихся урегулирования международных экономических споров и т. п.

В числе *источников* МЭП следовало бы назвать следующие: Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г. (и приложения к нему); международные товарные соглашения (например, Международное соглашение по сахару, Международное соглашение по кофе); Конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.; и др.

Важное значение в качестве вспомогательных источников МЭП имеют некоторые акты международных организаций: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой» 1980 г.; принятые в ЮНКТАД в 1964 г. известные «Принципы, определяющие международные торговые отношения и торговую политику, способствующие развитию»; и др.

Можно утверждать, что значительную часть МЭП составляют *обычные нормы* (действующие и формирующиеся, региональные, локальные и универсальные). Примером фиксирования и создания обычно-правовых норм МЭП служит Хартия экономических прав и обязанностей государств, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 3281 (XXIX) 12 декабря 1974 г.

Раскрыть содержание нормы МЭП, установить существование международного обычая могут помочь, например, решения МС ООН. Так, в деле «О правах лиц из Соединенных Штатов Америки в Марокко»¹, которое рассматривалось МС ООН, указывалось, в частности, на роль ПНБ. Отмечалось, что его

¹ См. J C J Reports 1952. P. 152

цель — «установить и постоянно поддерживать между заинтересованными странами полное равноправие без какой-либо дискриминации».

Международное экономическое право наполняет экономическим содержанием общие принципы международного права, которые как бы продолжают в специальных принципах МЭП. Из *принципа сотрудничества* однозначно вытекает обязанность государств сотрудничать и в экономической сфере. При этом в МЭС данный принцип тесно привязан к специальному принципу взаимной выгоды.

Принцип суверенного равенства государств содержит в себе, в частности, запрет на экономическую дискриминацию государств, право свободно участвовать в МЭО, в международных договорах, международных экономических организациях.

Что касается состава *специальных (отраслевых)* принципов МЭП, то здесь нет полного совпадения мнений. Думается, что в состав специальных принципов МЭП должны войти как минимум: принцип экономического сотрудничества; принцип суверенитета государств над своей экономической деятельностью и природными ресурсами; принцип взаимной выгоды и некоторые другие. В международной торговой, финансовой, инвестиционной системах эти принципы получают дальнейшее развитие и конкретизацию.

Следует обратить особое внимание на двойственный характер принципа взаимной выгоды. Он означает взаимное право государств на справедливое распределение выгод и обязательств сравнимого объема. Взаимность — его главная составляющая. Различают две формы взаимности: 1) формальную (юридическую); 2) материальную (фактическую). Под формальной взаимностью понимается взаимное распределение прав и обязательств, под материальной — фактическое распределение выгод и материальных благ. Равенство (баланс) в правах и обязательствах еще не гарантирует равенство (взаимность) в распределении выгод и (или) материальных благ.

Так, согласно Договору к Энергетической хартии, составленному ЕС и к присоединению к которому ЕС последовательно толкает Россию, стороны на взаимной основе предоставляют друг другу (т. е. операторам соответствующих стран) свободный доступ к трубопроводным сетям. В данном случае при видимой взаимности обязательств нет взаимности в полу-

чаемых выгодах: у России имеются такие сети, а у Европы сопоставимых по масштабам сетей нет; Россия должна допустить европейских операторов к своим трубопроводам, а к каким трубопроводам в качестве взаимовыгодного возмещения допустят российских операторов в Европе? Россия справедливо требовала материальной взаимности в качестве условия присоединения к Договору к Энергетической хартии и, не получив ее, в апреле 2009 г. заявила об отсутствии у нее намерения становиться его стороной.

Формальную и материальную взаимность можно квалифицировать как методы обеспечения взаимной выгоды, которые используются государствами как порознь, так и в сочетании.

Особую группу специальных принципов МЭП составляют принципы-стандарты, принципы-методы, а именно: принцип экономической недискриминации; ПНБ; принцип предоставления национального режима.

Принцип экономической недискриминации — один из международно-правовых принципов, специфика которого состоит в предоставлении иностранному государству, его вещам и лицам в определенных вопросах экономической сферы *общего* правового режима; условий, общих для всех иностранных государств, их вещей и лиц. Именно в методе сопоставления и уравнивания условий, обеспечения равноправия и заключается существо принципа.

Принцип экономической недискриминации препятствует выборочному, произвольному ухудшению условий для отдельного государства, его вещей и лиц. В то же время он не препятствует улучшению условий для отдельного государства, его вещей и лиц. В результате через улучшение условий для большинства государств, их вещей и лиц недискриминационный (общий для всех) режим может трансформироваться в дискриминационный. Противодействует этому ПНБ — предоставление режима «наиболее благоприятствуемой нации» иностранному государству, его вещам и лицам.

Специфика ПНБ (наиболее благоприятствуемой нации) состоит в предоставлении иностранному государству, его вещам и (или) лицам в определенных вопросах наиболее благоприятного режима, т. е. наилучших условий из тех, которые предоставляются любому третьему государству («наиболее благоприятствуемой нации»), его вещам и лицам.

Данный принцип приводит к уравниванию условий для иностранных государств, их вещей и лиц, но только не в части общего режима (как принцип недискриминации), а в части наилучшего, наиболее благоприятного, режима. Таким образом, суть этого принципа заключается в обеспечении равноправия и недискриминации для иностранных государств, их вещей и лиц на более высоком уровне взаимодействия и сотрудничества.

Существует ряд исключений из данного принципа, сложившихся обычно-правовым и (или) договорным путем: для торговых преференций в отношении развивающихся стран; в отношении правового режима, предоставляемого в рамках интеграционных объединений государств, приграничной торговли и др. Не являются нарушением принципа ответные меры (реторсии), призванные обеспечить соблюдение норм права государством-нарушителем, а также меры по защите внутреннего рынка и национальной экономики (если они применяются ко всем государствам в одинаковом положении).

В системе ВТО механизм наибольшего благоприятствования используется, в частности, в отношении экспортных, импортных, транзитных операций, платежей по экспортно-импортным контрактам, таможенных пошлин, правил и формальностей, связанных с внешнеторговыми операциями, а также в сфере международной торговли услугами, в области прав интеллектуальной собственности. Включение принципа наибольшего благоприятствования в право ВТО фактически и юридически делает этот принцип императивным (когентным) и универсальным в международной торговой системе.

В отдельных вопросах МЭО произошло своего рода наложение принципа недискриминации на принцип наибольшего благоприятствования. В этих условиях не только дискриминация является отрицанием ПНБ, но и отказ в предоставлении режима наибольшего благоприятствования представляет собой дискриминацию.

Специфика принципа предоставления национального режима состоит в методе обеспечения равноправия и недискриминации для иностранных вещей и лиц путем уравнивания условий для них с условиями, созданными для национальных вещей и лиц.

Национальный режим в одностороннем порядке и (или) на договорной основе может предоставляться государством на условиях взаимности, с учетом взаимности или без взаимности в определенных сферах и объеме, с изъятиями или без них, иностранным вещам и лицам (физическим и юридическим). В отдельных вопросах государства делают исключения из принципа предоставления национального режима, т. е. не предоставляют национальный режим (например, в торговле некоторыми конкретными видами услуг). Часто в национальном режиме отказывают нерезидентам.

В соответствии с правом ВТО национальный режим должен быть предоставлен государствами-участниками иностранному товару в части налогообложения и применения внутреннего права, интеллектуальной собственности, иностранным услугам и поставщикам услуг, иностранным инвесторам.

Принцип предоставления национального режима содействует конвергенции правовых систем разных государств, унификации их внутреннего законодательства. Значение принципа в международной системе возрастает.

Принципы недискриминации, наибольшего благоприятствования и предоставления национального режима в определенном смысле представляют собой в международной экономической системе некое качественное триединство, посредством которого мир движется к созданию ЕЭП.

§ 2. Государства и международные организации — субъекты международного экономического права

Права и обязанности государств в МЭС впервые были обобщены в Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г

В Хартии предусмотрены, в частности, следующие экономические права государств: выбирать свою экономическую систему и средства экономического развития; свободно осуществлять суверенитет над природными ресурсами и экономической деятельностью; регулировать и контролировать иностранные инвестиции, деятельность многонациональных предприятий (ТНК); участвовать в международной торговле и других формах экономического сотрудничества, а также в решении экономических и финансовых проблем.

К экономическим обязанностям государств Хартией отнесены, в частности, следующие: сосуществовать в мире независимо от экономической системы; способствовать международной торговле на основе взаимной выгоды, равных преимуществ и взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования; не принуждать к предоставлению льготного режима иностранным инвестициям; сотрудничать в деле содействия более рациональным и справедливым международным экономическим отношениям; расширять и укреплять систему преференций развитых стран для развивающихся стран; содействовать экономическому развитию наименее развитых стран; сотрудничать в обеспечении либерализации мировой торговли.

В международной экономической системе фактически легализована *дифференциация* государств — субъектов МЭП. Эта дифференциация произошла по двум критериям: 1) по уровню экономического развития государств; 2) по «степени рыночности» экономики государств.

По уровню экономического развития государства делятся на: 1) развитые; 2) развивающиеся государства. Тем самым в МЭС было легализовано отступление от формального равенства государств. Юридически это закреплено ч. IV (ст. XXXVI—XXXVIII) ГАТТ, другими соглашениями «пакета» ВТО, Хартией экономических прав и обязанностей 1974 г., решениями ЮНКТАД, международным обычаем.

Механизмами дифференциации стали две системы (два механизма):

- 1) Общая система преференций для развивающихся стран (ОСП);
- 2) Генеральная система преференций развивающихся стран (ГСП).

Общая система преференций для развивающихся стран была введена по рекомендации Женевской конференции 1964 г. (ЮНКТАД-I). В конечном счете ОСП стала представлять собой совокупность национальных систем (схем) преференций; каждая развитая страна ввела для развивающихся стран в сфере торговли свою преференциальную систему на основе собственных критериев. Институт преференций был использован развитыми странами западного цивилизационного типа для расслоения и дифференциации развивающихся государств в качестве инструмента давления.

В 1974 г. развивающиеся страны выдвинули идею «нового международного экономического порядка» (НМЭП); на 6-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г. была принята Декларация об установлении НМЭП и Программа действий по установлению НМЭП, а в 1979 г. — резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Объединение и прогрессивное развитие принципов и норм международного права, касающихся правовых аспектов НМЭП». Во многом с учетом этих документов строятся межгосударственные экономические отношения между группами развитых и развивающихся стран.

В 1988 г. развивающиеся страны подписали Белградскую конвенцию, в соответствии с которой возникла Генеральная система преференций. Суть ее — создание преференциального режима международной торговли внутри группы развивающихся стран; развитые страны не вправе претендовать на эти преференции.

Вместе с тем дифференциация государств произошла и внутри группы развивающихся стран: с одной стороны, из нее выделились успешные страны (так называемые новые индустриальные страны (НИС)), которые догоняют по уровню экономического развития развитые государства; с другой стороны, обозначился круг наименее развитых стран (Мозамбик, Эфиопия, Танзания, Непал, Вьетнам — всего 50 государств Африки и Азии).

Таким образом, наряду с международно-правовым режимом преференций для развивающихся стран появился международно-правовой режим для наименее развитых стран. Международно-правовой институт преференций можно считать частью «права экономического развития» в составе МЭП.

Что же касается дифференциации государств по «степени рыночности экономики», то с этой точки зрения практически сложилась градация государств: 1) на страны рыночной экономики, в группу которых входит большинство стран мира, прежде всего промышленно развитые государства и часть развивающихся; 2) страны переходной экономики, под которыми имеются в виду в основном бывшие социалистические государства и республики СССР; именно эти государства осуществляют трансформацию своих национальных экономик в экономические системы с рыночной ориентацией и интеграцию в мировую торговую систему; 3) страны нерыночной (государст-

венной, административной, государственно-монополизированной) экономики, к которым можно отнести в основном страны с тоталитарными или авторитарными государственно-правовыми режимами.

Можно предположить: исключение из принципа равноправия государств по признаку «нерыночности» экономики (или переходной экономики) складывается как международно-правовой обычай, подкрепляемый односторонними актами государств и региональных интеграционных объединений.

Еще одна проблема, связанная с государствами как субъектами МЭП, касается международной правосубъектности субъектов федеративных государств. Основопологающим здесь является международно-правовой обычай. федеративное государство выступает в международном праве как одно лицо, регулирует внешние связи субъектов и отвечает за них. В некоторых федеративных государствах (США, ФРГ) субъекты федерации вправе заключать соглашения по ограниченному ряду вопросов с субъектами других федераций или с другими государствами.

Иногда такие государства, заключая международный договор, делают так называемую федеральную оговорку (например, Торговый договор между США и Нидерландами 1956 г.): если тот или иной субъект федерации не предоставит национальный режим физическим лицам другой стороны, то такие лица не будут пользоваться национальным режимом в данном субъекте федерации. Это означает, что федеральный центр не берет на себя обязательство обеспечить соответствующий правовой режим на всей территории государства. Следует, однако, иметь в виду, что подобная оговорка — результат определенного распределения компетенции внутри федеративного государства и проявление соответствующего типа федерации (США, например, федерация договорного типа, а Россия — конституционная федерация).

Заметной проблемой в МЭС является стремление отдельных государств решать общие проблемы и заполнять пробелы международно-правового регулирования МЭО в одностороннем порядке. Так, США постоянно стремятся в вопросах МЭО распространить свои внутренние законы и подзаконные нормы за пределы территории страны — в сферу юрисдикции других государств. Речь идет о действиях, получивших название экстра-

территориального (extraterritorial) применения национального права. Это означает, что США ставят национальные интересы выше интересов других государств и мирового сообщества государств в целом.

Примером может служить ряд законов, например Закон Сарбанеса—Окли 2002 г. Согласно Закону иностранные предприятия, в частности европейские, ценные бумаги которых котируются на биржах США, поставлены под юрисдикцию США: зарубежные предприятия обязаны представлять финансовые отчеты Комиссии по ценным бумагам США, руководители предприятий несут личную уголовную ответственность за эти отчеты, а Комиссия вправе осуществлять проверки деятельности таких предприятий за рубежом по законам США. Закон справедливо вызвал протесты со стороны многих государств, прежде всего европейских.

И наконец, еще одна проблема, важная для государств как субъектов МЭП, — проблема их иммунитета. Когда государство, участвуя в МЭО, в хозяйственных отношениях, вступает в частноправовые отношения с иностранным элементом в качестве оператора, нарушается юридическое равенство, необходимое для такого рода правоотношений: государство защищено от претензий и исков иммунитетом, а частный контрагент нет. Как должен действовать принцип иммунитета государства, если государство вступает в частноправовые отношения с «неравным партнером» — частным лицом?

Западная правовая теория разработала доктрину «расщепления иммунитета» («функционального иммунитета»). Суть ее в том, что государство, вступающее в гражданско-правовой договор с иностранным физическим (юридическим) лицом для осуществления функций суверенитета (строительство здания посольства, например), обладает указанными иммунитетами. Иммунитет презюмируется, если стороны не договорятся об ином. В то же время если государство вступает в такой договор с частным лицом с коммерческими целями, то оно должно приравниваться к юридическому лицу и, соответственно, не должно пользоваться иммунитетами. В данных случаях отсутствие иммунитета презюмируется, если стороны не договорятся об ином. Такая презумпция многими государствами считается международным обычаем; обычай этот соответствующие государства подкрепили своими внутренними законами.

Субъектами МЭП помимо государств являются международные организации. Организации, которые действуют в МЭО, условно можно называть *международными экономическими организациями*. К ним, например, относятся ВТО, МВФ, МАИГ.

Экономической проблематикой занимается и ООН. Под руководством ЭКОСОС работают региональные экономические комиссии. Существует ряд специализированных учреждений ООН (например, ИКАО, ВОИС).

Международные экономические организации (например, МВФ, МБРР) привнесли много нового в практику отношений: принятие решений на основе взвешенного подхода к государствам-членам в зависимости от их экономического и промышленного веса; возможность принятия решения большинством или квалифицированным большинством голосов; предусмотрение полномочий органов по толкованию норм учредительных договоров и механизмы по разрешению споров.

Одной из самых влиятельных организаций является ОЭСР, история которой ведется с 1948 г. Основным документом, регулирующим деятельность ОЭСР, является Конвенция ОЭСР от 14 декабря 1960 г. ОЭСР занималась разработкой правил поведения многонациональных предприятий, вопросами унификации норм, касающихся избежания двойного налогообложения, координацией энергетической политики государств-участников, вопросами законодательства о конкуренции, ограничении монополистической деятельности, банкротства, приватизации. В 1974 г. под эгидой ОЭСР было создано Международное энергетическое агентство. В рамках ОЭСР были разработаны акты рекомендательного характера — Кодекс либерализации движения капитала и Кодекс либерализации текущих невидимых услуг (1993 г.), а в 1995—1998 гг. велась разработка Многостороннего соглашения по инвестициям (МСИ).

Особый тип международных экономических организаций составляют организации, являющиеся институциональной основой интеграции: они, как правило, имеют или со временем приобретают наднациональную компетенцию.

Возрастает роль в международной экономической системе неправительственных международных организаций. Они не являются субъектами международного права и МЭП, однако активно влияют на многие стороны МЭО. Примерами могут служить: Европейская федерация ассоциаций кредитных ин-

ституты, Ассоциация участников международных фондовых рынков, МТП и др.

Кроме того, заметное место в институциональной сфере МЭС занимают так называемые международные параорганизации (Парижский клуб кредиторов, Лондонский клуб кредиторов).

И, наконец, следует обратить внимание на такое явление МЭС, как группы интересов. Так, групповые интересы развивающихся государств согласовываются в рамках так называемой Группы 77 (в ООН и связанных с ней организациях). Название Группы возникло в 1964 г. на 1-й сессии ЮНКТАД, когда 77 развивающихся стран применили согласованную многостороннюю дипломатию. В настоящее время в Группу входят практически все развивающиеся страны.

Ведущие развитые страны объединены в «Большую восьмерку» — «Группу 8» (G-8), в которой участвует и Россия. В ходе глобального валютно-экономического кризиса 2008—2009 гг. начал складываться формат «Большой двадятки».

§ 3. Право международной экономической интеграции

Экономическая интеграция — часть (проявление) процесса глобализации. В результате экономической интеграции происходит взаимодействие в международной экономической системе публичных и частных лиц в целях установления расширенного экономического пространства, в котором могут свободно циркулировать различные факторы производства: товары, услуги, финансы, инвестиции, рабочая сила. Экономическая интеграция может иметь *управляемый и неуправляемый характер*.

Управляемость обеспечивается посредством специально созданных для этого институциональных механизмов — международных организаций, а также блока правовых норм — права экономической интеграции. Право экономической интеграции находится на переднем крае становления и развития глобального права и глобальной правовой системы.

В ходе интеграции государства в ускоренном порядке понижают административно-экономические границы на пути товаров, финансов, инвестиций, рабочей силы и унифицируют внутренние правовые режимы, в которых вращаются «вещи» и «лица» (операторы). В результате образуются единые товарные,

инвестиционные, финансовые рынки (пространства) со своим правовым режимом.

Возникает вопрос: как «внутриинтеграционный» — более льготный, благоприятный — режим соотносится с ПНБ? Казалось бы, что в силу данного принципа третьи страны должны иметь право требовать те же льготы, которые предоставляют друг другу договаривающиеся государства в ходе интеграции. Однако если третьи страны будут в действительности получать такие же льготы, интеграции между «узким кругом» государств не получится. Поэтому посредством международно-правового обычая и последующего договорного закрепления было выработано исключение из ПНБ для «внутриинтеграционных» режимов. Данное исключение можно считать правовым основанием всего права экономической интеграции, поскольку оно открывает государствам возможность экономического «обособления»

Экономическая интеграция имеет место на нескольких уровнях, в нескольких срезax: *универсальном, региональном, межрегиональном, секторальном.*

Принято различать следующие государственно-правовые формы интеграционных объединений:

1) *зона свободной торговли* — отменяются таможенные пошлины в торговле между странами-участницами, но каждая страна-участница сохраняет национальный таможенный тариф в торговле с третьими странами (п. 8b ст. XXIV ГАТТ);

2) *таможенный союз* — вводится единый таможенный тариф по отношению к третьим странам (п. 8a ст. XXIV ГАТТ);

3) *общий рынок* — отменяются таможенные пошлины и устраняются нетарифные барьеры во взаимной торговле;

4) *платежный союз* — создается согласованный расчетно-платежный механизм, обеспечивающий взаимную торговлю;

5) *валютный союз* — создается согласованный механизм курсового обращения валют тех государств, которые задействованы в интеграции;

6) *экономический союз* — в рамках интеграционного объединения достигается свободное перемещение «вещей» и «лиц» не только в торговой, но и в инвестиционной, финансовой и иных сферах (товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, финансов), проводится единая внешнеэкономическая политика, расширяется применение метода наднационального регулирования;

7) *ЕЭП* — разрастается соответствующая политическая надстройка, появляется единая валюта, усиливаются тенденции конфедеративного устройства и федерализации.

Благодаря интеграционным объединениям в международной экономической системе возникает своего рода многополюсность.

Примером управляемой и углубляющейся региональной экономической интеграции может служить интеграция в Европе в рамках Европейского Союза. Начало ей было положено образованием трех самостоятельных, но взаимосвязанных организаций: ЕОУС 1951 г., Гвратома и ЕЭС (1957 г.). Внутриинтеграционный правовой режим в Европе — это региональная модель формирующегося глобального права.

В рамках конкуренции между европейскими государствами ряд стран под эгидой Великобритании в 1960 г. образовал интеграционный блок — Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ). В последующем (1972 г.) Великобритания вышла из ЕАСТ и вошла в ЕЭС. В 1977 г. между ЕАСТ и ЕЭС было заключено Соглашение о создании зоны беспошлинной торговли (для промышленных товаров), а в 1992 г. — Соглашение о создании Европейского экономического пространства.

Между государствами ЕАСТ и ЕС подписаны также двусторонние соглашения об импорте некоторых сельскохозяйственных товаров, а между ЕС и Норвегией, Исландией — двусторонние соглашения о свободной торговле рыбой.

Государства Восточной Европы (социалистические страны) под эгидой СССР в 1949 г. создали СЭВ, просуществовавший до 1991 г. В последующем экономическая интеграция на постсоветском пространстве в зоне влияния России развивалась в рамках СНГ. В 1993 г. рядом государств СНГ был подписан рамочный Договор о создании *Экономического Союза*, который предусматривает поэтапное углубление интеграции путем формирования межгосударственной ассоциации свободной торговли, таможенного союза, общего рынка, валютного союза. Договором зафиксирован приоритет норм Договора перед внутренним правом стран-участниц.

В 1994 г. в рамках СНГ были подписаны Соглашение о создании Платежного союза, Соглашение о создании *зоны свободной торговли*; в 1995 г. — Договор о создании *Таможенного союза*. Практическая интеграция в СНГ весь этот период шла плохо, поэтому акцент был перенесен на субинтеграционные

объединения. Возникли ЕвразЭС, Организация за демократию и экономическое развитие, Союз Беларуси и России.

Экономические связи, в том числе интеграционные мероприятия, осуществляются между Россией и ЕС. Еще в 1989 г. было заключено Соглашение СССР с ЕЭС и Евратомом о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве, включавшее предоставление сторонами друг другу режима наибольшего благоприятствования. В 1994 г. было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС сроком на 10 лет (вступило в силу в 1997 г.). С февраля 1996 г. действует Временное соглашение о торговле между Россией и ЕС. В мае 2001 г. на Саммите Россия—ЕС было принято решение о выработке концепции ОЕЭП.

Во второй половине XX в. интеграционные процессы происходили на всех континентах. В Северной и Южной Америке были созданы Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА), Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), «Андская группа», торговый пакт «МЕРКОСУР». США продвигают проект создания панамериканской зоны свободной торговли — Free Trade Area of the Americas (FTAA).

Страны Карибского бассейна ставят целью создание зоны свободной торговли в рамках Карибского Сообщества (КАРИКОМ). В Азии процессы интеграции направляются через АСЕАН — организацию «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС).

Арабские страны образовали общий рынок в рамках Лиги арабских государств. Стремятся развивать интеграционные процессы в своем регионе также и африканские государства.

Возникают связи между интеграционными объединениями. В связи с этим новые черты привносятся и в практику применения ПНБ: происходит своего рода перемещение применения механизма ПНБ с межгосударственного уровня на уровень «интеграционное объединение — интеграционному объединению».

§ 4. Международное торговое право

Большой подотраслью МЭП является международное торговое право, ядро которого составляет право ВТО, т. е. нормы, содержащиеся в пакете соглашений, приложенных к Уставу ВТО.

Международное торговое право — это система международно-правовых норм, регулирующих международные торговые отношения. МТП регулирует группы отношений между субъектами международного права, связанные: 1) с трансграничным движением товаров (включая услуги и права); 2) *внутригосударственными правовыми режимами* в странах мира, касающимися внешней и внутренней торговли товарами, услугами, правами, 3) глобальным торговым правовым порядком.

Так, под международно-правовое регулирование попали или постепенно попадают внутри государств режимы таможенно-тарифного регулирования, а также режимы квотирования и лицензирования импорта (экспорта), антидемпинговых процедур, субсидирования экспорта, стандартизации и требований к стандартам, безопасности товаров, санитарный, ветеринарный, валютный, налоговый и иные режимы.

Специальными источниками международного торгового права являются, в частности: на двустороннем уровне — торговые договоры, договоры о торговле и мореплавании, соглашения о поставках отдельных видов товаров, соглашения о товарообороте и т. п.; на многостороннем уровне — соглашения пакета ВТО.

Наряду с международным торговым правом в международной торговой системе заметно явление транснационального права (*lex mercatoria*) — норм, которые порождены самими участниками международных экономических (хозяйственных) отношений на частноправовом уровне в вопросах, не регулируемых ни внутренним, ни международным правом либо регулируемых в обеих системах по общедозволительному способу, исходя из принципа «разрешено все, кроме прямо запрещенного».

В международном торговом праве имеется свой набор принципов, среди которых, в частности, принципы: развития торговли («свободы торговли»); либерализации в международной торговле; защиты национального рынка; свободы транзита; преференций для развивающихся стран.

И конечно же, в международном торговом праве активно задействованы *принципы-стандарты*: принцип недискриминации в торговле; принцип наибольшего благоприятствования; принцип предоставления национального режима.

Перевод международной торговли на многостороннее (а в последующем — универсальное) регулирование начался с ГАТТ—47. С самого начала в ГАТТ была заложена следующая стратегия: выявить барьеры (препятствия) на пути трансграничного движения товаров, остановить нарастание торговых барьеров, взять под контроль все барьеры и начать их ликвидацию — сначала в отдельных секторах международной торговли, а затем и по максимально широкому фронту.

Реализуется эта идеология путем: 1) согласованного снижения ставок таможенных пошлин до их полной ликвидации; 2) выработки правил устранения и (или) применения нетарифных мер регулирования.

В рамках ГАТТ периодически проводились многосторонние торговые переговоры — «раунды». Всего до появления ВТО прошло восемь раундов; 9-й раунд (его называли «Раунд тысячелетия», «Миллениум раунд», «Дохийский раунд») начался в рамках ВТО в столице Катара — Дохе в 2001 г. и к настоящему времени практически зашел в тупик из-за неразрешимых разногласий между развитыми и развивающимися странами.

Соглашение об учреждении ВТО было подписано в г. Марракеше, Марокко, 15 апреля 1994 г. Членами ВТО в настоящее время являются более 150 государств. Россия находится на завершающей стадии переговоров о вступлении в ВТО.

К Соглашению об учреждении ВТО приложено более 50 договоров, составляющих единый «пакет»: ГАТТ—94, Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), Соглашение по торговым аспектам инвестиционных мер (ТРИМС) и др. Нормы соглашений пакета ВТО составляют, в частности, основу *права ВТО*.

ВТО как классическая международная организация имеет три главных органа:

1) *Конференция министров* — непостоянный орган (с сессиями каждые два года), состоящий из представителей всех государств — членов ВТО и наделенный полномочиями принимать решения;

2) *Генеральный совет*, состоящий из представителей всех государств-членов, но имеющий постоянный характер. Генеральный совет осуществляет функции Конференции министров в перерывах между ее сессиями. Кроме того, под руководством

Генерального совета находятся еще несколько различных советов, которые уполномочены осуществлять наблюдение за действием многосторонних соглашений; Генеральный совет одновременно является также *Органом по обзору торговой политики* (ООТП) и *Органом по разрешению споров* (ОРС);

3) Секретариат, возглавляемый Генеральным директором; уполномочен решать административные вопросы.

Система ВТО — уникальное явление. Практически ВТО быстрыми шагами становится «мировым министерством торговли» со своим «торговым судом» (Органом по разрешению споров). Следует иметь в виду, что *право ВТО* пока не вполне соответствует принципу справедливости и общечеловеческому правосознанию. Оно нуждается в «развороте» в сторону *права экономического развития*.

§ 5. Международное финансовое право

Еще одним крупным нормативным блоком в составе МЭП являются международно-правовые нормы и принципы, регулирующие отношения в *международной финансовой системе*. Этот нормативный блок и является МФП

Международное финансовое право, с одной стороны, «обслуживает» движение товаров и инвестиций, а с другой — представляет собой самостоятельное, автономное образование в рамках МЭП. Институциональную основу в международной финансовой системе составляют международные финансовые организации. Центральное место среди них занимает МВФ. Россия вступила в МВФ в 1992 г.

Свои «ниши» в международной финансовой проблематике имеют: МБРР с системой организаций — МФК, МАР, Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАИГ), БМР, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и др. В системе интеграционных объединений создаются международные организации, являющиеся институциональной основой платежных, валютных союзов.

Сфера финансовых отношений внутри государств в значительной степени *дерегулирована*. Здесь государства предоставили очень большую свободу действий частноправовым операторам, прежде всего банкам. Вследствие этого в международной

финансовой системе, как и в международной торговой системе, заметно явление транснационального права (*lex finanziaria*).

В предмет МФП входят следующие группы отношений между такими субъектами международного права, как: 1) финансовые ресурсы, инструменты; 2) *внутренние правовые режимы*, в рамках которых осуществляется движение финансовых ресурсов и финансовых операторов; 3) основы правопорядка во всей международной финансовой системе.

Так, под международно-правовое регулирование перешли или переходят внутренние правовые режимы, касающиеся: форм международных расчетов, платежного баланса, формирования валютного курса, предоставления кредитов, условий погашения или реструктуризации государственного долга, условий оказания финансовой помощи, надзора за деятельностью коммерческих банков, борьбы с отмыванием денег и др.

С учетом этого *особенную часть* МФП можно было бы подразделить на следующие институты: международное платежное право; международное валютное право; международное кредитное право; международное долговое право; право международной финансовой помощи и др.

В качестве одного из основных принципов МФП выступает принцип государственного суверенитета в отношении национальных финансов и финансовой системы.

Выделяются и другие принципы МФП конвенционного или обычно-правового характера, например: свободы участия частных лиц на международном валютном рынке в соответствии с национальным законодательством; равновесия платежных балансов; свободы выбора валютного курса под контролем МВФ; запрета на использование девальвации (смены валютного курса) в качестве средства конкурентной борьбы на товарных рынках; свободы выбора платежно-расчетных систем в двусторонних отношениях при ненанесении ущерба международной финансовой системе; возврата (погашения) государственных внешних долгов; льготного кредитования развивающихся стран. совместных действий по недопущению финансовых кризисов (в том числе путем взаимодействия с МВФ); оказания финансовой помощи в случае финансового кризиса; гарантирования в отношении финансовых рисков.

К *источникам МФП* относятся, в частности: на *многостороннем уровне* — Договор о Международном валютном фонде

1944 г. (вступил в силу в 1945 г.); Женевские вексельные конвенции 1930—1931 гг.; Генеральное соглашение о займах 1962 г. (МВФ); Новое соглашение о займах 1994 г. (МВФ); на *двустороннем* уровне — договоры о принципах платежно-расчетных отношений, о валютном контроле; о предоставлении кредитов, реструктуризации долгов, о помощи в введении национальных денежных знаков и т. п.

Раньше других в международной финансовой системе были интернационализированы две проблемы: конвертируемость одной национальной валюты в другую; равновесие платежных балансов взаимодействующих в торговле стран. Эти проблемы эволюционно решались в рамках четырех исторических валютно-финансовых систем.

Первая система называлась Парижской валютной системой (1867—1922 гг.). При ней каждая национальная валюта «привязывалась» к определенной весовой единице золота, т. е. закреплялся фиксированный курс национальной валюты к *золоту*.

После Первой мировой войны функционировала система *золотодевизного* стандарта — вторая многосторонняя система, получившая название Генуэзской (1922—1944 гг.). В рамках этой системы при окончательных расчетах по платежному балансу национальные валюты обменивались не на золото, а на ценные бумаги (девизы) других стран, в частности США, которые, в свою очередь, могли быть обращены в золото.

На последнем этапе Второй мировой войны, в 1944 г., на международной конференции в Бреттон-Вудсе (США) юридическое оформление получила третья система, которая была названа Бреттонвудской. В качестве всеобщего стандарта был избран (точнее, навязан Соединенными Штатами) и зафиксирован доллар США. Все национальные валюты государств «привязывались» к доллару. Доллар, в свою очередь, был «привязан» к определенной весовой единице золота (35 долл. за тройскую унцию — 31,1 г). США становились хранителем резервов золота и взяли под контроль весь мировой рынок золота. Американский доллар превратился в *мировую валюту*. В качестве институционального механизма были созданы МВФ и МБРР. Сформировались система и *право МВФ*.

Обострение конкуренции между США и европейскими странами привело к отказу в 1970-х гг. от обязательности «привязки» национальной валюты к доллару: государства получили

право самостоятельно решать, к какой валюте «привязать» свою национальную валюту.

На очередной сессии МВФ в Кингстоне (Ямайка) в 1976 г. были определены основы четвертой валютно-финансовой системы, которая получила название Ямайской, или Кингстонской. Соответственно, в Договор о Международном валютном фонде были внесены необходимые поправки.

В рамках этой системы механизм универсального обязательного долларového стандарта прекратил существование, хотя, следует отметить, многие государства все равно добровольно выбрали доллар в качестве валюты, к которой «привязали» свою национальную валюту. Как следствие, в МФС образовались «валютные зоны» — «зона доллара», «зона франка», «зона фунта стерлингов». При появлении евро образовалась «зона евро» (соответственно, «зона франка» исчезла). На «арене» в МФС столкнулись две мировые валюты — доллар и евро.

В рамках МВФ в качестве коллективной резервной платежно-расчетной единицы была введена некая искусственная единица надгосударственного характера под названием «специальные права заимствования»¹.

Одновременно решением государств — членов МВФ упразднилась функция золота как курсового стандарта, золото превратилось в обычный товар со свободной ценой на него. Мировой рынок золота стал «просто» товарным рынком.

Валютные резервы государств являются теперь более дифференцированными; в них есть и золото, и ценные бумаги, и основные мировые валюты — доллары, евро и др., а также «специальные права заимствования».

Договор о МВФ (ст. VIII) устанавливает принцип свободной конвертируемости национальных валют, однако этот принцип не является абсолютным. Он относится только к *текущим платежам*, т. е. к платежам за товары (по операциям купли-продажи товаров), и не касается движения капиталов. Вопрос о конвертируемости национальной и иностранных валют в инвестиционной сфере государства решают самостоятельно и свободно.

Высшим органом МВФ является Совет управляющих, состоящий из представителей всех государств-членов. Часто его в

¹ От англ. Special Drawing Rights (SDR).

русском переводе называют Административным советом. Исполнительным органом МВФ является Исполнительный Директорат, состоящий из 40 исполнительных директоров — постоянных и временных. Директор-распорядитель председательствует на Исполнительном Директорате и одновременно возглавляет Секретариат МВФ.

Многие вопросы организации и управления в МВФ зависят от величины квоты государства-члена в уставном (подписном) капитале Фонда.

Когда государство — член МВФ, имеющее отрицательный платежный баланс, израсходует свой валютный резерв, оно может воспользоваться своим «правом специального заимствования» и обращается к МВФ с просьбой о займе. Итог действий системы заимствований выражается в поддержании относительного равновесия балансов курсовых соотношений.

Компетенция МВФ обладает в отношении государств-членов определенными наднациональными чертами (ст. IV, VIII, XII Устава). «Право МВФ», по сути, императивно. Международный валютный фонд представляет собой механизм, сопоставимый с функциями мирового министерства финансов. В то же время и система МВФ—МБРР, и «право МВФ» требуют корректировки.

Общие принципы взаимных *платежно-расчетных* отношений между государствами устанавливаются в двусторонних торговых, платежных договорах, договорах об экономическом сотрудничестве и т. п.

Обобщая практику применения соглашений о платежах, можно выделить два основных подхода государств к организации расчетного процесса: 1) *расчеты в свободно конвертируемой валюте* на основе действующих на валютном рынке курсов в соответствии с национальными правилами валютного регулирования каждой из стран; 2) *расчеты по клиринговой системе*, при которой происходит зачет встречных денежных требований и обязательств путем безналичных проводок по клиринговым счетам, открытым уполномоченными банками двух стран друг другу.

Валютные операции осуществляются в форме купли-продажи валюты, ценных бумаг и в некоторых других формах, связанных с движением капитала, с инвестированием. Своеобразными центрами мирового валютного рынка являются валютные

биржи Лондона, Нью-Йорка, Токио. Центры регионального уровня — биржи Франкфурта-на-Майне, Цюриха, Парижа, Брюсселя, Сингапура, Гонконга.

Мировой валютный рынок имеет *децентрализованный* характер; на нем функционируют биржи, банки, брокерские фирмы, инвестиционные и страховые фонды и т. п. Основная часть операций с валютой совершается между крупными банками по унифицированным правилам путем сделок с немедленной поставкой валюты (т. е. на второй рабочий день со дня заключения сделки) или срочных сделок (форвардных, опционов, фьючерсных, сделок своп).

Специфика *кредитного рынка* состоит в том, что деньги на нем движутся на условиях возвратности, срочности, уплаты процента. На международном кредитном рынке также можно выделить сектор публично-правового кредитования и сектор частноправового кредитования. Различают кредиты долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные. Важнейшей частью международного кредитного рынка является *еврорынок*.

Большую роль в международной финансовой системе занимает БМР, один из старейших институциональных финансовых институтов, первая международная финансовая организация, наделенная компетенцией по управлению мировыми финансами.

Под эгидой БМР в 1975 г. возник и функционирует так называемый Базельский клуб: ведущие развитые страны заключили Базельский договор, именуемый Базельским конкордатом, по которому был создан Комитет регулирования и надзора за банковской деятельностью (Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices). В рамках Комитета в 1988 г. был согласован текст многостороннего соглашения, утвердившего взаимно согласованные стандарты по банковскому капиталу (Basle Capital Accord), а в 2004 г. — соглашение под названием «Базель-II», скорректировавшее эти стандарты.

В 1989 г. по решению совещания на высшем уровне стран «Большой семерки» была создана Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (встречаются и другие переводы этой организации), более известная под аббревиатурой ФАТФ (FATF — Financial Action Task Force on Money Laundering). Комиссия является межправительственной организацией, цель которой — разрабатывать совместную политику государств

по борьбе с «отмыванием денег», финансовым мошенничеством, а также содействовать этой политике.

В международной финансовой системе заметное место занимают также: региональные и межрегиональные финансовые организации (Арабо-Африканский международный банк, Арабо-Латиноамериканский банк и др.); *банки развития* (Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития и др.), *фонды развития* (Африканский фонд развития и т. д.); *валютные фонды* (Арабский валютный фонд и др.); разнообразные международные *инвестиционные банки, фонды, корпорации* (Северный инвестиционный банк, Карибский инвестиционный фонд, Межамериканская инвестиционная корпорация и т. п.).

§ 6. Международное инвестиционное право

В международной инвестиционной системе происходит трансграничное движение не товаров, а факторов (ресурсных вложений), с помощью которых производятся товары, т. е. *инвестиций*.

Существуют различные классификации инвестиций государственные и частные; в материальной, нематериальной и денежной форме. Если вложения осуществляются только в основные средства производства (основной капитал), их обозначают термином «капиталовложения».

В составе финансовых инвестиций выделяют так называемые *портфельные инвестиции* — вложения денег в набор (портфель) разнообразных ценных бумаг в целях повышения доходности и снижения экономического риска, в расчете на дивиденды, на получение прибыли. Их правовое регулирование связано с функционированием рынка ценных бумаг.

Инвестиции, дающие инвестору контроль над объектом, право участвовать в управлении им, называются *прямыми* (или *предпринимательскими*) инвестициями.

Режимы правового регулирования прямых и портфельных инвестиций различаются. Проблема зачастую заключается в том, какие именно инвестиции следует считать прямыми, а какие — портфельными.

В системе МАИГ, например, к прямым относятся инвестиции, производимые по договорам инвесторов с принимающей

стороной о разделе продукции; об участии в проекте; об участии в управлении предприятием; о коммерческой концессии (франчайзинга); на строительство под ключ; по лицензионным договорам; по договорам финансовой аренды (лизинга); по договорам целевого займа; некоторые другие.

В международной инвестиционной системе можно выделить три уровня взаимоотношений: *частноправовой* уровень, на котором взаимодействуют в инвестиционных правоотношениях частные лица разных стран; *публично-правовой* уровень, на котором взаимодействуют между собой *публичные лица* — государства, межгосударственные организации; так называемые *диагональные*, или смешанные, взаимоотношения, в которых взаимодействуют частное лицо, с одной стороны, и публичное — с другой.

Инвестиции, которые направляются в зарубежные страны и накапливаются там, образуют своеобразную «вторую экономику». Эта экономика, с одной стороны, функционирует по праву страны размещения инвестиций, а с другой стороны, находится под контролем инвесторов — нерезидентов, вложивших свои средства (в стране размещения инвестиций эти лица — иностранцы). Следовательно, в стране размещения появляется некий «иностраннный сектор» экономики — в том смысле, что он управляется иностранными лицами. Это и порождает проблему правового статуса иностранных инвестиций и иностранных инвесторов.

Международно-правовые нормы, регулирующие отношения в сфере *международных инвестиционных отношений*, составляют МИП. *Международное инвестиционное право* — институт, или подотрасль, МЭП.

Предметом регулирования МИП являются, в частности, следующие группы правоотношений между публичными лицами: 1) трансграничное движение инвестиций; 2) внутренние правовые режимы, в рамках которых вращаются «вещи» и «лица», т. е. инвестиции и инвесторы; 3) правовые основы функционирования международной инвестиционной системы в целом.

Субъектами МИП являются публичные лица — государства и международные организации. Круг инвесторов (операторов) шире. Инвесторами чаще всего выступают частные лица, и прежде всего многонациональные предприятия — ТНК и их разновидности — транснациональные банки.

В настоящее время в МИП в качестве преобладающего метода регулирования применяется метод двустороннего регулирования международных инвестиционных отношений. Однако в дополнение к нему в отдельных вопросах все интенсивнее используется метод многостороннего регулирования.

На *двустороннем* уровне в международной инвестиционной системе широкое распространение получили: соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций (капиталовложений); так называемые договоры о поселении, определяющие правовой режим *приема (доступа)* иностранных инвестиций и инвесторов; договоры об избежании двойного налогообложения и др.

На *многостороннем* уровне наиболее важными являются, в частности, следующие акты: Вашингтонская конвенция о порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 г.; Сеульская конвенция 1985 г., учредившая МАИГ; Соглашение по торговым аспектам инвестиционных мер (ТРИМС) 1994 г., которое действует в рамках ВТО, и др.

Некоторые нормы МИП были зафиксированы в Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г.

В 1992 г. МБРР принял «Руководящие принципы в отношении режима иностранных инвестиций». В рамках Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в 1994 г. был принят Добровольный кодекс прямых иностранных инвестиций. В рамках СНГ в 1993 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности.

Государство обладает суверенным правом регулировать иностранные инвестиции на национальной территории при соблюдении своих международных обязательств в этой сфере, открывая или закрывая экономику, создавая благоприятный или неблагоприятный климат для инвестиций. Почти все государства закрывают для проникновения частных иностранных инвестиций ключевые отрасли экономики, на которых основывается суверенитет страны: оборонное производство, секторы коммуникаций, транспорта, разработку недр, сферу общественной безопасности, здравоохранения и т. п.

По внутригосударственному законодательству в вопросах приема и защиты иностранных инвестиций может применяться принцип (стандарт) национального режима, т. е. тот же режим, который предоставляется внутренним инвестициям.

Часто государства на взаимной основе предоставляют друг другу в инвестиционной сфере одновременно и режим наибольшего благоприятствования, и национальный режим. Инвестор в таком случае пользуется режимом, который окажется более выгодным для него.

Средствами внутригосударственного права решаются не только вопросы *приема и защиты* инвестиций, но и *гарантий* инвестициям. Вопросами гарантий озабочены преимущественно государства национальной принадлежности инвестиций (экспортеры инвестиций), а не государства их размещения (импортеры инвестиций).

С определенной долей условности можно вывести некоторые основные принципы МИП: свобода экспорта инвестиций; свобода применения защитных мер при импорте инвестиций; защита инвестиций; «территориальность» регулирования иностранных инвестиций; государственный и международный контроль за движением инвестиций; ненанесение ущерба инвестициями экономике принимающей страны; недопущение экспроприации (национализации) иностранных инвестиций без соответствующей компенсации; свобода перевода доходов и дивидендов от инвестиций за пределы страны базирования; суброгация, т. е. переход права требования возмещения в случаях ущерба инвестициям от частного инвестора к государству инвестора; устранение двойного налогообложения.

В международном инвестиционном праве прослеживается общая для международного права тенденция: все новые и новые вопросы когда-то исключительно внутренней компетенции государств переходят под контроль и регулирование средствами международного права.

Несмотря на пробелы, которые все еще имеются в международно-правовом регулировании МЭО, можно констатировать становление МЭП как международно-правовой отрасли со своими институтами и подотраслями состоялось.

Контрольные вопросы

1. Какие правоотношения регулирует МЭП?
2. Какие подотрасли и институты включает в себя система МЭП?
3. Что понимается под источником МЭП? Приведите пример источников МЭП

4 В чем состоит регулирующая роль специальных «принципов-стандартов» в МЭС? Чем механизм действия принципа экономической недискриминации отличается от механизма ПНБ?

5. В чем заключаются в МЭС проблемы:

а) экстерриториального применения внутреннего права;

б) иммунитета государств в их хозяйственных отношениях международного характера,

в) правосубъектности субъектов федераций?

6. В чем заключается юридическая сущность (особенность) исключения из ПНБ для правового режима внутри интеграционных объединений?

7. Какие институты входят в состав МФП? В чем специфика каждого института?

8 Какие международные договоры регулируют инвестиционную сферу? Каковы их содержание и роль в международной инвестиционной системе?

9. Как распределяется компетенция международных организаций в МЭС?

Рекомендуемая литература

Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2002.

Лабин Д. К. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций М., 2001.

Моисеев А. А. Международные кредитно-финансовые организации Правовые аспекты деятельности. М., 2003.

Смбатян А. С. Международные торговые споры в ГАТТ/ВТО Избранные решения (1952—2005 гг.). М., 2006.

Шумилов В. М. Всемирная торговая организация право и система М., 2006.

Шумилов В. М. Международное финансовое право М., 2005.

Шумилов В. М. Международное экономическое право Ростов н/Д, 2003.

Глава 21

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие международного экологического права

Международное экологическое право — это самостоятельная отрасль международного права, представляющая собой совокупность специальных международно-правовых принципов и норм, регулирующих международные экологические отношения между субъектами международного права.

Международное экологическое право является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей международного права, что проявляется, в частности, в расширении регулируемого ею круга общественных отношений. Две традиционные предметные области регулирования (отношения по поводу охраны окружающей среды и отношения по поводу рационального природопользования) дополнились двумя новыми (отношениями по поводу обеспечения экологической безопасности и отношениями по поводу обеспечения соблюдения экологических прав человека).

С расширением предмета международного экологического права напрямую связано такое всеми признаваемое явление, как *экологизация международных отношений*. Включение эколого-ориентированных норм в источники, традиционно относящиеся к другим отраслям международного права, зачастую происходит в силу сложившейся традиции или по соображениям удобства и не ведет к расширению предметной сферы таких отраслей.

Появление в международном экологическом праве двух новых предметных областей приходится на конец XX в. Впервые идея международной экологической безопасности была предложена Президентом СССР в сентябре 1987 г. в связи с выдвижением идеи создания Всеобъемлющей системы международной безопасности. В этой системе экологической безопасности отводилась подчиненная роль по отношению к эко-

номической безопасности. Однако уже через год вопросы обеспечения экологической безопасности были выделены в самостоятельную предметную область, которая в настоящее время насчитывает обширный массив нормативных актов в виде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, многосторонних и двусторонних договоров и соглашений. Примером может служить Соглашение между Правительством РФ и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 11 января 1996 г., в котором прямо указывается на обеспечение экологической безопасности как на область двустороннего сотрудничества.

Самодостаточность экологических прав человека и, как следствие, включение в предмет международного экологического права отношений по поводу обеспечения их соблюдения подтверждены сегодня как доктриной, так и практикой международного права. В настоящее время указанные права наиболее полно кодифицированы в Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятой 25 июня 1998 г. в г. Орхус (Дания)¹.

При этом особо подчеркивается автономный, фундаментальный характер таких прав и необходимость их выделения в особую категорию наряду с гражданскими, политическими, социальными, экономическими и культурными правами человека.

Являясь частью международного права, международное экологическое право имеет тот же субъектный состав, что и международное право в целом. То, что в международном экологическом праве иногда говорится о правах и интересах лиц, народов, поколений и т. п., далеко не равнозначно их правосубъектности. «Традиционные» субъекты международного права защищают указанные интересы.

Данное положение приобретает особую важность в связи с встречающимися иногда высказываниями о том, что международное экологическое право регулирует взаимоотношения человечества с окружающей его природной средой или что международные экологические отношения — это отношения в

¹ Вступила в силу в 2001 г. Российская Федерация не участвует.

сфере взаимодействия человечества с природой. Природа как таковая в принципе не в состоянии выступать субъектом правоотношений.

§ 2. Возникновение и основные этапы формирования международного экологического права

Появление международного экологического права напрямую связано с характером экологических проблем, большинство из которых является глобальными по своей природе и требует для своего разрешения тесного, долгосрочного и разностороннего межгосударственного сотрудничества. Важно, чтобы глобальное (универсальное) международное сотрудничество не противопоставлялось региональному, двустороннему и любому иному, а также соответствующим внутригосударственным мерам. Все это — системные отношения в рамках одной общей задачи — обеспечения экологической безопасности человечества в целом.

В зависимости от преобладающих тенденций в решении экологических проблем историю международного экологического права можно условно разделить на четыре этапа: 1839—1948 гг., 1948—1972 гг., 1972—1992 гг. и современный (с 1992 г.).

Первый этап берет начало с двусторонней Конвенции о ловле устриц и рыболовстве у берегов Великобритании и Франции от 2 августа 1839 г. В этот период предпринимались разрозненные усилия на двустороннем субрегиональном и региональном уровнях по защите и сохранению отдельных объектов живой природы. Усилия проводимых конференций не координировались и не пользовались эффективной поддержкой правительств. Хотя в этот период и было проявлено государствами определенное внимание к экологическим вопросам, выразившееся в заключении более 10 региональных соглашений, тем не менее удалось в какой-то мере решить лишь частные, локальные проблемы.

К этому же этапу относится принятие двух международно-правовых актов, которые содержали чисто экологические подходы, явившиеся предшественниками современных экологических концепций: Лондонской конвенции о сохранении фауны и флоры в их естественном состоянии 1930 г. и Конвенции о

защите окружающей среды и сохранении дикой природы в Западном полушарии 1940 г.

Второй этап характеризуется появлением многочисленных межправительственных и неправительственных организаций, прежде всего ООН и МСОП, прямо или косвенно связанных с международным природоохранением. Экологическая проблема приобретает глобальный характер, а к ее решению пытаются адаптироваться ООН и ряд ее специализированных учреждений. Заключаются первые универсальные международные договоры и соглашения, направленные на защиту и использование конкретных природных объектов и комплексов.

Начало третьего этапа связано с проведением в 1972 г. в Стокгольме первой универсальной Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и учреждением по ее рекомендации Программы ООН по окружающей среде, призванной координировать усилия международных организаций и государств в сфере международного природоохранения. В этот период расширяется и углубляется международное природоохранное сотрудничество, заключаются конвенции по вопросам, в глобальном урегулировании которых заинтересовано все человечество, обновляются ранее принятые международные договоры и соглашения, активизируется работа по официальной и неофициальной кодификации отраслевых принципов международного экологического права.

Современный период в истории международного экологического права берет начало с Конференции ООН по окружающей среде и развитию, которая проходила в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в июне 1992 г. Эта Конференция направила процесс кодификации международного экологического права в русло принципов социоприродного развития. Параметры и сроки исполнения положений принятой на Конференции «Повестки дня на XXI век» были уточнены на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в г. Йоханнесбурге в 2002 г.

Параллельно продолжали заключаться двусторонние соглашения в области охраны окружающей среды, основной акцент в которых стал делаться на обеспечении экологической безопасности и устойчивого развития участвующих в них сторон.

МСОП к 1995 г. завершил работу над проектом международного пакта по окружающей среде и развитию, в котором

подверглись кодификации девять отраслевых принципов международного экологического права.

Продолжает углубляться и расширяться региональное природоохранное сотрудничество, о чем свидетельствуют две новые экологические программы, принятые в рамках ЕС, и появления в рамках СНГ Межгосударственного экологического совета.

Наконец, в целях разрешения международных экологических споров стали создаваться соответствующие институциональные механизмы. В июле 1993 г. в составе МС ООН была создана Камера по экологическим вопросам, а в 1994 г. был учрежден Международный суд экологического арбитража и примирения.

§ 3. Источники международного экологического права

Разработка оснований и методов классификации международных экологических норм является необходимым шагом к упорядочению системы и структуры данной отрасли международного права. Исследование источников, помимо прочего, позволяет уяснить закономерности ее формирования и тенденции дальнейшего развития.

В настоящее время большое внимание уделяется: основаниям и условиям разграничения глобальных и региональных международных эколого-правовых норм; определению взаимосвязи между рамочными соглашениями и детализирующими их нормами; оценке значения так называемых норм «мягкого права», создаваемых при определении принципов, стратегий и в целом долгосрочного планирования в регулировании международных экологических отношений; пониманию сущности и роли международных экологических стандартов в механизме правового регулирования экологических отношений.

Основными источниками международного экологического права являются *международный договор* и *международный обычай*. Их значение и характер взаимодействия различны для разных стадий формирования этой отрасли международного права. Начальный этап, как уже было показано выше, характеризовался отсутствием разветвленной системы международных договоров, регулирующих международные экологические отношения, и относительно широким применением общих прин-

ципов международного права и международных обычных норм

В настоящее время международное экологическое право развивается преимущественно по пути конвенционного регулирования, так как специфика природоохранения состоит в том, что его эффективность прямо пропорциональна степени точности и детализации международно-правового регулирования.

В зависимости от степени взаимосвязи с проблематикой охраны окружающей среды все международные договоры условно можно разделить на три группы:

1) договоры, регулирующие отношения, близкие к отношениям в области охраны окружающей среды (например, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.);

2) договоры, регулирующие отношения по поводу использования природных объектов, содержащие некоторые природоохранные нормы (например, Конвенция ООН по морскому праву),

3) договоры, полностью ориентированные на регулирование международно-правовых отношений по поводу охраны окружающей среды (например, Конвенция об охране озонового слоя 1985 г.).

Практика государств выработала три основных типа международных договоров, которые в состоянии реально способствовать решению экологических проблем. Первый получил название «превентивного» подхода и связан с устранением барьеров в виде государственных границ в части принимаемых эколого-ориентированных решений (например, Северная конвенция о защите окружающей среды 1974 г., в которой участвуют Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция). Суть второго подхода заключается в принятии юридически обязательных для государств решений прямого действия наднационального характера (например, практика ЕС). Третий подход — так называемый Венский тип — берет начало от Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. и предполагает выработку и принятие «рамочных» соглашений под эгидой международных организаций (например, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. и Конвенция об изменении климата 1992 г.).

Первый подход наиболее приемлем на субрегиональном уровне, позволяя сконцентрировать усилия ограниченного круга государств, испытывающих сходные или идентичные экологические трудности. Второй подход требует принятия юридически обязательных правил и норм поведения государств, но не должен рассматриваться как своего рода ограничение государственного суверенитета. Третий подход в наибольшей степени отвечает интересам тех государств, которые желают сохранить за собой максимально возможный объем суверенитета. В этом случае так называемый международный интерес представляет та или иная международная организация, служащая в качестве форума для проведения соответствующих переговоров. С помощью своих относительно широких формулировок и условий «рамочные» соглашения обеспечивают необходимую базу для взаимодействия и сотрудничества максимально большого числа государств. Являясь первым шагом на пути кооперирования усилий, они позволяют незамедлительно приступить к исследованиям и мониторингу, имеющим исключительно важное значение, так как именно четкие научные данные о тех или иных экологических явлениях и последствиях дают возможность переходить на уровень принятия государствами конкретных более детальных обязательств. Достигнутые результаты научно-технического сотрудничества позволяют выделить наиболее актуальные направления для взаимодействия и детально разработать механизм их осуществления в приложениях и протоколах, становящихся неотъемлемой частью «рамочного» соглашения. Этот подход направлен главным образом на «управление» исчезающими природными ресурсами, а не на выработку общих принципов международного права. Иными словами, он имеет более прагматичный характер и требует от государств не заявления о своей приверженности общим принципам международной защиты окружающей среды, а принятия конкретных мер, направленных на восстановление и поддержание того или иного природного ресурса.

Сегодня развитие международного экологического права во многом обеспечивается за счет «прироста» норм так называемого мягкого права, которые, обеспечивая предварительное доправовое регулирование, со временем могут трансформироваться в договорные или обычные международно-правовые нормы. Использование таких документов, названы ли они, на-

пример, рекомендациями, декларациями принципов, кодексами поведения, руководящими началами или модельными нормами, является своего рода показателем изменения или установления руководящих начал.

Когда в 1970-е гг. потребовалось создать нормативную основу новой системы сотрудничества в области охраны окружающей среды, предпочтение было отдано «мягкому праву» в форме резолюций международных конференций, которое оказалось способным более оперативно приспосабливаться к меняющимся национально-политическим реалиям и позволило определить возможное содержание «твердого» международного экологического права, равно как и границы допустимости субъективной свободы действий.

Как результат на Стокгольмской конференции 1972 г. были приняты Декларация принципов и План действий. В дальнейшем этот опыт был воспринят Конференцией в Рио-де-Жанейро 1992 г. и Всемирной встречей на высшем уровне по устойчивому развитию в г. Йоханнесбурге в 2002 г.

Такие нормы кроме прочего обеспечивают возможность осуществлять гибкое коллективное регулирование с учетом специфических условий участников. Они, в частности, могут регулировать международные отношения с участием субъектов национального права. В качестве примера можно привести нормы «мягкого права», содержащиеся в Кодексе ведения ответственного рыболовства, принятом ФАО в 1995 г., и Повестку 21 олимпийского движения, принятую Международным олимпийским комитетом в 1999 г.

Особое место в системе источников международного экологического права занимают экологические стандарты, представляющие собой односторонние акты международных межправительственных организаций, принимаемые ими в порядке осуществления своих нормотворческой и регулирующей функций. Многие международные неправительственные экологические организации (ВФДП, Гринпис Интернэшнл и др.) также наделены компетенцией принимать экологические стандарты, которые рекомендуются для одобрения межправительственным форумом или направляются государствам для включения в их национальное экологическое законодательство.

В последнее время появился новый вид экологических стандартов — стандарты должной осмотрительности, которые

зависят от целого ряда факторов, таких как масштабы деятельности, климатические условия, место осуществления деятельности, материалы, используемые в ходе деятельности, и др. Это, например, Принцип 11 Декларации Рио и Принцип 23 Стокгольмской декларации по окружающей среде.

§ 4. Договорная практика использования внешнего долга на охрану окружающей среды

Поиск выхода из сложившейся в 1980-е гг. тупиковой ситуации с внешней задолженностью развивающихся государств привел к появлению в практике международных отношений так называемых *договоров об обмене части внешнего долга на экологические программы и проекты* (Debt-for-Nature Swaps). Эти договоры, с одной стороны, пусть незначительно, но уменьшают внешнюю задолженность развивающихся государств, а с другой стороны, позволяют последним высвободить финансовые ресурсы для решения наиболее острых экологических проблем.

Первые договоры об обмене были заключены ВФДП через свои филиалы в США с Боливией и Эквадором в 1987 г. Если договор с Боливией, по сути, представлял собой акцию *ad hoc*, вариант с Эквадором явился первым шагом в осуществлении одобренной правительством этой страны программы по обмену внешнего долга в 10 млн долл. Он явился одним из первых примеров обмена внешнего долга в иностранной валюте на новый долг в национальной валюте.

Сегодня системой таких договоров охвачено более 20 развивающихся государств. В 2001 г. с предложением заключить такой договор к Российской Федерации обратились США, но это предложение было отклонено.

Накопленный 20-летний опыт позволяет выявить основные принципы и шаги, которые необходимо соблюдать при разработке программ обмена:

1) договоры об обмене требуют тщательной предварительной оценки финансовых и природоохранных аспектов трансакции. Надлежащим образом сформулированные положения и статьи таких соглашений могут существенно уменьшить реальные затраты развивающихся стран на дело охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2) транзакции по обмену устанавливают оперативную связь между природоохранением и финансовыми рынками, существование которой давно предполагалось, но которая на практике не ощущалась.

В общем виде в любом из случаев заключения договоров об обмене четко прослеживаются следующие основные этапы.

Первый шаг связан с получением принципиального одобрения со стороны государства-должника. При этом могут вестись переговоры с тремя ключевыми партнерами: правительством, центральным банком и соответствующей неправительственной природозащитной организацией, которая в дальнейшем будет аккумулировать средства и управлять согласованной программой. Заключение договоров об обмене возможно только в том случае, если в стране-должнике существует авторитетная сильная неправительственная природозащитная организация.

Второй шаг связан с приобретением самого долга. Транзакция может иметь место только в том случае, когда имеются серьезные основания на получение одобрения со стороны государства-должника, которое и должно осуществлять эффективный контроль над всеми этапами транзакции. В противном случае ставится под вопрос возможность конвертации долга в национальную валюту.

Третий шаг связан с передачей титула на долг. В некоторых случаях может оказаться выгодным для природозащитной организации государства-кредитора приобрести долг и в дальнейшем подарить его своему партнеру в государстве-должнике; в других случаях более выгодно простимулировать своими ресурсами передачу долга напрямую природозащитной организации государства-должника. Определяющими при выборе того или иного варианта являются финансовые соображения, а также вопросы налогообложения.

Четвертый шаг сводится к конвертации обмениваемого долга в национальную валюту в соответствии с положениями достигнутого с государством-должником договора.

Заключительный этап — это разработка и принятие согласованной программы сохранения и защиты окружающей природной среды, что является, по существу, главной целью всего обменного процесса.

§ 5. Принципы международного экологического права

Основы правового регулирования международных экологических отношений составляют как общепризнанные принципы общего международного права, которые в силу своей императивности и универсальности сохраняют свою регулятивную функцию и в этой специальной области деятельности, так и специальные отраслевые принципы международного экологического права.

Фрагментация международного экологического права, отсутствие единого универсального кодифицирующего акта привели к расхождениям в оценке доктриной международного права количества и качества специальных принципов данной отрасли.

В настоящее время отраслевые принципы международного экологического права наиболее полно неофициально кодифицированы в проекте международного договора, получившего название «проект международного пакта по окружающей среде и развитию», который был разработан в 1995 г. специалистами МСОП и Международного совета по праву окружающей среды (существует в редакции 2004 г.). В основу проекта пакта положены договоры и обычаи в области международного экологического права, а также положения Стокгольмской декларации, Декларации Рио и Всемирной хартии природы 1982 г.

Проект пакта содержит указание на девять таких принципов.

1. *Обеспечение соблюдения конституционных экологических прав человека.* Этот принцип не имеет прямого действия и зависит от того, какие конкретные экологические права человека закреплены в конституциях и конституционных актах государств. Поэтому данный принцип в отношении конкретного государства следует толковать так: «...что предусмотрено вашей Конституцией и конституционными законами в отношении экологических прав человека, то и соблюдайте».

2. *Недопустимость нанесения трансграничного ущерба окружающей среде.* Данный принцип является центральным системообразующим принципом международного экологического права. Его нормативное содержание раскрывается в Принципе 21 Стокгольмской декларации и в Принципе 2 Декларации Рио: «Государства... несут 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».

Суть рассматриваемого принципа заключается в том, что в случае угрозы причинения ущерба окружающей среде должны быть приняты все меры по предотвращению такого ущерба. Любая деятельность, которая может повлечь такой ущерб, должна быть прекращена.

В настоящее время этот принцип закреплен как в многочисленных международных договорах и соглашениях, так и в источниках «мягкого» международного экологического права.

3. *Экологически обоснованное рациональное использование природных ресурсов.* В самом общем виде юридическое содержание данного принципа раскрывается в нормах «мягкого» международного экологического права следующим образом. рациональное планирование и управление возобновляемыми и невозобновляемыми ресурсами Земли в интересах нынешнего и будущих поколений; долгосрочное планирование экологической деятельности с обеспечением экологической перспективы; оценка возможных последствий деятельности государств в пределах своей территории, зон юрисдикции или контроля для систем окружающей среды за этими пределами: сохранению эксплуатируемых природных ресурсов на оптимальном уровне, т. е. на уровне, при котором обеспечивается их неистощительное использование; научно обоснованное управление живыми ресурсами.

В соответствии с рассматриваемым принципом государства вправе распоряжаться ресурсами своей территории только в пределах стандартов экологической безопасности. Устойчивое развитие следует понимать как развитие в согласии с требованиями законов устойчивости биосферы, в пределах того коридора (хозяйственной емкости биосферы, а в локальных и региональных случаях — хозяйственной емкости соответствующих экосистем), который предопределен для цивилизации ограничениями и запретами, вытекающими из этих законов.

4. *Недопустимость радиоактивного заражения окружающей среды.* Распространяет свое действие как на мирную, так и на военную области использования радиоактивных веществ (ядерной энергии).

Государства не должны осуществлять ввоз и вывоз средств потенциального радиоактивного заражения без принятия должных (надежных) средств радиоактивной безопасности.

Юридическое содержание данного принципа раскрывается в Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г., Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г. и стандартах МАГАТЭ.

5. *Защита экологических систем Мирового океана.* Юридическое содержание данного принципа сводится к обязанности всех государств «защищать и сохранять морскую среду» (ст. 192 Конвенции ООН по морскому праву).

Международные нормы и стандарты по предотвращению загрязнения с судов в открытом море, включая экономические зоны, разрабатываются самими государствами, а обеспечение таких норм и стандартов в экономической зоне преимущественно, а в открытом море полностью относится к юрисдикции государства флага.

6. *Запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду.* Своим появлением данный принцип обязан принятию в 1977 г. Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду и Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Он обязывает государства при ведении военных действий проявлять заботу «о защите природной среды от обширного, долговременного и серьезного ущерба» (ст. 55 Протокола); запрещает использование методов или средств ведения войны, которые имеют целью причинить или, как можно ожидать, причинят такой ущерб природной среде, а также преднамеренное управление «природными процессами — динамикой, составом или структурой Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космическим пространством» (ст. 2 Конвенции) в целях нанесения ущерба вооруженным силам противника, гражданскому населению противостоящего государства, его городам, промышленности, сельскому хозяйству, транспортным и коммуникационным сетям или природным ресурсам.

Отдельные элементы рассматриваемого принципа раскрываются в Протоколе III «О запрещении или ограничении при-

менения зажигательного оружия» к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г., а также в ряде разоруженческих конвенций, документах «права Гааги» и некоторых других международных договорах.

7. Обеспечение экологической безопасности. Его основу составляет теория экологического риска — определение уровня приемлемого риска с его непременным учетом при установлении себестоимости продукции и услуг. Под приемлемым риском понимается такой уровень риска, который оправдан с точки зрения экономических и социальных факторов, т. е. приемлемый риск — это риск, с которым общество в целом готово мириться ради получения определенных благ в результате своей деятельности.

В настоящее время данный принцип представляет собой скорее цель, к которой должно стремиться мировое сообщество, чем реально действующий принцип.

8. Международно-правовая ответственность государств за ущерб, причиненный окружающей среде. В соответствии с данным принципом государства обязаны возместить ущерб окружающей среде, причиненный как в результате нарушения ими своих международных обязательств, так и в результате деятельности, не запрещенной международным правом.

Сложившаяся практика государств в этом вопросе получила отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 62/68 от 6 декабря 2007 г. «Рассмотрение вопроса о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности и распределении убытков в случае такого вреда» и в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 61/36 от 4 декабря 2006 г. «Распределение убытков в случае трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности».

9. Предосторожный подход или предосторожность В самом общем виде данный принцип сформулирован в Декларации Рио следующим образом: «В целях защиты окружающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход. 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» (Принцип 15). Иными словами, отсутствие

достаточной научной информации не должно использоваться в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и защите окружающей среды.

Он направлен на переориентацию международного природоохранного сотрудничества с реагирования на уже случившиеся неблагоприятные для окружающей среды события на их предотвращение и предупреждение.

Данный перечень не является исчерпывающим и окончательным. Процесс выработки отраслевых принципов международного экологического права продолжается. Отраслевые принципы имеют общий характер и не могут отличаться в различных государствах (группах государств) или регионах.

§ 6. Международные организации и конференции в сфере охраны окружающей среды

Международные организации прочно вошли в структуру системы международных экологических отношений в качестве важного ее элемента, без которого само функционирование всей системы в целом уже немыслимо и практически невозможно, учитывая характер экологической проблематики.

На сегодняшний день сложилась довольно разветвленная сеть международных организаций, которые в той или иной степени занимаются экологической проблематикой. При этом на универсальном уровне сейчас отсутствуют международные межправительственные организации, специально созданные государствами для решения экологических проблем. Вопрос об учреждении такой организации, условно именуемой Международной экологической администрацией, в доктрине международного права и в рамках ЮНЕП обсуждается с конца 1980-х гг.

В этих условиях центральное место в системе международного природоохранного сотрудничества занимает ООН в силу практически универсальной правосубъектности, которой организация наделена ее членами. Среди главных органов ООН основная роль в организации международных природоохранных мероприятий принадлежит Генеральной Ассамблее и ЭКОСОС. Если на Генеральную Ассамблею возложены функции по общему руководству природоохранной деятельностью ООН, в том числе и по руководству деятельностью ЭКОСОС в данной области, то ЭКОСОС обладает конкретной компетенцией по осуществлению такой деятельности. В составе МС ООН с 1993 по

2006 г. существовала специальная Камера по экологическим вопросам (не было ни одного обращения).

По решению Генеральной Ассамблеи ООН были проведены три крупнейшие международные конференции по проблемам окружающей среды: в Стокгольме (1972 г.), Рио-де-Жанейро (1992 г.) и Йоханнесбурге (2002 г.). На первых двух были приняты Стокгольмская декларация, содержащая 26 принципов международного природоохранного сотрудничества, и Декларация Рио, содержащая 27 принципов. На них же были приняты рекомендации учредить в структуре ООН специальные природоохранные органы — ЮНЕП и Комиссию по устойчивому развитию (КУР).

ЮНЕП была учреждена на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. «Организационные и финансовые мероприятия по международному сотрудничеству в области окружающей среды» в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи в составе четырех главных органов: Совета управляющих, Секретариата, Фонда по окружающей среде и Совета по координации в области окружающей среды (в 1977 г. решением Генеральной Ассамблеи ООН Совет по координации был упразднен и его функции были переданы Административному комитету ООН по координации).

С созданием ЮНЕП международное природоохранное сотрудничество активизировалось, стало более упорядоченным и планомерным.

Комиссия по устойчивому развитию была учреждена в 1993 г. в качестве вспомогательного органа ЭКОСОС в целях содействия осуществлению принятой на Конференции в Рио-де-Жанейро «Повестки дня на XXI век».

Специализированные учреждения ООН начали уделять внимание экологической проблематике в 50-е — начале 60-х гг. XX в. в контексте своей основной профильной деятельности.

В ИКАО с 1983 г. функционирует Комитет по охране окружающей среды от воздействия авиации, который образовался в результате слияния Комитета по авиационному шуму и Комитета по авиационной эмиссии. В 1971 г. ИКАО приняло первую редакцию приложения 16, содержащую стандарты и рекомендации по авиационному шуму. С 1981 г. приложение получило название «Охрана окружающей среды» и состоит из двух томов: первый том включает стандарты по авиационному

шуму, второй — стандарты и рекомендации по эмиссии авиационных двигателей.

Сотрудничая с Конвенцией ООН об изменении климата 1992 г., ИКАО в Сводном заявлении о постоянной политике и практике в области охраны окружающей среды признала принцип предосторожности в качестве одного из принципов своей политики и что обмен квотами на эмиссию потенциально является экономически эффективным средством решения проблемы выбросов двуокиси углерода.

ФАО является ключевым партнером по трем природоохранным конвенциям: Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., РКИК и Конвенции по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке, 1994 г. Она выступает в роли ведущей организации по подготовке проектов соответствующих конвенций по Программе региональных морей ЮНЕП. ФАО сыграла ведущую роль в формировании проектов предложений по регулированию использования биологических ресурсов открытого моря в ходе работы 3-й Конференции ООН по морскому праву. В настоящее время практически нет ни одного вопроса в области рыболовства, который не являлся бы предметом внимания ФАО.

В составе ФАО функционируют Комитет по лесам, Комитет по сельскому хозяйству, Комитет по всемирной продовольственной безопасности (всего восемь комитетов), а также Комиссия по «Codex Alimentarius», созданная в 1963 г. из специалистов ФАО и ВОЗ, которая устанавливает стандарты по питанию.

В ИМО исключительной компетенцией принимать рекомендации по вопросам предотвращения загрязнения моря наделена Ассамблея (ст. 15 Конвенции об ИМКО 1948 г.). Кроме нее разработкой экологической проблематики занимаются также Комитет по защите морской среды и Юридический комитет (своим созданием обязан аварии с нефтяным танкером «Торри-Каньон» в 1967 г.).

По признанию большинства специалистов, ИМО обладает специальной ответственностью в области загрязнения морской среды нефтью, нефтепродуктами, другими опасными и вредными веществами с судов. Не случайно практически все ныне действующие международные конвенции в этой области либо

разрабатывались в рамках этой Организации, либо принимались и обсуждались при ее непосредственном участии.

В 1997 г. ИМО приняла новое Приложение VI к Конвенции MARPOL 73/78 «Правила по предотвращению загрязнения воздуха с судов» (вступило в силу в 2006 г.). Оно установило лимиты на выбросы окислов серы и азота с судов и запретило преднамеренную эмиссию озоноразрушающих веществ. В мае 2000 г. Организация приняла решение запретить использование на судах хлорированного углеводорода, который обладает большим «парниковым» потенциалом.

Среди универсальных международных неправительственных экологических организаций ведущая роль принадлежит МСОП — независимой международной некоммерческой организации, созданной в 1948 г. во Франции.

Его основная цель состоит в осуществлении руководства и оказании содействия мировому природоохранному движению для поддержания целостности и сохранения разнообразия живой природы и обеспечения использования человеком природных ресурсов на устойчивой и справедливой основе.

Основная деятельность МСОП сосредоточена в его шести комиссиях: комиссии по видам животных, находящихся под угрозой исчезновения; комиссии по особо охраняемым территориям; комиссии по экосистемному управлению; комиссии по экологическому праву; комиссии по экологической, экономической и социальной политике; комиссии по образованию и связи в области экологии, а также в Центре экологического права Союза, учрежденного в 1970 г. в г. Бонне (ФРГ). Союзом были разработаны и рекомендованы к принятию многочисленные универсальные, региональные, субрегиональные и национальные нормативные природоохранные акты.

Важную роль в деле защиты и сохранения окружающей среды и ее отдельных объектов играют сегодня также такие международные неправительственные экологические организации, как ВФДП (1961 г.) и Гринпис Интернэшнл (1971 г.).

§ 7. Международно-правовая защита полярных экосистем

Природные комплексы Арктики и Антарктики отличаются большой уязвимостью к внешним воздействиям. Эти области вплоть до наших дней остаются наименее затронутыми челове-

ческой деятельностью, которая при определенных условиях может привести к наступлению необратимых последствий. Например, таяние льда повлечет повышение уровня Мирового океана и, соответственно, затопление суши. Кроме того, полярные области оказывают огромное влияние не только на климат соседних районов, но и на климатические явления всей нашей планеты в целом.

Различия в правовом положении Арктики и Антарктики предопределили разный международно-правовой режим защиты их экосистем.

Арктика. Расширение и углубление сотрудничества между приарктическими государствами привели к созданию в 1996 г. Арктического совета, одной из основных целей которого является нахождение способов организации, координации и взаимодействия между такими государствами по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением объединенной арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды.

Арктический совет заложил прочную основу для продолжения сотрудничества, направленного на достижение устойчивого развития Арктики. Большая часть его программ и проектов связана с экологическим измерением устойчивого развития (арктический мониторинг и оценка, сохранение арктической природы и фауны, защита арктической морской среды, предупреждение, готовность и реагирование на чрезвычайные ситуации, оценка влияния на климат Арктики и др.).

Реализуя Стратегию охраны окружающей среды в Арктике (1991 г.), Совет на своей сессии в 2000 г. принял Рамочный документ по устойчивому развитию. В Инарской декларации 2002 г. министры арктических государств приняли решение разработать План действий Арктического совета по устойчивому развитию, который призван обеспечить практическую реализацию Рамочного документа, Программы устойчивого развития Арктического совета, а также решений Всемирного саммита Земли в г. Йоханнесбурге применительно к специфическим условиям Арктического региона.

В осуществлении проектов и программ Арктического совета сегодня принимают участие Северный Совет, ЕС, ЕЭК, МОК и некоторые другие.

Антарктика. В настоящее время международно-правовой режим охраны экосистем Антарктики помимо самого Договора об Антарктике установлен в конвенциях о сохранении антарктических тюленей 1972 г., о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протоколе об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике и Соглашении о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г.

Конвенция 1972 г. (вступила в силу в 1978 г.) разрешила отлов только трех из шести видов антарктических тюленей, определила допустимые уровни их добычи, охраняемые виды, открытые и закрытые для промысла районы, лимиты вылова по полу, размеру и возрасту, технические данные орудий лова и приспособлений, порядок предоставления информации о промысле и системы инспекции.

Конвенция 1980 г. (вступила в силу в 1982 г.) действует не только на территории собственно Антарктики по смыслу Договора 1959 г., но и на пространствах, расположенных между 60° южной широты и линией Антарктической конвергенции (до 45° южной широты), и распространяется на все популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и на другие виды живых организмов, включая птиц, а также тюленей и китов. При этом согласно ст. VI Конвенции ее положения не умаляют прав и обязательств Договаривающихся сторон по Международной конвенции о регулировании китобойного промысла 1946 г. и Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г.

Конвенция учредила специальную Комиссию по сохранению морских живых ресурсов Антарктики, консультативным органом которой является Научный комитет по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

Конвенция 1988 г. (в силу не вступила) регулирует условия и порядок разработки минеральных ресурсов Антарктики с учетом обеспечения экологической безопасности в регионе. Создаваемая ею Комиссия по минеральным ресурсам Антарктики обладает функциями оценки воздействия на окружающую среду Антарктики, деятельности по освоению минеральных ресурсов, установления открытых и закрытых для добычи минеральных ресурсов районов и др. Для каждого открытого района создается Комитет по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики.

Протокол 1991 г. (вступил в силу в 1998 г.) запретил любую деятельность, связанную с минеральными ресурсами, за исключением научных исследований (ст. 7). Этот запрет действует до разработки юридически обязательного режима в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики по истечении 50 лет после вступления Протокола в силу (ст. 25), т. е. не ранее 2048 г.

Протокол объявил Антарктику природным заповедником, предназначенным для мира и науки (ст. 2).

Согласно приложению I к Протоколу любая деятельность в Антарктике до начала ее осуществления должна пройти оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с надлежащими национальными процедурами (ст. 1). Пять других приложений определяют разрешенные и неразрешенные виды изъятия местной флоры и фауны, порядок удаления, управления ликвидацией отходов, меры по предотвращению загрязнения морской среды, меры по охране и управлению районами, а также материальную ответственность, возникающую в результате чрезвычайных экологических ситуаций.

Контроль за деятельностью в Антарктике и соблюдением Протокола возложен на созданный Протоколом Комитет по охране окружающей среды Антарктики (ст. 11).

Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок) 2001 г. (вступило в силу в 2007 г.) распространяет свое действие на 19 видов альбатросов и семь видов буревестников Южного полушария. Его цель — установление рамки сотрудничества и взаимодействия для восстановления благоприятного статуса сохранности этих видов, прекращение снижения численности или ее увеличение путем скоординированных действий по сокращению известных угроз популяциям альбатросов и буревестников, а также путем сбора, анализа и распространения информации. Такими угрозами являются: ярусное рыболовство, вмешательство человека, загрязнение, интродуцированные хищники, болезни и последствия изменения климата.

Соглашение учредило Консультативный комитет для предоставления экспертных консультаций и информации сторонам, Секретариату и проч. (ст. IX). Секретариат Соглашения находится в Тасмании (Австралия). На 1 января 2009 г. сторонами Соглашения являлись 13 государств: Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Испания, Новая Зеландия, Норвегия, Перу, Уругвай, Франция, Чили, Эквадор, ЮАР.

§ 8. Международно-правовая защита отдельных природных объектов

Охрана окружающей среды от воздействия космической деятельности. Осознание мировым сообществом опасности привнесения в биосферу Земли инородных веществ и материалов привело к появлению в Договоре по космосу ст. IX, в соответствии с которой «Государства — участники Договора осуществляют изучение и исследование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, таким образом, чтобы избегать их вредного загрязнения, а также неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки внеземного вещества...». Из Договора не ясно, какие соответствующие меры должны предприниматься государствами в случае свершившегося факта привнесения внеземного вещества. Не являются обязательством и международные консультации, о которых говорится в ст. IX и которые могут быть предложены или запрошены государствами — участниками Договора для избежания потенциально вредных помех от их космической деятельности.

Нерешенным сегодня в международном праве остается вопрос о так называемом космическом мусоре. В этих условиях интерес представляет подготовленный Ассоциацией международного права в 1994 г. проект международного документа по защите окружающей среды от ущерба, вызванного космическим мусором, в соответствии с которым космический мусор включает в себя «искусственные объекты в космическом пространстве, отличные от активных или другим способом полезных спутников, когда не ожидается какого-либо разумного изменения в этих условиях в предвидимом будущем».

В 2007 г. Комитетом ООН по космосу были разработаны Руководящие принципы предупреждения образования космического мусора, которые были одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 62/217 от 22 декабря 2007 г. «Международное сотрудничество в использовании космического пространства в мирных целях». Эти Принципы отражают существующую практику, выработанную рядом национальных и международных организаций, и рекомендуются к применению с помощью соответствующих национальных механизмов.

Основу международно-правового регулирования защиты атмосферного воздуха от загрязнения составляет Рамочная конвенция ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие рас-

стояния 1979 г. вместе с принятыми к ней восемью дополнительными протоколами. Определив в самом общем виде обязательства сторон в области регулирования качества воздуха, научных исследований и разработок, обмена информацией, осуществление Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха и др., а также понятие трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния как «загрязнение воздуха, физический источник которого находится полностью или частично в пределах территории, находящейся под национальной юрисдикцией одного государства, и отрицательное влияние которого проявляется на территории, находящейся под юрисдикцией другого государства, на таком расстоянии, что в целом невозможно определить долю отдельных источников или групп источников выбросов» (ст. 1), Конвенция в протоколах ввела конкретные ограничения на выброс веществ, являющихся причиной кислотных дождей.

Международно-правовое регулирование охраны озонового слоя сегодня осуществляется на базе Конвенции об охране озонового слоя, принятой в Вене 22 марта 1985 г. Конвенция вместе с Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. создали эффективный международный механизм сокращения эмиссии озоноразрушающих веществ. Закрепленные в них согласительные процедуры стали образцом для других соглашений, касающихся защиты окружающей среды.

Монреальский протокол предусматривал 50%-ное сокращение озоноразрушающих веществ (хлорфторуглероды, фреоны и т. п.) к 2000 г. Однако неспособность большинства государств выполнить это требование привела к принятию в 1990 г. поправок к Протоколу, которые предусмотрели не только поэтапное сокращение вплоть до полного прекращения производства пяти групп веществ, но и ограничения на торговлю этими веществами с государствами, не участвующими в Протоколе.

Международное сотрудничество в области борьбы с глобальным изменением климата сегодня регулируется РКИК. Ее главная задача — контроль на равноправной основе глобальных выбросов газов антропогенного происхождения. Конечная цель РКИК — достижение стабилизации концентраций «парниковых» газов в атмосфере на уровне, который предотвратил бы опасное антропогенное вторжение в климатическую систему. Конвенция закрепила принцип общей, но дифференцирован-

ной ответственности, учитывающий социальные и экономические условия стран.

В развитие РКИК были разработаны экономические механизмы международного сотрудничества по снижению выбросов «парниковых» газов и поддержки мер по адаптации к климатическим изменениям, закрепленные в Киотском климатическом протоколе 1997 г. (вступил в силу в 2005 г.).

В соответствии с Протоколом страны приложения «Б» (включая Российскую Федерацию) получают квоту на выбросы «парниковых» газов (список газов и их источников представлен в приложении «А») на период 2008—2012 гг. Для снижения затрат на сокращение выбросов предусматриваются механизмы «гибкости», предполагающие возможность финансирования мер по снижению выбросов «парниковых» газов в тех странах, где это наиболее выгодно, с последующей передачей единицы сокращения выбросов странам-инвесторам. Протокол создает условие для трех таких международных механизмов: механизмы чистого развития; международная торговля выбросами; совместное осуществление.

Рассмотрим международно-правовую защиту растительного и животного мира. В 1951 г. ФАО приняла Международную конвенцию по защите растений, целью которой является расширение сотрудничества в борьбе с вредителями растений и растительной продукции, предотвращение их проникновения на территорию стран-участниц. При подписании двусторонних соглашений о сотрудничестве в области карантина и защиты растений Стороны договорились об установлении взаимных прав и обязанностей по обеспечению своей фитосанитарной безопасности.

В 1971 г. в г. Рамсаре (Иран) была принята подготовленная в рамках ЮНЕСКО Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц. Ее цель — выявление и сохранение наиболее ценных водно-болотных угодий, которые являются типичными или уникальными для соответствующего региона, имеют особую ценность для поддержания биологического разнообразия и регулярно посещаются большим количеством водоплавающих птиц (20 тыс. птиц или 1% особей популяции одного вида или подвида). Включение угодья в Список Конвенции означает обязательство государства содействовать его сохранению и устойчивому использованию, охра-

не, управлению и рациональному использованию ресурсов мигрирующих водоплавающих птиц.

В 1973 г. в г. Осло было заключено Соглашение о сохранении белых медведей (вступило в силу в 1976 г.). В нем приарктические государства признали, что белый медведь является важным видом ресурсов арктического района, нуждающихся в дополнительной защите, которая должна быть обеспечена посредством координированных национальных мероприятий по сохранению и рациональному использованию. Участники Соглашения обязались принимать соответствующие меры в целях защиты экосистем, частью которых являются белые медведи (берлоги, места добычи корма и др.). В 2000 г. Российская Федерация и США заключили договор о сохранении и использовании чукотско-алайской популяции белого медведя (вступил в силу в 2007 г.), который предоставляет коренным жителям Чукотки исключительное право на добычу ограниченного количества белых медведей для удовлетворения традиционных потребностей и учреждает российско-американскую комиссию.

В целях борьбы с нелегальной добычей и незаконной торговлей наиболее уязвимыми объектами живой природы по инициативе МСОП в 1973 г. в г. Вашингтоне была принята Конвенция о торговле дикими видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, — CITES (вступила в силу в 1975 г.). Ее цель — обеспечить международный контроль над торговлей дикими видами животных и растений, численность которых подорвана или может быть подорвана из-за того, что они являются популярными объектами торговли. Торговля этими видами разрешается только в исключительных случаях и по специальным разрешениям, выдаваемым с учетом заключений научных организаций. Конвенция имеет три приложения, в которые вносятся поправки раз в два года: приложение I — виды, находящиеся под угрозой вымирания; приложение II — виды, которые в данное время хотя и не находятся под непосредственной угрозой вымирания, но могут стать таковыми, если торговля образцами таких видов не будет строго урегулирована в целях предотвращения их использования, несовместимого с их выживанием; приложение III — виды, которые по определению любой стороны должны подвергнуться регулированию в пределах ее собственной юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и которые нуждаются в сотрудничестве других сторон в регулировании торговли.

В 1992 г. на Конференции в Рио-де-Жанейро была открыта для подписания Конвенция о биологическом разнообразии (вступила в силу в 1993 г.). Ее целями являются сохранение биоразнообразия, устойчивое использование его компонентов и справедливое и равноправное распределение выгод, возникающих в результате эксплуатации генетических ресурсов, в том числе путем соответствующего доступа к ним и передачи технологии, с учетом всех прав на эти ресурсы и технологии. Предусмотренные ею меры по сохранению биоразнообразия включают национальные стратегии, планы или программы, а также конкретные мероприятия. Особое значение придается созданию особо охраняемых территорий.

В соответствии с решением II/5 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии в 2000 г. был принят Картахенский протокол по биобезопасности, который применяется к трансграничному перемещению, транзиту, обработке и использованию всех живых измененных организмов, способных оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека.

В настоящее время защиту растительного и животного мира обеспечивают также Международная конвенция по охране птиц 1950 г., Соглашение о защите растений в регионе Юго-Восточной Азии и Тихого океана 1956 г., Конвенция по охране атлантических тунцов 1966 г., Конвенция об охране живых ресурсов Юго-Восточной Атлантики 1969 г., Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г., Бернская конвенция о сохранении европейской дикой природы и естественных местообитаний 1979 г., Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных веществ и пестицидов в международной торговле 1998 г., Международный договор о растительных генетических ресурсах 2001 г. и др.

§ 9. Международное экологическое правосудие

Осознание государствами катастрофических последствий, к которым могут привести международные экологические споры по поводу трансграничного ущерба окружающей среде, совместного использования разделяемых природных ресурсов и т. п., уже на ранних этапах привело к созданию институцио-

нальных механизмов по их разрешению в форме постоянно действующих комиссий или международных арбитражей *ad hoc*. Выносимые ими решения отличались большим разнообразием и не позволяли говорить о выработке единых начал и принципов международного экологического судопроизводства. Как результат в конце 1980-х гг. в связи с резким обострением целого ряда международных экологических споров встал вопрос об учреждении постоянно действующих международных судебных учреждений.

В итоге в июле 1993 г. в составе МС ООН была образована постоянная Камера по экологическим вопросам. Создание Камеры, однако, не сняло необходимости учреждения Международного экологического суда как самостоятельной и независимой от ООН международной организации, поскольку она могла рассматривать лишь межгосударственные экологические споры, и ввиду отсутствия механизма защиты права человека на благоприятную окружающую среду. Международный суд экологического арбитража и примирения (Международный экологический суд) был учрежден в г. Мехико в ноябре 1994 г. В первичный состав судей были включены 29 юристов-экологов из 24 стран, включая Россию. Местами постоянной дислокации руководящих органов Суда определены г. Мехико (Мексика) и г. Сан-Себастьян (Испания).

Международный экологический суд позволяет урегулировать экологические споры, возникшие между государствами, физическими и юридическими лицами, путем проведения процедуры примирения и арбитража. Он оказывает услуги в трех формах: 1) путем эколого-юридического анализа «горячей» ситуации и предоставлении юридических консультаций заинтересованным сторонам по их просьбе; 2) путем примирения спорящих сторон; 3) путем проведения полноценного судебного арбитражного процесса по обоюдному желанию сторон с вынесением решения, которое стороны заранее признают для себя обязательным.

Международный экологический суд выполняет следующие функции: примирение, арбитраж, консультативные заключения.

В компетенцию Суда входят споры по возмещению вреда, причиненного в результате трансграничных загрязнений окружающей среды или иных негативных экологических воздействий трансграничного характера; споры, связанные с выявлением, оценкой, недопущением, устранением, приостановлением, прекращением экологически вредной деятельности, споры,

связанные с использованием и охраной разделяемых природных ресурсов, природных комплексов и особо охраняемых природных объектов, международных пространств и природных объектов, находящихся в этих пространствах, а также связанные с возмещением экологического вреда и реабилитацией территорий, природная среда которых нарушена в результате военных действий или военной деятельности; споры по защите экологических прав граждан.

§ 10. Кодификация и прогрессивное развитие международного экологического права

Кодификацию международного экологического права, которая осуществляется одновременно с его прогрессивным развитием, можно определить как систематизацию и усовершенствование принципов и норм международного экологического права, осуществляемые путем установления и точного формулирования содержания действующих норм, пересмотра устаревших и разработки новых норм с учетом потребностей развития международных отношений и закрепления в едином внутренне согласованном порядке этих норм в международно-правовом акте, который призван с возможно большей полнотой регулировать международные отношения по поводу охраны окружающей среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и соблюдения экологических прав человека.

Сегодня кодификация международного экологического права ведется по двум основным направлениям:

1) кодифицируются и развиваются принципы и нормы, имеющие основополагающий для отрасли характер и решающее значение для обеспечения экологической безопасности, международного природоохранного сотрудничества и рационального ресурсопользования,

2) заключаются конвенции по вопросам, в глобальном регулировании которых заинтересовано все человечество.

В декларациях, принятых на Стокгольмской конференции 1972 г. и Конференции в Рио-де-Жанейро 1992 г., не проводилось различия между содержащимися в них принципами-нормами и принципами-идеями. Впервые такое деление было предпринято в проекте международного пакта по окружающей среде и развитию, что позволило выделить девять отраслевых принципов международного экологического права.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение международного экологического права
2. Как вы понимаете категорию «экологизация международных отношений»?
3. Определите суть договоров об обмене части внешнего долга развивающихся государств на экологические программы и проекты
4. Каковы причины учреждения и компетенция Международного экологического суда?
5. Какова система источников международного экологического права?
6. Раскройте юридическое содержание отраслевых принципов международного экологического права
7. Дайте определение кодификации международного экологического права
8. Раскройте содержание природоохранных соглашений, образующих систему Договора об Антарктике.
9. Какую роль в охране и устойчивом развитии экосистем Арктики играет Арктический совет?
10. Какие главные и вспомогательные органы ООН играют ведущую роль в организации международного природоохранного сотрудничества?
11. По каким основным направлениям осуществляет деятельность МСОП?

Рекомендуемая литература

Копылов М. Н. Введение в международное экологическое право. М., 2007.

Копылов М. Н., Копылов С. М., Кузьменко Э. Ю. Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. М., 2007

Малодцова Е. С. Охрана окружающей среды и международное регулирование ядерной деятельности. М., 2000

Соколова Н. А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002.

Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Глава 22

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Современному миру присуще такое социально опасное явление, как преступность, масштабы которой в настоящее время, представляют реальную угрозу безопасности любого государства и его граждан. Трансграничный характер преступности не дает возможности отдельным государствам самостоятельно справиться со многими преступлениями. Защита жизненно важных интересов государств в борьбе с преступностью требует консолидации их усилий как на национальном, так и на международном уровнях. Это относится и к противодействию иным, менее тяжким правонарушениям, обычно квалифицируемым на национальном уровне как административные правонарушения.

Важное место в этом процессе отводится международно-правовым мерам. Отрасль международного права, содержащую совокупность международно-правовых норм, регулирующих международные отношения между государствами и иными субъектами международного права в области борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, совершаемыми физическими лицами называют *международным правоохрнительным правом*.

§ 1. Содержание международного сотрудничества в правоохрнительной сфере, место и роль международного права в его регулировании

Наибольшие усилия на международной арене в правоохрнительной сфере предпринимаются в области борьбы с преступностью. Международное сотрудничество в данной области может осуществляться в форме: заключения международных договоров, разработки иных международных документов в данной области; принятия национальных нормативных правовых актов, направленных на реализацию международных обя-

зательств государств; взаимного обмена информацией; совместного осуществления мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, розыску преступников; оказания взаимной помощи в области уголовного правосудия; обмена опытом, законодательными и иными нормативными правовыми актами; обмена на взаимной основе специальными техническими и иными средствами; оказания содействия в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров; проведения совместных научных исследований, обмена результатами самостоятельных исследований и других взаимоприемлемых формах.

Борьба с иными правонарушениями на международном уровне осуществляется, как правило, в проведении комплекса мер, направленных против преступлений и преступности в целом. На национальном уровне они не охватывают уголовно-правовые меры, но могут включать административно-правовые, воспитательные, медицинские и иные меры, осуществляемые в соответствии с законодательством государств.

Субъектами таких преступлений и иных правонарушений, как правило, являются физические лица. Однако на международной арене начинает складываться практика закрепления обязательств государств по привлечению к ответственности, в том числе и уголовной, юридических лиц. Такие меры не исключают наказания физических лиц, управляющих данными юридическими лицами.

В зависимости от пространственного размаха, круга участников, вовлеченных в эту сферу, борьба с преступлениями и другими правонарушениями осуществляется на международном (универсальном, региональном (субрегиональном), двустороннем) и внутригосударственном уровнях и ведется в пределах сухопутной, водной и воздушной территорий.

Участниками борьбы с правонарушениями на международной арене являются разнообразные действующие лица. Однако главная роль среди них отводится государствам. Их взаимодействие предусматривает прежде всего сотрудничество, основанное на стремлении государств бороться с угрожающими их безопасности преступными деяниями и иными затрагивающими их жизненно важные интересы правонарушениями. При этом можно выделить межгосударственный, межправительственный и межведомственный уровни такого международного

сотрудничества, причем последний играет все более важную роль.

Наряду с государствами в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями важное место занимают ММПО (ООН, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, СНГ, ШОС и др.). Они решают самые разнообразные задачи: от разработки проектов международных договоров до осуществления конкретных мер. Отдельные международные межправительственные организации специально созданы для борьбы с преступностью (Интерпол, Европол). Их дополняют специальные международные органы, не являющиеся международными организациями, создаваемые для борьбы с конкретными преступлениями, а также иные объединения — новые или уже действующие, например «Группа восьми» (G-8).

Совершенствуется система международной уголовной юстиции. До настоящего времени для преследования лиц, совершивших особо опасные преступления, представляющие угрозу для всего мирового сообщества, создавались временные (*ad hoc*) международные суды и трибуналы. Ныне наряду с органами *ad hoc* действует постоянный МУС.

Все чаще созываются международные конференции, на которых обсуждаются проблемные вопросы борьбы с преступностью, разрабатываются и принимаются проекты международных договоров, другие международные документы в правоохранительной сфере.

Международно-правовые меры, осуществляемые государствами и иными субъектами международного права в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права, нормах международных договоров самого различного уровня. В универсальных международных договорах обычно предусматривается общий механизм международного сотрудничества в правоохранительной сфере, а именно: вопросы юрисдикции государств в отношении совершаемых правонарушений, конкретные меры по борьбе с ними, вопросы выдачи, оказания правовой помощи, соблюдения прав и свобод человека при осуществлении преследования лиц, которые совершили или подозреваются в совершении правонарушений, и другие актуальные вопросы международного сотрудничества. В свою

очередь, на реализацию положений указанного уровня договоров направлены региональные и двусторонние договоры.

Международное право в области борьбы с преступлениями и иными правонарушениями не ограничивается взаимодействием государств и их компетентных органов на международной арене. Обязательства государств содержат и правила поведения, которые призваны упорядочить путем имплементации внутригосударственные отношения в правоохранительной сфере. Такие обязательства непосредственно затрагивают деятельность судов, органов прокуратуры, исполнительной власти в сфере юстиции, органов внутренних дел, обеспечения безопасности, адвокатуры и других органов, компетенция которых лежит в той или иной мере в области борьбы с указанными правонарушениями или оказывающих содействие правоохранительной деятельности. Положения, содержащиеся в международных договорах и других международных документах, создают ориентиры (стандарты) для деятельности данных органов. В последнее время стало появляться все больше международных правовых норм, содержащих стандарты в вопросах поддержания правопорядка, применения оружия и силы в правоохранительных целях, осуществления уголовного правосудия, обращения с заключенными.

В правоохранительной сфере возрастает роль резолюций международных организаций, в частности ООН и ее специализированных учреждений. Они оказывают существенное влияние на развитие законодательства государств, на формирование норм международного права. В положениях резолюций все чаще находят отражение конкретные рекомендации по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями.

§ 2. Состав преступлений и иных правонарушений согласно международному праву и их классификация

В целом исходя из характера ответственности за совершенные правонарушения, которые нашли отражение в международном праве, их можно подразделить на *преступления согласно международному праву* и *иные правонарушения согласно международному праву (предусмотренные международным правом)*. В отношении последней группы наступает иная, нежели уголовная, ответственность.

Как и на национальном уровне, наряду с составом преступления, предусмотренным уголовным законодательством государства, или составом административного правонарушения можно говорить о *международно-правовом составе преступления или иного правонарушения*, представляющем собой систему признаков (элементов), нашедших отражение в международном праве, характеризующих конкретное общественно опасное деяние как правонарушение. При этом важно отметить, что количество признаков международно-правового состава правонарушения строго определено нормой международного права. Однако оно может быть самым разнообразным и не обязательно соответствовать числу признаков составов правонарушений, предусмотренных законодательством государства. Так, в п. 4 ст. 36 Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. отмечается, что она дает только общие установления о преступности тех или иных деяний, конкретные же составы преступлений должны определяться внутренним правом каждой договаривающейся стороны.

В большинстве международных договоров, в которых закреплена противоправность тех или иных деяний, отсутствуют конкретные меры ответственности за их совершение. Если в них все же говорится об ответственности, то такие положения нередко имеют общий характер. Как правило, в соответствии с нормами международного права физические лица несут ответственность (по крайней мере, в настоящее время) согласно законодательству государств. Исключение составляет ответственность за преступления, которая осуществляется в рамках международной уголовной юстиции.

В целом можно сказать, что при совершении общественно опасных деяний, признаки которых содержат международно-правовой состав преступлений или иных правонарушений, «запускается» механизм осуществления прав и обязанностей государств-участников в соответствии с международным правом. Он также может предусматривать принятие организационных, технических, оперативных и иных мер, вытекающих из норм международного права. Эти меры могут быть направлены на выявление и пресечение таких правонарушений, привлечение к уголовной или административной ответственности лиц, их совершивших, лечение, перевоспитание, последующее наблюдение за правонарушителями, восстановление их трудоспособности или социальную реинтеграцию и т. п. Нередко меж-

дународные обязательства государств предусматривают меры, направленные на предупреждение правонарушений.

В зависимости от того, кто является субъектом преступления, преступления можно условно подразделить на две основные категории: первая — преступления, согласно международному праву совершаемые государствами; вторая — преступления, согласно международному праву совершаемые физическими лицами

Преступления, согласно международному праву совершаемые государствами, традиционно называют *международными преступлениями*. Нормы, содержащие их составы, выходят за рамки международного правоохранительного права, но тесно связаны с ним. В доктрине международного права, а также в отдельных международных документах отмечается, что такие преступления совершаются как против других государств (агрессия), так и внутри самих государств (апартеид, геноцид и др.).

Субъектами других преступлений согласно международному праву являются физические лица, хотя, как уже отмечалось, такими субъектами могут стать и юридические лица. К числу таких преступлений традиционно относят военные преступления, преступления против мира, преступления против человечности, в том числе преступление геноцида, и преступления международного характера. Под ними в целом понимаются следующие группы преступлений.

Преступления против мира — преступления, связанные с началом и ведением агрессивных войн.

Военные преступления — деяния, совершенные в ходе вооруженных конфликтов и связанные прежде всего с нарушением законов или обычаев войны.

Преступления против человечности — преступления, связанные с жестоким обращением с гражданским населением в мирное время или во время войны.

Преступление геноцида — деяния, совершаемые с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую.

Следующая группа преступлений, совершаемых физическими лицами, согласно международному праву условно называется *преступлениями международного характера*. Они представляют собой общественно опасные деяния, предусмотренные в

качестве преступлений в нормах универсальных международных договоров или в обычных нормах международного права. Данные преступления не относятся к военным преступлениям, преступлениям против мира, преступлениям против человечности, в том числе к преступлению геноцида; они совершаются частными лицами, непосредственно не связаны с деятельностью конкретных государств и имеют объектом посягательства как межгосударственные отношения, так и общественные отношения внутри государств, входящие в круг их правоохранительных интересов. Лица, совершившие эти деяния, несут за них уголовную ответственность и подлежат наказанию в соответствии с нормами международного права либо в соответствии с законодательством государств. Содержание защищаемых международным правом интересов, а также взаимосвязь признаков этих преступлений соответствуют конкретному виду преступлений, предусмотренному в международном праве.

К числу указанной группы преступлений обычно относят различные формы и проявления международного терроризма, пиратство, обращение в рабство и работорговлю, распространение поддельных денежных знаков, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, преступления в сфере нелегальной иммиграции, преступления, связанные со столкновением судов и неоказанием помощи на море, незаконный ввоз и вывоз культурных ценностей и др.

Многие преступления и их самостоятельные составы находят отражение в региональных, субрегиональных и в отдельных двусторонних соглашениях. Нередко такие преступления называются так же, как и в универсальных международных договорах. Уточняются лишь признаки закрепленных в них преступлений. Данные преступления также можно условно назвать преступлениями международного характера локального (регионального, субрегионального, двустороннего) уровня.

Объектом сотрудничества международных договоров могут быть и межгосударственные отношения в сфере борьбы с преступлениями, нашедшими отражение в уголовном законодательстве сторон договора. В таких документах встречаются ссылки на данные преступления. Их составы могут содержать ограниченный набор признаков преступлений международного характера. О таких деяниях нередко говорят как об *общеуголовных преступлениях*, потребность борьбы с которыми вызывает необходимость заключения отдельных двусторонних или мно-

госторонних международных договоров (о правовой помощи и правовых отношениях по уголовным делам, выдаче, сотрудничестве в борьбе с преступностью и т. д.).

Правонарушения, в отношении которых наступает иная, нежели уголовная, ответственность, имеют нередко те же наименования, что и преступления международного характера. Первые отличаются от вторых меньшей общественной опасностью. В международных договорах, закрепляющих составы таких правонарушений, как правило, не указывается на требования принятия в отношении лиц, их совершивших, мер уголовной ответственности. Государства в своем законодательстве, исходя из серьезности этих действий (бездействия) и их последствий, самостоятельно квалифицируют их как преступления или иные правонарушения.

§ 3. Юрисдикция государств в отношении правонарушений

Борьба с преступлениями и иными правонарушениями осуществляется в пределах сухопутных, морских и воздушных пространств, имеющих различный международно-правовой статус и правовой режим. Кроме того, имеют различный правовой статус лица, совершившие эти правонарушения, объекты, на которых они находятся (морские и воздушные суда, стационарные платформы на континентальном шельфе и др.), а также субъекты правоохранительной деятельности. Исходя из этого обстоятельства, государства и их правоохранительные органы обладают различными возможностями в осуществлении мер в данной области. Они тесно связаны с понятием «юрисдикция».

Следует прежде всего обратить особое внимание на две взаимосвязанные составляющие юрисдикции государства — законодательную (предписательную) юрисдикцию, которую оно может установить, и исполнительную юрисдикцию, которую государство может реализовать. Они имеют большое значение в правоохранительной деятельности.

Теоретически государства с помощью своего законодательства могут установить юрисдикцию в отношении всех преступлений и иных правонарушений, посягающих на их граждан и объекты, иные жизненно важные интересы государств в пределах самых различных пространств. В частности, государства

могут ее устанавливать в отношении преступлений, совершенных иностранными гражданами вне пределов своей территории, если такие деяния направлены против интересов данных государств, и даже на борту космических летательных аппаратов. В то же время следует отметить, что возможности государств по осуществлению своей юрисдикции имеют ограниченные пределы. Они определяются границами распространения своего суверенитета, суверенитета иностранных государств и международным правом. Поэтому пределы исполнительной юрисдикции могут быть уже пределов предписательной юрисдикции.

Юрисдикция государств в отношении совершаемых правонарушений может основываться на следующих принципах.

Основанная на *территориальном принципе* юрисдикция устанавливается в отношении правонарушений, совершенных в пределах территории какого-либо государства.

Различают активный и пассивный *принципы гражданства (личные принципы)*.

Основанная на *активном принципе гражданства (личном активном принципе)* юрисдикция распространяется на случаи совершения преступлений гражданами вне территории своего государства, в частности на территории иностранного государства, на борту иностранных морских и воздушных судов.

Основанная на *пассивном принципе гражданства (личном пассивном принципе)* юрисдикция государства распространяется на преступления, совершенные иностранцами против его граждан за рубежом.

Базирующаяся на *охранительном принципе (принципе безопасности)* юрисдикция государства распространяется на случаи, когда квалифицируемое как преступление действие, совершенное иностранцем за границей, угрожает безопасности этого государства (его жизненно важным интересам).

Основанная на *принципе универсальности* юрисдикция государства распространяется на случаи, когда те или иные деяния, признаваемые преступными, совершены лицами, не являющимися гражданами этого государства, вне его территории, и такие действия не направлены ни против этого государства, ни против его граждан, например пиратство.

В международных договорах юрисдикция государства иная, чем уголовная, затрагивает главным образом правонарушения, совершенные на территории государства, на его континенталь-

ном шельфе, на борту находящихся в открытом море морских судов и в ряде других предусмотренных международным правом случаях.

§ 4. Вопросы выдачи и передачи лиц в интересах правосудия

Вопросы выдачи. Одним из важных элементов сотрудничества государств в борьбе с преступностью является выдача лиц, совершивших или подозреваемых в совершении преступлений, в иностранное государство. Как общее правило государство обязано следовать норме *«aut dedere aut judicare»* («выдай или предай суду»). Выдача осуществляется в целях судебного преследования за преступление либо для вынесения или исполнения приговора суда в связи с таким преступлением. Договорная практика государств в данном вопросе довольно обширна. Наряду с этим действуют обычные нормы международного права, регламентирующие отдельные вопросы выдачи. В данной области сформировались определенные стандарты, которым государства следуют в рамках международного сотрудничества.

Положения о выдаче лиц содержатся практически во всех договорах по борьбе с преступностью. На универсальном уровне это конвенции о борьбе с захватом заложников, незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, незаконным оборотом наркотиков и другими преступлениями международного характера. Примерами договоров регионального уровня являются Европейская конвенция о выдаче 1957 г., Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче 1975 г., Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче 1978 г. Наибольшее число международных договоров по данному вопросу заключено на двусторонней основе. Это договоры о выдаче, о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам и т. д.

Основаниями для выдачи лица другому государству являются предусматривающий ее договор или положения законодательства государства, допускающие выдачу. При этом необходимо наличие просьбы от запрашивающего государства. В то же время иностранное государство само по своей инициативе может пожелать выдать то или иное лицо, совершившее преступление.

В международном праве и практике сотрудничества государств нашли отражение следующие условия, допускающие выдачу лиц. Так, выдача производится за деяния, которые в соответствии с законодательством обеих сотрудничающих сторон являются преступлениями. При этом различие в юридической терминологии не препятствует рассмотрению запроса о выдаче.

Как правило, государства, в том числе Российская Федерация, не выдают своих граждан. Кроме того, согласно международному праву выдача не допускается, если:

1) преступление, в отношении которого поступает просьба о выдаче, рассматривается запрашиваемым государством как преступление политического характера;

2) запрашиваемое государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче сделана в целях судебного преследования или наказания лица по признаку расы, вероисповедания, гражданства, этнической принадлежности, политических взглядов, пола или статуса или что положению такого лица может быть нанесен ущерб по любой из этих причин;

3) лицо, в отношении которого направлена просьба о выдаче, является лицом, которому в этом государстве предоставлено право убежища;

4) существует опасность того, что такое лицо может быть подвергнуто в запрашивающем государстве пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания;

5) это лицо в процессе уголовного разбирательства не будет обладать в запрашивающем государстве правом на минимальные гарантии в процессе уголовного разбирательства;

6) лицо, в отношении которого поступает просьба о выдаче, в соответствии с законодательством запрашиваемой стороны приобретает иммунитет от судебного преследования или наказания по какой-либо причине;

7) в запрашиваемом государстве данное лицо было осуждено или оправдано, помиловано или амнистировано за то же преступление, которое является основанием запроса о выдаче;

8) выдача не допускается по законодательству запрашиваемой стороны и в ряде других случаев.

Ссылка на политические цели или мотивы не должна препятствовать выдаче, если деяние, послужившее основанием для запроса о выдаче, представляет собой общеуголовное преступление. Не рассматриваются в качестве политических преступ-

лений покушение на жизнь главы государства или главы правительства или членов их семей, террористические акты, военные преступления, преступления против мира и преступления против человечности, в том числе преступление геноцида.

Международные договоры нередко содержат положения, в соответствии с которыми без согласия государства, осуществившего выдачу, лицо не может быть выдано третьей стороне, или же подвергнуто наказанию, или осуждено за другое преступление, совершенное ранее.

Если преступление, в отношении которого поступает просьба о выдаче, наказывается смертной казнью в соответствии с законодательством запрашивающего государства, то выдача не производится, если только это государство не дает достаточные, по мнению запрашиваемого государства, гарантии, что смертный приговор не будет вынесен или в случае его вынесения не будет приведен в исполнение.

Просьба о выдаче в письменном виде, подтверждающие документы и последующие сообщения передаются по дипломатическим каналам, непосредственно между министерствами юстиции или любыми другими органами, назначенными сотрудничающими государствами.

Вопросы передачи. Следует обратить внимание, что в международном праве начинают складываться стандарты в вопросах передачи лица в интересах осуществления уголовного правосудия. Такие правила охватывают ситуации передачи лица: осужденного к лишению свободы для отбывания наказания в иностранное государство; содержащегося под стражей, для дачи показаний или оказания помощи в проведении расследований в иностранном государстве; подозреваемого в совершении преступлений, минуя судебные органы своего государства; в международный судебный орган, осуществляющий правосудие; осужденного таким органом, для отбывания наказания в какое-либо государство.

§ 5. Борьба с преступлениями международного характера и иными правонарушениями, предусмотренными международным правом

В современных условиях данная группа правонарушений представляет все возрастающую внутреннюю и внешнюю угрозу безопасности государств, мировому сообществу в целом и

является основным объектом противодействия в рамках международного правоохранительного права. Можно выделить следующие преступления и иные правонарушения, в борьбе с которыми наиболее активно осуществляется международное сотрудничество.

Борьба с терроризмом. Акты терроризма представляют все большую угрозу безопасности всех государств, нередко имеют международный характер и создают опасность межгосударственным отношениям, дестабилизируют международную обстановку. Терроризм превратился в глобальную проблему современности, которая может быть решена только общими усилиями.

Под эгидой ООН и ее специализированных учреждений разработано и принято 15 антитеррористических конвенций и протоколов к ним, в которых нашло запрещение целой группы деяний, представляющих самые различные формы и проявления международного терроризма. В ООН ведется работа по разработке всеобъемлющей конвенции по международному терроризму, с помощью которой предполагается решить проблему разработки общего определения международного терроризма.

В рамках международных организаций принято множество документов, которые отражают идеи и подходы всего мирового сообщества в борьбе с международным терроризмом и его проявлениями. Среди таких документов следует отметить Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма, принятую резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 49/60 от 9 декабря 1994 г., резолюцию СБ ООН 1373 (2001), согласно которой был учрежден вспомогательный орган Совета — Контртеррористический комитет, а также Глобальную контртеррористическую стратегию ООН, принятую 20 сентября 2006 г. резолюцией 60/288 ее Генеральной Ассамблеи.

Активизируется сотрудничество государств в области борьбы с терроризмом в рамках региональных международных организаций. Так, в рамках СЕ в 1977 г. была заключена Европейская конвенция о пресечении терроризма, а в 2005 г. Конвенция СЕ о предупреждении терроризма. Согласно Договору о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г. его участники приняли на себя обязательство осуществлять сотрудничество в предупреждении, выявлении, пресечении и расследовании актов терроризма.

В азиатском регионе в качестве примера можно привести взаимодействие государств и их компетентных органов в рамках ШОС. Правовому регулированию такого сотрудничества посвящена Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г., в которой наибольший акцент сделан на международное межведомственное сотрудничество. Так, согласно ее положениям компетентные органы осуществляют сотрудничество и оказывают друг другу содействие путем: обмена информацией; выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий; разработки и принятия согласованных мер для предупреждения, выявления и пресечения актов терроризма и других деяний, указанных в настоящей конвенции, и взаимоуведомления о результатах их осуществления. Кроме того, должны быть предприняты меры по предупреждению, выявлению и пресечению финансирования, поставок вооружения и боеприпасов, оказания иного содействия любым лицам и (или) организациям в совершении актов терроризма. При необходимости оказывается практическая помощь по пресечению актов терроризма и ликвидации их последствий.

Международное право стало уделять внимание вопросам сотрудничества государств по проведению совместных силовых мероприятий по пресечению актов терроризма. В рамках регионального сотрудничества стали создаваться международные институты, объединяющие компетентные органы, призванные непосредственно осуществлять борьбу с международным терроризмом. Примерами таких органов стали Антитеррористический центр государств — участников СНГ, созданный на основе решения Совета глав государств СНГ в 2000 г., и Региональная антитеррористическая структура, образованная в 2002 г. согласно соглашению между государствами — членами ШОС.

На двустороннем уровне также активно осуществляется сотрудничество в борьбе с терроризмом. Участники двусторонних международных договоров обмениваются информацией о террористических группировках, о возможных террористических актах против их стран и граждан, взаимодействуют в проведении мероприятий по предотвращению и расследованию террористических актов, в поиске и задержании виновных в их совершении лиц, решают другие вопросы международного сотрудничества.

Договорная база в области борьбы с международным терроризмом в основном посвящена противодействию его отдельным формам и проявлениям. Прежде всего следует остановиться на захватах заложников, для борьбы с которыми была специально разработана Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г. Ее участники взяли на себя обязательства предусматривать соответствующие наказания за захват заложников с учетом тяжкого характера этих преступлений. Конвенция предусматривает механизм выдачи, а также вопросы оказания государствами правовой помощи друг другу в связи с уголовно-процессуальными действиями, обмен необходимой при этом информации.

Значительное число актов терроризма происходит в отношении самолетов гражданской авиации, лиц, находящихся на их борту. В связи с этим была разработана Токийская конвенция о правонарушениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна 1963 г., Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и дополняющий ее Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г.

На региональном и двустороннем уровнях государства также предпринимают попытки координировать свои усилия в вопросах обеспечения безопасности объектов воздушного транспорта. Так, государствами СНГ заключено Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства 1995 г.

Предупреждению всех форм и проявлений террористического насилия на море и борьбе с ним посвящены Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства и дополняющий ее Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе. Два протокола к ним 2005 г. направлены против применения террористами ядерного, химического и биологического оружия, распространения этого оружия морем, использования морских судов для совершения актов терроризма и перевозки террористов морем.

Меры борьбы с актами терроризма, совершаемыми против объектов морского транспорта, выработка единых правил по обеспечению безопасности портовых средств и морских судов, находящихся в портах, содержатся в гл. XI² Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. и Международном кодексе по охране судов и портовых средств.

Учитывая, что акты ядерного терроризма могут приводить к самым серьезным последствиям и создают угрозу международной безопасности, была принята Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г., проект которой был предложен Россией.

Одним из наиболее важных договоров, регламентирующих противодействие ядерному терроризму, является Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г. Она применяется к ядерному материалу, используемому только в мирных целях. При этом данная Конвенция охватывает вопросы физической защиты при международной и внутригосударственной перевозке ядерного материала, его использовании и хранении.

Целям предотвращения террористических актов с использованием пластических взрывчатых веществ служат Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г., которая в основном посвящена технической стороне данного вопроса, а также Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г.

Нередко акты терроризма совершаются против высших должностных лиц государств. Чтобы противодействовать таким актам, в 1973 г. была принята Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов.

Нейтрализации отдельных условий, способствующих совершению актов терроризма, посвящена Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. Она охватывает меры по недопущению финансирования террористической деятельности, а также борьбе с ней путем преследования и наказания занимающихся ею лиц.

Борьба с транснациональной организованной преступностью. Деятельность организованных преступных групп приобрела глобальные масштабы и стала реально угрожать жизненно важным интересам государств. В связи с этим в 2000 г. была принята Конвенция ООН против транснациональной организо-

ванной преступности. Данная Конвенция призвана стать ядром борьбы с преступностью на международном уровне. Она охватывает вопросы предупреждения, расследования и уголовного преследования в связи с совершением преступлений, признанных таковыми в соответствии с ее положениями и связанными с участием в организованной преступной группе, отмытием доходов от преступлений, коррупцией и воспрепятствованием осуществлению правосудия.

Борьба с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ представляет все большую опасность для международных отношений, экономического и социального развития государств и их национальной безопасности. Международно-правовое запрещение деяний в этой сфере нашло отражение в Конвенции о запрещении незаконной торговли наркотическими средствами 1936 г., Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. (с поправками, внесенными в нее Протоколом 1972 г.), Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. В этих документах установлена противоправность и наказуемость целого спектра операций с наркотиками и предусмотрен механизм международного сотрудничества в борьбе с ними.

Борьба с отмытием доходов, полученных преступным путем. Сегодня объемы доходов, незаконно получаемых преступными организациями, представляют угрозу безопасности государств и в целом международной безопасности. Международно-правовые меры, предпринимаемые в этой области, призваны обеспечить защиту легальной экономики от криминальных инвестиций, подорвать финансовую основу деятельности этих организаций, прекратить их деятельность. Согласно положениям Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности государства не только должны стремиться криминализировать отмытие доходов, но и обязаны устанавливать всеобъемлющий режим надзора за банками и иными финансовыми учреждениями в целях недопущения и выявления всех форм отмыwania денежных средств.

В рамках СЕ, ЕС и СНГ принят ряд региональных международных договоров, регулирующих сотрудничество в данной области. Так, СЕ принята Конвенция об отмытии, выяв-

лении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. Большой вклад в эту борьбу вносит Специальная финансовая комиссия по проблемам «отмывания» денег ФАТФ.

Борьба с коррупцией. Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общественные отношения и экономику всех стран, угрожает их стабильности и безопасности, подрывает демократические институты и ценности, справедливость, наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

Противодействию коррупции уделено внимание в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, согласно которой ее участники должны признать в качестве уголовно наказуемых ряд коррупционных деяний. Непосредственно данному вопросу посвящена Конвенция ООН против коррупции 2003 г., в сферу которой входят предупреждение и расследование коррупции, уголовное преследование за нее, а также приостановление операций (замораживание), арест, конфискация и возвращение доходов от коррупционных преступлений.

В рамках СЕ была принята Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. Ее участники поставили цель проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, в частности путем принятия соответствующего законодательства и профилактических мер. В этой Конвенции закреплены составы преступлений, совершаемые как физическими, так и юридическими лицами. Советом Европы были также приняты Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г., Типовой кодекс поведения государственных должностных лиц 2000 г.

Борьба с нелегальной миграцией. Нелегальная миграция, являющаяся мировым феноменом, представляет все возрастающую угрозу международной стабильности и благосостоянию народов многих государств. Мировое сообщество борется не с нелегальными иммигрантами как таковыми, а с организованными преступными группировками, стремящимися получить прибыль от нелегальной доставки людей в другие страны. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснацио-

нальной организованной преступности, направлен на развитие сотрудничества между его участниками в данной сфере. Протокол охватывает вопросы противодействия проникновению нелегальных мигрантов на борт морских судов, усиления пограничного контроля, повышения надежности документов для въезда (выезда) в государство, возвращения в свое государство нелегальных мигрантов, выдачи им документов, необходимых для возвращения. Россия и другие входящие в СНГ государства в 1998 г. заключили Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией.

Борьба с нелегальным оборотом оружия. Незаконное изготовление и оборот огнестрельного оружия наносит ущерб безопасности отдельных государств, миру в целом, создает угрозу благополучию народов, их социально-экономическому развитию и праву на мирную жизнь. В Протоколе против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющем Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, предусмотрен комплекс мер, предпринимаемых на внутригосударственном уровне, таких как: конфискация, арест и отчуждение перечисленных предметов; хранение в течение не менее 10 лет информации о таком незаконном обороте; его идентификация и отслеживание; установление или применение эффективной системы экспортно-импортных лицензий или разрешений, а также меры в отношении международного транзита; выявление, предупреждение и пресечение хищений, утрат или утечек, а также незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия его составных частей и компонентов и другие меры.

Борьба с рабством и торговлей людьми. Конвенция относительно рабства 1926 г., измененная Протоколом 1953 г., впервые дала определение понятиям «рабство», «торговля невольниками». В 1956 г. была заключена Дополнительная конвенция об уничтожении рабства, работорговли, а также институтов и обычаев, сходных с рабством, в которой нашли уточнение понятия «рабство» и «работорговля», а также было раскрыто содержание институтов и обычаев, сходных с рабством.

На противодействие проституции, торговле женщинами и детьми направлены Международный договор о борьбе с торговлей белыми рабынями 1904 г., Международная конвенция о

борьбе с торговлей белыми рабынями 1910 г., Международная конвенция о борьбе с торговлей женщинами и детьми 1921 г., Международная конвенция о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами 1933 г. Эти договоры были изменены протоколами, принятыми Генеральной Ассамблеей ООН в 1947 и 1948 гг. В 1950 г. была открыта для подписания Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами, объединяющая в себе вышеуказанные акты.

Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, охватывает вопросы: оказания помощи жертвам торговли людьми, осуществления их физической, психологической и социальной реабилитации; обеспечения физической безопасности указанных лиц, их возвращения в свое государство; сотрудничества правоохранительных, миграционных и иных государственных органов; противодействия въезду лицам, причастным к организации такой преступной деятельности. Конвенция ООН по морскому праву содержит запрет и меры по предотвращению морской перевозки рабов.

Борьбе с принудительным и обязательным трудом также посвящена Конвенция МОТ о принудительном или обязательном труде 1930 г. и ряд более поздних актов МОТ

Борьба с подделкой денежных знаков. В 1929 г. в Женеве была заключена Международная конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков. Ее участники, в частности, взяли на себя обязательства рассматривать как обычные уголовные преступления: все обманные действия по изготовлению или изменению денежных знаков, каков бы ни был способ, употребляемый для достижения этого результата; сбыт поддельных денежных знаков; действия, направленные к сбыту, к ввозу в страну или к получению или к добыванию для себя поддельных денежных знаков, при условии, что их поддельный характер был известен. Конвенция установила, что в законодательстве государств не должно устанавливаться различия в наказании за преступления, совершенные в отношении национальных или иностранных денежных знаков.

Борьба с преступлениями, связанными с культурными ценностями. Культурные ценности являются одним из основных элементов цивилизации и культуры народов. Общеизвестно, что

каждое государство обязано охранять находящиеся на его территории культурные ценности от кражи, тайных раскопок и незаконного вывоза.

Решая эту проблему, Генеральная конференция ЮНЕСКО в Париже приняла Конвенцию о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, 1970 г. Согласно ее положениям считаются незаконными ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности, совершенные в нарушение закрепленных в данной Конвенции правил. Кроме того, запрещается ввоз таких ценностей, похищенных из музея или религиозного, или светского исторического памятника, или подобного учреждения другого участника этого договора. Государства взяли также обязательства принимать в соответствии со своим законодательством все необходимые меры, направленные на предотвращение данных преступлений, а лиц, ответственных за нарушение запретов, предусмотренных названной Конвенцией, подвергать уголовному или административному наказанию.

Борьба с киберпреступлениями. Вопросами международного сотрудничества в сфере борьбы с киберпреступлениями непосредственно занимаются ООН, СГ. СНГ, ОБСЕ. ЕС, страны «Большой восьмерки» (G-8).

В рамках СЕ заключена Конвенция о киберпреступности 2001 г., направленная на борьбу с правонарушениями в сфере конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем, сетей и данных, а также неправомерным их использованием. Это достигается как криминализацией деяний в данной сфере, так и применением мер, направленных на обнаружение киберпреступлений, их расследование, судебное преследование лиц, совершивших такие преступления. В рамках СНГ заключено Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации 2001 г.

Борьба с наемничеством. Серьезную угрозу стабильности международных отношений, территориальной целостности и политической независимости государств представляет наемничество. Понятие «наемник» впервые нашло юридическое закрепление в ст. 47 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. В дальнейшем в Конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемни-

ков 1989 г. оно было воспроизведено, определено как преступление и содержательно расширено.

Борьба с пытками. Запрещение пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания является общей нормой международного права. Этот запрет в различных формулировках содержится во многих международных документах, например таких, как Всеобщая декларация прав человека, Конвенция по защите прав человека и основных свобод, Международный пакт о гражданских и политических правах.

В Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания дано определение понятия «пытка», а также рассматриваются вопросы заключения под стражу лица, обвиняемого в совершении любого из преступлений, связанных с пытками; предварительного расследования фактов, судебного преследования и осуждения; оказания помощи в связи с уголовно-процессуальными действиями; выдачи лиц, подозреваемых в совершении этих преступлений. Согласно положениям этой Конвенции в рамках ООН был создан Комитет против пыток.

Советом Европы в 1987 г. была принята Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Конвенцией был учрежден Комитет, целью которого является выявление фактов нарушения Конвенции и их предупреждения. Его представители посещают государства, изучают вопрос об обращении с лицами, лишенными свободы.

Борьба с пиратством. К одной из древних угроз жизненно важным интересам государств на море можно отнести пиратство. Оно и в настоящее время представляет реальную опасность для мореплавания, прежде всего для права каждого человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. В наше время пиратство, признанное мировым сообществом преступлением, отнюдь не исчезло, количество пиратских актов увеличивается. Об этом свидетельствует активизация пиратства вблизи побережья Сомали, которая потребовала принятия государствами и международными организациями больших усилий по борьбе с ним.

На универсальном уровне пиратство как преступление получило закрепление в международном обычае, а также в Кон-

венции об открытом море 1958 г. и в Конвенции ООН по морскому праву. В указанных конвенциях также определены: основания для захвата пиратского судна или пиратского летательного аппарата; меры по пресечению пиратства и ответственность за его осуществление; обязанность государств сотрудничать в пресечении пиратства; полномочия по осмотру судна, подозреваемого в пиратстве; ответственность за неправомерный захват судна или летательного аппарата по подозрению в пиратстве

§ 6. Международные уголовные суды и трибуналы

Международные уголовные суды и трибуналы можно условно подразделить на две категории.

1) трибуналы и суды *ad hoc* (временные международные трибуналы и интернационализированные внутригосударственные суды и трибуналы);

2) суды, действующие на постоянной основе.

Первыми в истории международными трибуналами *ad hoc* стали Международный военный трибунал для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси 1945 г. (Нюрнбергский трибунал) и Международный военный трибунал для Дальнего Востока 1946 г. Они были созданы для осуществления правосудия в отношении главных военных преступников фашистской Германии и ее союзников.

В настоящее время функционирует ряд международных трибуналов *ad hoc*. Так, в соответствии с резолюцией СБ ООН 827 от 25 мая 1993 г. был учрежден международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г. (МТБЮ), и утвержден его Устав. Местопребыванием трибунала является г. Гаага.

МТБЮ имеет полномочия осуществлять судебное преследование лиц, которые совершали или отдавали приказы на действия на территории бывшей Югославии, которые расцениваются как серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., нарушения законов или обычаев войны, геноцид, преступления против человечности.

МТБЮ и национальные суды имеют параллельную юрисдикцию. Однако его юрисдикция имеет приоритет. На любом этапе судебного разбирательства МТБЮ может официально просить национальные суды передать ему производство по делу.

В состав МТБЮ входят две судебные камеры и Апелляционная камера, Обвинитель, а также обслуживающий их Секретариат.

Камеры состоят из 11 независимых судей: трое судей входят в состав каждой из судебных камер, а пятеро — в состав Апелляционной камеры. По рекомендации Генерального секретаря ООН СБ назначает Обвинителя.

Государства без каких-либо неоправданных задержек должны выполнять любые просьбы МТБЮ об оказании помощи или приказы Судебной камеры, включая, в частности, опознание и установление местонахождения лиц, снятие свидетельских показаний и производство действий по собиранию доказательств, вручение документов, арест или задержание лиц, выдача или передача МТБЮ обвиняемых.

В соответствии с резолюцией 955 от 8 ноября 1994 г. СБ ООН, действующим на основании гл. VII Устава ООН, был учрежден международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств (МТР). Той же резолюцией был утвержден Устав Трибунала. Местонахождением данного судебного органа является г. Аруша (Объединенная Республика Танзания).

МТР уполномочен осуществлять судебное преследование лиц, совершивших с 1 января по 31 декабря 1994 г. геноцид, преступления против человечности, нарушения ст. 3, общей для Женевских конвенций и Дополнительного протокола II, и иным образом способствовавших совершению этих преступлений.

Устав МТР содержит много положений, схожих с положениями Устава МТБЮ. В частности, это касается параллельности юрисдикции МТР и национальных судов, структуры и организации деятельности трибунала, состава судей и других должностных лиц, их выборов, требований к ним, их деятель-

ности в процессе функционирования трибунала, ответственности лиц, совершивших преступления, порядка отбывания тюремного заключения.

Члены Апелляционной камеры МТБЮ являются также членами Апелляционной камеры МТР. Судьи МТР принимают для целей разбирательства в данном трибунале используемые в МТБЮ правила процедуры и доказывания. Обвинитель МТБЮ является также Обвинителем МТР.

Интернационализированными судами, формируемыми совместно ООН и властями государств являются Специальный суд по Сьерра-Леоне, чрезвычайные палаты для суда над «красными кхмерами», созданные в Камбодже, специальные группы по тяжким преступлениям, созданные в рамках деятельности Миссии ООН по поддержке в Восточном Тиморе, суды, созданные в рамках Миссии ООН по делам временной администрации в Косово, планируемый Специальный трибунал по Ливану. В их состав входят национальные и международные судьи, обвинители и персонал, которые в качестве применимого права используют как международное, так и национальное право.

Единственный в настоящее время постоянный орган международной уголовной юстиции — МУС. Он действует согласно Римскому статуту МУС, руководствуясь *принципом комплементарности* (дополнительности) по отношению к национальным органам уголовной юстиции. Россия подписала Статут, но пока его не ратифицировала. Местопребыванием Суда выбран г. Гаага.

Суд обладает международной правосубъектностью и наделен такой правоспособностью, какая может оказаться необходимой для осуществления его функций и достижения его целей. Этот орган обладает юрисдикцией в отношении преступления геноцида, преступлений против человечности, военных преступлений и преступления агрессии.

Допускается возможность начала расследования по инициативе государства-участника или СБ ООН, действующего на основании гл. VII Устава ООН, или Прокурора Суда.

Дело не принимается к производству в Суде, если:

1) оно расследуется или в отношении его возбуждено уголовное преследование государством, которое обладает в отношении его юрисдикцией. Однако это не касается случаев,

когда это государство не желает или не способно вести расследование или возбудить уголовное преследование должным образом;

2) дело расследовано государством, которое обладает юрисдикцией в отношении него, и это государство решило не возбуждать в отношении лица, которого это касается, уголовного преследования. Тем не менее исключения составляют случаи, когда данное решение стало результатом нежелания или неспособности государства возбудить уголовное преследование должным образом;

3) лицо, которого это касается, уже было судимо за поведение, которое является предметом данного заявления, и проведение судебного разбирательства Судом не разрешено на основании положений Статута;

4) дело не является достаточно серьезным, чтобы оправдывать дальнейшие действия со стороны Суда.

Чтобы выявить в каком-либо конкретном деле *нежелание*, Суд, принимая во внимание принципы уголовного процесса, признанные международным правом, учитывает наличие, если это применимо, одного или нескольких следующих факторов:

1) судебное разбирательство было проведено или проводится либо национальное решение было вынесено с целью оградить соответствующее лицо от уголовной ответственности за преступления, подпадающие под юрисдикцию настоящего Суда;

2) имела место необоснованная задержка с проведением судебного разбирательства, которая в сложившихся обстоятельствах несовместима с намерением предать соответствующее лицо правосудию;

3) судебное разбирательство не проводилось или не проводится независимо и беспристрастно, и порядок, в котором оно проводилось или проводится, в сложившихся обстоятельствах является несовместимым с намерением предать соответствующее лицо правосудию.

Чтобы выявить в каком-либо конкретном деле *неспособность*, 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.

Суд состоит из 18 судей, избираемых на девять лет. Однако их число может быть увеличено установленным Статутом порядком. Свои функции судьи выполняют на постоянной основе.

Для обеспечения повседневного функционирования Суда принят Регламент Суда. Организационно Суд включает в себя Президиум, Апелляционное отделение, Судебное отделение и Отделение предварительного производства, Канцелярию Прокурора и Секретариат.

Судебные функции Суда осуществляются в каждом отделении палатами. Так, Апелляционная палата состоит из всех судей Апелляционного отделения. Функции Судебной палаты осуществляются тремя судьями Судебного отделения. Функции Палаты предварительного производства осуществляются либо тремя судьями Отделения предварительного производства, либо одним судьей этого отделения. Не исключена возможность одновременного учреждения более чем одной Судебной палаты или Палаты предварительного производства.

Канцелярия Прокурора действует независимо как отдельный орган Суда. Она отвечает за получение передаваемых ситуаций и любой обоснованной информации о преступлениях, за их изучение и осуществление расследований и уголовного преследования в Суде. Этот орган возглавляется Прокурором.

В случае если вина обвиняемого установлена, Судебная палата рассматривает вопрос о назначении соответствующего наказания. Суд может назначить наказание в виде лишения свободы сроком до 30 лет, а также пожизненного лишения свободы. Приговор оглашается публично и, когда это возможно, в присутствии обвиняемого.

Наказание в виде лишения свободы отбывается в государстве, назначаемом Судом из перечня государств, уведомивших Суд о своей готовности принять лиц, которым вынесен приговор.

Участники Статута всесторонне сотрудничают с Судом в проведении им расследований, а также в осуществлении уголовного преследования. Суд может препроводить просьбу об аресте и передаче преследуемого лица вместе с подкрепляющими эту просьбу материалами любому государству-участнику, на территории которого может находиться это лицо.

Суд не может обращаться с просьбой о предоставлении в распоряжение лица или с просьбой о помощи, которая требовала бы от запрашиваемого государства действий, противоречащих его обязательствам по международному праву в отношении государственного или дипломатического иммунитета лица или имущества другого государства. Однако это возможно, если Суд заручится сотрудничеством этого другого государства в вопросе отказа от иммунитета.

Суд также не может обращаться с подобной просьбой, которая требовала бы от запрашиваемого государства действий, несовместимых с его обязательствами по международным соглашениям, в соответствии с которыми для предоставления какого-либо лица в распоряжение Суда требуется получение согласия направляющего государства. Это осуществимо, если такое согласие получено.

В настоящее время МУС принял к изучению и рассмотрению первые свои дела — о ситуациях в Демократической Республике Конго, Уганде, Дарфуре (Судане), Центральноафриканской Республике и др.

Контрольные вопросы

1. Что входит в предмет международного правоохранительного права?

2. Какова роль международного права в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями?

3. Раскройте соотношение распространения пределов предписательной и исполнительной юрисдикции государств

4. Как соотносятся составы преступлений, предусмотренные международным и внутригосударственным правом?

5. Выделите основные формы сотрудничества государств в борьбе с преступностью, которые находят отражение в международном праве

6. Раскройте структуру, характерную для большинства конвенций, посвященных вопросам борьбы с преступностью

7. Назовите основные направления международно-правового регулирования в области борьбы с терроризмом.

8. Какова роль международных организаций в борьбе с преступностью?

9. Какие преступления относятся к предметной юрисдикции международных уголовных судов и трибуналов? Дайте сравнительный анализ.

10. Проанализируйте соответствие Римского статута МУС Конституции РФ. Следует ли России становиться участницей Статута?

Рекомендуемая литература

Игнатенко Г. В. Международный уголовный суд как субъект международного права // Российский ежегодник международного права 2003. Специальный выпуск. СПб., 2003. С. 12—17.

Капустин А. Я. Правовой статус Международного уголовного суда // Российский ежегодник международного права 2003. Специальный выпуск. СПб., 2003. С. 17—26.

Костенко Н. И. Международный уголовный суд. М., 2002.

Международное уголовное право / Под общ. ред. *В. Н. Кудрявцева*. 2-е изд. М., 1999.

Родионов А. С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990.

Ромашев Ю. С. Международно-правовые основы борьбы с преступностью: В 2 т. М., 2006.

Тузмухамедов Б. Р. О некоторых проблемах соответствия Римского Статута Международного уголовного суда Конституции Российской Федерации. Международное уголовное правосудие: современные проблемы. М., 2009. С. 533—543.

Глава 23

ПРАВО ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ — МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие, источники и предмет регулирования

Право вооруженных конфликтов, нередко называемое также *МГП*, представляет собой систему и совокупность договорных и обычно-правовых принципов и норм, направленных на ограничение последствий вооруженных конфликтов, устанавливающих взаимные права и обязанности субъектов международного права относительно защиты лиц, которые не участвуют или прекратили участвовать в боевых действиях, ограничения выбора и применения средств и методов вооруженной борьбы, регулирующих отношения между воюющими и нейтральными сторонами и определяющих ответственность за нарушение соответствующих принципов и норм.

Юридическую основу названной отрасли современного международного права составляют следующие наиболее важные правила поведения, которые относятся к любым вооруженным конфликтам и определяют общее направление совершенствования законов и обычаев войны с учетом изменений в военно-технической сфере:

1) право сторон в конфликте и их вооруженных сил выбирать средства и методы ведения войны не является неограниченным;

2) гражданские лица должны пользоваться гуманным обращением, в частности запрещаются любые посягательства на их жизнь;

3) лица, не принимающие непосредственного участия в военных действиях, должны пользоваться уважением и защитой при любых обстоятельствах;

4) запрещается подвергать нападению или уничтожать объекты, необходимые для выживания гражданского населения (запасы продуктов питания, посевы, скот), а также сооруже-

ния, содержащие опасные силы (плотины, дамбы и атомные электростанции);

5) стороны, находящиеся в конфликте, обязаны соглашаться на проведение операций по оказанию помощи гражданскому населению, которые имеют гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия; персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи, должен пользоваться уважением и защитой.

Принцип гуманности запрещает применение военного насилия, которое не является необходимым для целей войны.

Эти основополагающие правила сложились в результате длительного процесса кодификации и прогрессивного развития международного права, применяемого в период вооруженных конфликтов.

К числу наиболее важных источников в данной сфере регулирования следует отнести Петербургскую декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г., Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях сухопутной войны, о бомбардировании морскими силами во время войны, о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны, о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны и некоторые другие.

Важнейшими источниками являются четыре Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г и два Дополнительных протокола к ним, принятых в 1977 г. Если Дополнительный протокол I конкретизирует и модернизирует положения Женевских конвенций и применим к «классическому» международному вооруженному конфликту, то Дополнительный протокол II касается вооруженных конфликтов немеждународного характера. Он расширил круг лиц, пользующихся покровительством правил ведения войны, определив, что последние применяются ко всем вооруженным конфликтам, «происходящим на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные действия и применять настоящий Протокол» (ст. I).

Основной целью принятия названных протоколов было укрепление правового режима защиты гражданского населения в ходе вооруженных конфликтов обоих видов.

В 2005 г. был принят Дополнительный протокол III о введении дополнительной, помимо Красного Креста и Красного Полумесяца, отличительной эмблемы — Красного Кристалла.

К действующим международным соглашениям о средствах и методах ведения войны также относятся: Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.; Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и пять протоколов к ней¹; Конвенция о запрещении применения, накоплении запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.²

3 декабря 2008 г. была открыта для подписания Конвенция о кассетных боеприпасах, предусматривающая установление запрета на использование этих вооружений и призванная служить инструментом, препятствующим их дальнейшему распространению.

Кроме того, в современном международном праве имеется ряд документов, относящихся к сфере уголовной ответственности отдельных лиц за серьезные нарушения норм права вооруженных конфликтов. К ним относятся: уставы международных военных трибуналов (Нюрнберг и Токио) (1945 г.), статуты МТБЮ (1993 г.) и МТР (1994 г.), а также Римский статут МУС (1998 г.)³, ряд других актов.

В процессе кодификации и прогрессивного развития данной отрасли международного права наряду с государствами важную роль играли и продолжают играть ООН, ряд неправительственных организаций, и в первую очередь — специ-

¹ Протокол I о необнаруживаемых осколках, Протокол II о минах, минах-ловушках и других устройствах (с поправками), Протокол III о зажигательном оружии, Протокол IV об ослепляющем лазерном оружии, Протокол V по взрывоопасным пережиткам войны.

² См. также гл. 24 настоящего учебника.

³ Подробнее об этих и других международных органах уголовной юстиции см. в гл. 22 настоящего учебника.

фическая организация смешанного типа, каковой является МККК¹.

В последние годы МККК по поручению государств было проведено комплексное исследование² в целях выявления норм обычного гуманитарного права, которые, являясь частью обычного международного права, должны соблюдаться государствами, вне зависимости от их участия в соответствующих договорах. Примером могут служить Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1949 г., которые, как известно, не получили еще столь масштабного признания как сами конвенции, ратифицированные подавляющим большинством государств. Проведенное исследование показывает, что ряд норм и принципов, содержащихся в Протоколах и касающихся, в частности, ведения военных действий и обращения с лицами, которые не принимают или прекратили принимать участие в военных действиях, существуют в рамках обычного права.

Обычное международное гуманитарное право применимо и в случае ведения коалиционных военных действий, характерных для современных вооруженных конфликтов. В случае если государства, вступающие в коалицию, не являются участниками одних и тех же договоров, их действия регламентируются нормами обычного международного гуманитарного права, которые берутся за основу при разработке политики выбора целей или определении принципов участия в коалиции. При

¹ Международный комитет Красного Креста — частная ассоциация, учрежденная в соответствии с Гражданским кодексом Швейцарской Конфедерации, однако его специфическая международная правосубъектность определена Женевскими конвенциями о защите жертв войны, он обладает привилегиями и иммунитетом, закрепленных в соглашениях, заключенных МККК с государствами, имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН и ряде ММПО.

² См. *Customary International Humanitarian Law / Eds by J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck*. Cambridge, 2005. Vol. I, II. Перевод на русский язык. Обычное международное гуманитарное право. Нормы / Под ред. Ж.-М. Хенкертс, Л. Досвальд-Бек. М., 2006. Исследовательская группа от Российской Федерации, представившая отечественный нормативный материал и практику, состояла из проф. И. П. Блищенко и А. Х. Абашидзе, в состав международной группы правительственных и академических экспертов, комментировавших результаты исследований, был включен проф. Б. Р. Тузмухамедов.

этом следует иметь в виду, что нормы обычного права не могут ослабить договорных обязательств участников коалиции.

Предметом регулирования правил ведения войны являются специфические общественные отношения, складывающиеся между его субъектами в ходе вооруженных конфликтов.

Международный вооруженный конфликт представляет собой вооруженное столкновение между государствами либо между национально-освободительным движением и метрополией, т. е. между восставшей (воюющей) стороной и войсками соответствующего государства. Вооруженный конфликт немеждународного характера — это вооруженное столкновение антиправительственных организованных вооруженных отрядов с вооруженными силами правительства, происходящее на территории какого-либо одного государства

На практике нередко наблюдается так называемая интернационализация вооруженных конфликтов немеждународного характера. Вооруженные антитеррористические действия одного государства на территории другого государства, осуществляющиеся в отношении негосударственных образований, составляют одну из сложных разновидностей конфликтов такого рода.

Как юридическое понятие «международный вооруженный конфликт» впервые упоминается в Женевских конвенциях 1949 г. Его появление наряду с понятием «война» породило немало вопросов теоретического и практического плана

Серьезные трудности в теории и на практике вызывает поиск ответов на вопросы, связанные с правовой квалификацией немеждународных вооруженных конфликтов: какие ситуации охватываются этим понятием; каков круг лиц, защищаемых нормами права в данных конфликтах, где та грань, за которой немеждународный вооруженный конфликт переходит в международный; какими нормами права (международными или внутригосударственными) регламентируются действия воюющих сторон в таких конфликтах и др. Например, несет ли какую-либо правовую нагрузку нередко используемое в последние годы понятие «война с терроризмом»? Другими словами, уместно ли говорить о применении норм права вооруженных конфликтов к отношениям, возникающим в ситуациях, когда имеет место контртеррористическая деятельность, которая, однако, не обрела еще юридически значимых признаков вооруженного конфликта? Очевидно, в подобных случаях действия, направленные на борьбу с терроризмом, должны осуществляться в

соответствии с нормами и принципами других отраслей международного права и внутреннего законодательства соответствующих государств, касающимися, в частности, защиты прав человека.

§ 2. Правовые последствия начала войны

III Гагская конвенция об открытии военных действий 1907 г. устанавливает, что военные действия между государствами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое может иметь форму либо мотивированного объявления войны, либо ультиматума с условным объявлением войны. Эта норма продолжает действовать и в современных условиях. Вместе с тем следует иметь в виду, что в соответствии с Определением агрессии, принятым Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г., факт объявления войны, которая не является актом самообороны согласно ст. 51 Устава ООН, не превращает войну противоправную в войну законную, а представляет собой акт агрессии, т. е. является международным преступлением. Однако соблюдение норм права вооруженных конфликтов обязательно, независимо от того, объявлена война или нет

Объявление войны (или состояния войны) входит в компетенцию высших органов государственной власти каждой страны.

Объявление войны, даже если оно не сопровождается боевыми действиями, влечет начало юридического состояния войны. Вместе с тем фактическое начало военных действий между государствами не обязательно ведет к наступлению состояния войны.

Начало войны означает конец мирных отношений между воюющими государствами, что влечет разрыв дипломатических и, как правило, консульских отношений.

Политические, экономические и иные договоры, рассчитанные на мирное время, прекращают свое действие. С началом военных действий происходит фактическое осуществление предписаний правил ведения войны.

Военные действия разворачиваются в определенных пространственных пределах, именуемых театром войны, под которым понимается вся территория воюющих государств (сухопутная, морская и воздушная), на которой они потенциально могут вести военные операции. *Театр военных действий* — это

территория, на которой вооруженные силы воюющих фактически ведут военные действия. Территория (сухопутная, морская, воздушная) нейтральных и других невоюющих государств не должна использоваться в качестве театра военных действий.

§ 3. Нейтралитет во время войны

Под *нейтралитетом* во время войны понимается правовое положение государства, при котором оно не участвует в войне и не оказывает непосредственной помощи воюющим. Права и обязанности нейтральных государств во время войны, воюющих сторон в отношении нейтральных государств, а также физических лиц как нейтральных, так и воюющих государств регламентируются V Гагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны 1907 г., в соответствии с которой территория нейтрального государства является неприкосновенной и не может быть превращена в театр военных действий.

Нейтральное государство вправе отражать покушения на его нейтралитет с помощью своих вооруженных сил.

Нейтральное государство вправе разрешить перевозку по своей территории раненых и больных воюющих сторон при условии отсутствия в транспортных оружия и боеприпасов.

Нейтралитет в морской войне регулируется XIII Гагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны 1907 г., согласно которой в территориальных водах нейтрального государств запрещаются, в частности, любые военные действия со стороны воюющих.

Специальных международных соглашений, определяющих правовой режим нейтралитета в условиях воздушной войны, не существует. На воздушную войну распространяются общие правила нейтралитета, изложенные в действующих конвенциях.

§ 4. Правовое положение участников вооруженных конфликтов

В вооруженном конфликте международного характера воюющие стороны представлены прежде всего своими вооруженными силами. Согласно Дополнительному протоколу I к Женевским конвенциям 1949 г. вооруженные силы воюющих сторон «состоят из всех организованных вооруженных сил,

групп и подразделений, находящихся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение своих подчиненных, даже если эта сторона представлена правительством или властью, не признанными противной стороной. Такие вооруженные силы подчиняются внутренней дисциплинарной системе, которая, среди прочего, обеспечивает соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов» (п. 1 ст. 43).

Участников вооруженных конфликтов можно условно разделить на две группы: сражающиеся (комбатанты) и несражающиеся (некомбатанты).

Согласно Дополнительному протоколу I лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, и принимающие непосредственное участие в боевых действиях, являются *комбатантами* (фр. *combattant*). Только за комбатантами признается право применять военную силу. К ним самим допустимо применение в ходе боевых действий высшей меры насилия, т. е. физического уничтожения. Комбатанты, оказавшиеся во власти противника, вправе требовать обращения с ними как с военнопленными.

К *несражающимся* относится личный состав, правомерно находящийся в структуре вооруженных сил воюющей стороны, оказывающий ей всестороннюю помощь в достижении успехов в боевых действиях, но не принимающий непосредственного участия в этих действиях. Это интендантский и медицинский персонал, корреспонденты и репортеры, духовенство и др. Несражающиеся не могут быть непосредственным объектом вооруженного нападения противника. В то же время оружие, имеющееся у них, они обязаны использовать исключительно в целях самообороны и защиты вверенного им имущества.

Поскольку партизанская война квалифицируется современным международным правом как правомерная форма борьбы против агрессора, колониальной зависимости и иностранной оккупации, за партизанами согласно Женевским конвенциям 1949 г. признается статус комбатанта, если они имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных, имеют отличительный знак, открыто носят оружие, соблюдают в ходе боевых действий законы и обычаи войны. Дополнительный протокол I конкретизирует некоторые из этих положений. Так, в целях усиления защиты гражданского населения уточняется положение об открытом ношении оружия. Согласно ст. 44 Дополни-

тельного протокола I комбатант, с тем чтобы отличаться от гражданского населения, должен открыто носить оружие: 1) во время каждого военного столкновения; 2) в то время, когда он находится на виду у противника в ходе развертывания в боевые порядки, предшествующего началу нападения, в котором он должен принять участие.

Наемник — это лицо, добровольно вступающее в воинские формирования, ведущие вооруженную борьбу в защиту противоправных колониальных, расистских и иных подобных режимов, против национально-освободительных движений. Наемник не пользуется покровительством норм права вооруженных конфликтов. Он не имеет права на статус комбатанта, военнопленного.

Содержание понятия «наемник» раскрывается в ст. 47 Дополнительного протокола I. В декабре 1989 г. в рамках ООН была принята Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников.

§ 5. Правовой режим военной оккупации

От других видов пребывания войск на иностранной территории военная оккупация отличается совокупностью присущих ей признаков и особым режимом, определяемым ч. III разд. III Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. **Военная оккупация** — это такой вид временного пребывания значительных воинских формирований на территории иностранного государства в условиях состояния войны между этим государством и государством принадлежности таких формирований, при котором прекращается эффективное осуществление власти правительством того государства, которому принадлежит занятая территория, а административная власть осуществляется в пределах, определенных международным правом, высшими командными инстанциями воинских формирований.

Военная оккупация не ведет к распространению суверенитета оккупирующего государства на занятую его войсками территорию.

Честь и семейные права, жизнь отдельных лиц и частная собственность, а также религиозные убеждения и отправление обрядов веры должны уважаться.

Оккупирующее государство обязано сохранять основную ценность принадлежащих неприятельскому государству общественных зданий, недвижимости, лесов и сельскохозяйственных угодий

Одним из важнейших положений Женевской конвенции о защите гражданских лиц во время войны 1949 г. является запрет угона и депортирования гражданских лиц из оккупированной территории на территорию оккупирующей державы или на территорию третьего государства, равно как и перемещения части собственного гражданского населения на оккупированную территорию. Допускается, однако, полная или частичная эвакуация определенного района в силу особо веских соображений военного характера или для безопасности населения.

Новейшим примером в данной сфере регулирования может служить признание СБ ООН США и Соединенного Королевства оккупирующими державами в отношении Ирака¹. При этом Совет подтвердил территориальную целостность и суверенитет Ирака и специально отметил необходимость соблюдения положений Женевской конвенции, предусматривающих обязательства оккупирующих держав относительно снабжения гражданского населения продовольствием и санитарными материалами.

§ 6. Запрещенные методы и средства ведения военных действий

Методы ведения военных действий — это порядок, всевозможные способы использования средств ведения войны в указанных целях. *Средства ведения военных действий* — это оружие и иная военная техника, применяемые вооруженными силами воюющих для уничтожения живой силы и материальных средств противника, подавления его сил и способности к сопротивлению.

Методы и средства ведения военных действий делятся на запрещенные (или частично запрещенные) и незапрещенные.

Современное международное право запрещает применение в вооруженных конфликтах таких видов ОМУ, как химическое и бактериологическое.

¹ Док. ООН S/RES/1483 (2003), 22 May 2003.

Подробные запреты и ограничения в отношении химического оружия содержатся в Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия 1993 г.

В соответствии с Конвенцией о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. запрещенным средством ведения войны является бактериологическое (биологическое) оружие, действие которого основано на использовании болезнетворных свойств микроорганизмов, способных вызывать эпидемии таких опасных болезней, как чума, холера, тиф и др.

В международном праве нет общепризнанной нормы, которая запрещала бы применение ядерного оружия¹, хотя ряд международно-правовых актов ограничивает его количество и пространственное распространение².

Не выработано и универсальных норм, исключающих возможность применения так называемых новых видов оружия массового уничтожения (радиологического, инфразвукового, лучевого и т. п.).

В соответствии с Конвенцией о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и пятью Протоколами к ней запрещается использование любого оружия, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в теле человека с помощью рентгеновских лучей. Противоправным является использование против гражданского населения и невоенных объ-

¹ В Консультативном заключении о законности угрозы или применения ядерного оружия (1996 г.) МС ООН не выявил в договорном или обычном международном праве всеобъемлющего и всеобщего запрещения угрозы или применения ядерного оружия. Допустив, что такая угроза или применение ядерного оружия в общем противоречат нормам международного права, применимым в вооруженных конфликтах, Суд не нашел в современном международном праве доказательств законности или незаконности угрозы или применения ядерного оружия «в крайнем случае самообороны, когда на карту поставлено само выживание государства» (I. C. J. Reports 1996 P. 263. Para. 97).

² См. подробнее гл. 24 настоящего учебника.

ектов зажигательного оружия, мин, а также мин-ловушек и подобных устройств, по внешнему виду напоминающих детские игрушки, предметы медицинской помощи и др. Запрещено применять лазерное оружие, специально предназначенное для причинения постоянной слепоты, или использовать в этих целях иные лазерные системы.

Большое значение в праве вооруженных конфликтов придается защите гражданских объектов.

К военным объектам Дополнительный протокол I относит 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» (ст. 52). Объекты, не подпадающие под вышеприведенное определение, должны рассматриваться как гражданские.

Согласно ст. 56 Дополнительного протокола I установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно плотины, дамбы и атомные электростанции не должны подвергаться нападению даже в тех случаях, когда они являются военными объектами, «если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения». Более того, в силу тех же причин не должны становиться объектом нападения либо репрессалий все другие военные объекты, размещенные в этих установках или сооружениях или поблизости от них.

Среди общей массы гражданских объектов, нуждающихся в правовой защите во время вооруженных конфликтов, особое место принадлежит объектам, представляющим культурную ценность и играющим важную роль в духовной жизни людей. Статья 53 Дополнительного протокола I запрещает: 1) совершать какие-либо враждебные акты, направленные против тех исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов; 2) использовать такие объекты для поддержания военных усилий; 3) осуществлять репрессалии в отношении таких объектов.

Важнейшим источником, определяющим правовой режим вышеназванных объектов во время вооруженных конфликтов, является Гагская конвенция о защите культурных ценностей в

случае вооруженного конфликта 1954 г. (с Протоколами 1954 и 1999 гг.).

Запрещаются такие методы ведения военных действий, как отдание приказа «не оставлять никого в живых», незаконное использование отличительных эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца, Организации Объединенных Наций, а также флагов, эмблем, форменной одежды нейтральных стран или государств, не участвующих в конфликте.

§ 7. Методы и средства ведения морской войны

К числу международно-правовых актов, регламентирующих ведение морской войны, относятся Парижская декларация о морской войне 1856 г., Гаагские конвенции 1907 г., Лондонская декларация о праве морской войны 1909 г., Лондонский протокол 1936 г. и ряд других соглашений. В 1994 г. в порядке неофициальной кодификации было принято Руководство Сан-Ремо по международному праву, применяемому к вооруженным конфликтам на море, подготовленное группой специалистов по международному праву и военно-морских экспертов, созданной Международным институтом гуманитарного права.

Театр морской войны может включать в себя, за определенными изъятиями, территориальные и внутренние воды воюющих государств, открытое море и воздушное пространство над ним. Однако ведение войны в открытом море не должно нарушать свободы плавания судов государств, не участвующих в данной войне.

Одним из методов ведения войны на море является военно-морская блокада, под которой понимается система не запрещенных современным международным правом насильственных действий военно-морских сил воюющего государства, направленных на преграждение доступа с моря к берегу, находящемуся во власти противника или им занятому.

В современных условиях блокада считается правомерной, если она предпринимается в связи с реализацией права на индивидуальную и коллективную самооборону в соответствии с Уставом ООН. К морской блокаде согласно Уставу вправе прибегнуть СБ ООН, если это необходимо для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Подводные лодки, признающиеся законным средством ведения войны, должны руководствоваться в своих действиях правилами, касающимися кораблей, а также специальными правилами о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время, закрепленными в Приложении к Лондонскому протоколу 1936 г. Так, подводная лодка, как и любой военный корабль, может потопить торговое судно или лишить его возможности плавания лишь в случае, если она предварительно доставит пассажиров, экипаж и судовые бумаги в безопасное место (за исключением случая упорного отказа остановиться после надлежаще сделанного предложения об остановке или случая действительного сопротивления осмотру или обыску).

Международное право не запрещает использование минного оружия. Вместе с тем согласно Гаагской конвенции об установке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин 1907 г. запрещается ставить мины, не закрепленные на якорях (за исключением тех, что становятся безопасными спустя час после того, как тот, кто их поставит, утратит над ними наблюдение), или закрепленные на якорях мины, которые не делаются безопасными, после того как сорвутся со своих минрепов. Запрещается также ставить мины у берегов и портов противника с единственной целью прервать торговое мореплавание. Конвенция обязывает все государства принимать меры для обеспечения безопасности мирного судоходства, а в случаях, когда наблюдение за минами прекращено, указывать в извещениях мореплавателям или в других общедоступных документах опасные районы и сообщать о них другим государствам дипломатическим путем.

§ 8. Методы и средства ведения воздушной войны

Положения Дополнительного протокола I направлены на защиту гражданского населения от нападений с воздуха. Нападения с воздуха могут быть направлены только против военных объектов. Запрещается нападение или угроза нападения, основная цель которого состоит в том, чтобы терроризировать гражданское население.

Особый запрет установлен в отношении неизбирательного нападения, т. е. такого, которое направлено как на военные,

так и на невоенные объекты. При нанесении ударов с воздуха надлежит: удостовериться в военном характере целей; выбирать такие методы и средства, которые сводят к минимуму случайное поражение гражданских объектов и населения; воздерживаться от нападения, если конкретное и прямое военное преимущество от него будет несравнимо уступать случайным потерям гражданского характера.

При ведении военных действий в воздухе надлежит принимать меры для минимизации ущерба гражданским лицам и объектам, в частности предупреждать о нападениях, могущих затронуть гражданское население.

Дополнительный протокол I провозглашает принцип уважения и защиты санитарных летательных аппаратов и устанавливает условия такой защиты.

Стороны в конфликте не имеют права использовать санитарную авиацию для получения военного преимущества над противником, в частности для сбора или передачи разведывательных сведений

§ 9. Защита прав личности во время вооруженного конфликта

Правовой режим раненых и больных регламентируется главным образом Женевской конвенцией об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г. и Женевской конвенцией об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 г. Ранеными и больными в целях предоставления защиты, предусмотренной нормами международного гуманитарного права, считаются гражданские лица и военнослужащие, находящиеся в районе вооруженного конфликта, которые вследствие травмы, болезни, другого физического расстройства или инвалидности нуждаются в медицинской помощи или уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий.

Основным международно-правовым документом, определяющим, кто является военнопленным и каково правовое содержание *режима военного плена*, признается Женевская конвенция об обращении с военнопленными 1949 г.

Военнопленные находятся во власти неприятельской державы, а не отдельных лиц или воинских частей, взявших их в

плен. С ними следует всегда обращаться гуманно. Ни один военнопленный не может быть подвергнут физическому калечению либо научному или медицинскому экспериментам, запрещается дискриминация по признаку расы, цвета кожи, религии, социального происхождения. Эти положения действуют и в отношении участников гражданских и национально-освободительных войн.

Военнопленные должны размещаться в лагерях и в условиях не менее благоприятных, чем условия, которыми пользуется армия противника, расположенная в этой местности.

Военнопленные подчиняются законам, уставам и приказам, действующим в вооруженных силах держащей в плену державы. За совершенные проступки военнопленного может судить только военный суд. Запрещаются любые коллективные наказания за индивидуальные проступки. Если военнопленный предпринял неудавшуюся попытку к побегу, то он несет только дисциплинарное взыскание, равно как и те военнопленные, которые оказывали ему помощь.

Военнопленные освобождаются или репатрируются тотчас же после окончания военных действий. Однако это положение не распространяется на военнопленных, против которых возбуждено уголовное дело, а также на тех военнопленных, которые осуждены по законам держащей их в плену державы.

Вопрос о применимости Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г. оживленно обсуждался в связи с содержанием под стражей властями США на территории их военной базы в Гуантанамо (Куба) нескольких сотен лиц подозреваемых в причастности к террористической деятельности.

§ 10. Международно-правовая регламентация окончания военных действий и состояния войны

Окончание военных действий и состояния войны — это акты, отличающиеся один от другого как по способам их юридического оформления, так и по тем правовым последствиям, которые они порождают для воюющих сторон.

Наиболее распространенными формами прекращения военных действий являются перемирие и капитуляция. *Перемирие* представляет собой временное прекращение военных действий, осуществляемое на основе взаимного соглашения между участ-

никами вооруженного конфликта. Различают два вида перемирия: местное и общее.

Специфической формой приостановления военных действий является выполнение участвующими в конфликте государствами решения СБ ООН, принятого на основании ст. 40 Устава ООН, о «временных мерах», которые могут включать, в частности, прекращение огня, отвод войск на заранее занятые позиции, освобождение определенной территории и т. д.

Согласно IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. всякое существенное нарушение перемирия одной из сторон дает право другой отказаться от него и даже в крайнем случае немедленно возобновить военные действия (ст. 40). 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. 41).

Капитуляция — это прекращение сопротивления вооруженных сил или их части. Капитуляция отличается от перемирия тем, что капитулирующая сторона лишается даже формального равенства с победителем. Разновидностью капитуляции является безоговорочная капитуляция. Так, после разгрома фашистской Германии 8 мая 1945 г. в Берлине был подписан Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил. После победы над империалистической Японией 2 сентября 1945 г. в Токийской бухте был подписан Акт о капитуляции Японии. Акты предусматривали безоговорочную капитуляцию всех германских и японских вооруженных сил, их полное разоружение и сдачу в плен командованию союзных армий.

Основным международно-правовым средством прекращения состояния войны между воюющими сторонами является заключение мирного договора. Подобные договоры охватывают широкий круг вопросов, касающихся урегулирования политических, экономических, территориальных и других проблем (обмен военнопленными, ответственность военных преступников, возобновление действия договоров, реституции, репарации, восстановление дипломатических и консульских отношений и т. п.) в связи с прекращением состояния войны и восстановлением мира между воюющими.

Практике известны и другие способы прекращения состояния войны, например односторонняя декларация, когда вос-

становление мирных отношений является результатом инициативы одной стороны. Так, Советский Союз в свое время прекратил состояние войны с Германией путем издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г.

Состояние войны может быть прекращено принятием двусторонней декларации. Например, 10 октября 1956 г. СССР и Япония подписали совместную Декларацию о прекращении состояния войны, согласно которой между Советским Союзом и Японией «прекращалось состояние войны» и восстанавливались «мир и добрососедские, дружественные отношения».

Обращение к последним двум формам прекращения состояния войны объясняется, в частности, в случае с Германией — ее расколом на два государства, а с Японией — существованием неурегулированного территориального вопроса.

§ 11. Проблемы международно-правового регулирования отношений, возникающих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера

В последние десятилетия наметилась устойчивая тенденция к увеличению числа внутригосударственных вооруженных конфликтов по сравнению с международными.

Государства неизменно проявляли особую сдержанность и осторожность при выработке международно-правовых норм, призванных регулировать комплекс отношений, возникающих в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера, объясняемую, с одной стороны, их нежеланием ограничивать международно-правовыми нормами свободу действий центрального правительства в отношении оппозиции, ведущей против него вооруженную борьбу, а с другой — опасением легализации вмешательства во внутренние дела государства, на территории которого происходит конфликт, со стороны другого государства или группы государств, т. е. вмешательства, ведущего к нежелательной для центрального правительства интернационализации внутреннего вооруженного конфликта.

Этим в значительной мере объясняется относительно скромный удельный вес правовых норм, применяемых в период вооруженных конфликтов немеждународного характера, в общей массе нормативного материала, составляющего юридическую основу права вооруженных конфликтов.

Как уже отмечалось выше, под *вооруженным конфликтом немеждународного характера* понимается вооруженное противостояние, имеющее место в пределах территории одного государства, между правительством, с одной стороны, и вооруженными повстанческими группами — с другой.

Статья 3, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г., содержит перечень правил, которые, по мнению МС ООН, изложенному в его решении от 27 июня 1986 г. по поводу спора между Никарагуа и США, являются выражением основных принципов гуманности. Авторитетное мнение МС ООН позволяет рассматривать положения ст. 3 не только в качестве императивных норм международного договорного права, но и в качестве юридически обязательных норм обычного права.

Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям 1949 г. содержит 28 статей, развивающих положения ст. 3, которая, однако, продолжает оставаться в силе для участников Женевских конвенций и, в частности, для государств, не ратифицировавших Дополнительный протокол II.

Отметим, что право вооруженных конфликтов немеждународного характера имеет одну примечательную особенность, связанную с особенностями правосубъектности сторон, участвующих в такого рода конфликтах, и заключающуюся в том, что для его соблюдения оно должно быть принято обеими сторонами, т. е. правительством и вооруженной оппозицией.

Однако международное право имеет обязательную силу только для его субъектов, которыми являются прежде всего государства. В принципе повстанцы могут приобрести статус субъекта международного права со всеми вытекающими из этого последствиями, но только в том случае, если они признаны в таком качестве, что не имело места уже в течение многих лет. Вместе с тем не подлежит сомнению, что как с теоретической, так и с практической точек зрения право вооруженных конфликтов налагает определенные обязательства на вооруженную оппозицию.

Согласно доктрине международного права ст. 3 применима, когда правительство и повстанцы противостоят друг другу в боях с участием большого количества людей и с применением оружия. Правительство, как правило, использует в таких ситуациях армию по той причине, что не может контролировать ситуацию обычными полицейскими силами. Повстанцы ведут

борьбу с существующим режимом путем проведения военных операций, что предполагает определенную степень организованности. Очевидно, лишь в том случае, когда воюющие организованы и находятся под управлением лиц, ответственных за их действия, можно реально рассчитывать на то, что международные нормы будут уважаться и применяться.

Статья I Дополнительного протокола II требует, чтобы повстанцы осуществляли «такой контроль над частью... территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол». Контроль над территорией является дополнительным условием, поставленным Протоколом II.

Сближению условий применения ст. 3 и Дополнительного протокола II могла бы способствовать практика государств при соответствующих обстоятельствах. Решить указанную проблему, очевидно, можно и путем принятия государствами односторонних заявлений при ратификации Дополнительного протокола II.

Последнее относится не только к правительствам. Вооруженная оппозиция в любой форме может выразить намерение соблюдать нормы права вооруженных конфликтов. Такое заявление может быть желательным в политическом плане, поскольку указывает на признание правовых обязательств, но с правовой точки зрения оно не обязательно, так как повстанцы и без него обязаны соблюдать международное гуманитарное право, применимое к данному конфликту.

Правительства, участвующие во внутренних, даже крупных, вооруженных конфликтах, нередко отрицают применимость ст. 3. Так, в 1980-х гг. гражданские войны в Афганистане, Сальвадоре и Никарагуа не рассматривались правительствами этих стран как относящиеся к сфере действия ст. 3. Однако в деле «Никарагуа против Соединенных Штатов» (1986 г.) МС ООН признал, что конфликт между правительством Никарагуа и повстанческими формированиями «контрас» подпадает под положения ст. 3, в то время как действия Соединенных Штатов против Никарагуа и на территории страны подпадают под нормы, применимые к международным конфликтам¹.

¹ В отечественной доктрине высказывается мнение о применимости норм рассматриваемой отрасли международного права к вооруженному конфликту на территории Российской Федерации (см.: Туз-

Статус и обязанности повстанцев в соответствии со ст. 3 и Дополнительным протоколом II в ряде отношений остаются неопределенными. Ясно, что на повстанцев распространяется действие уголовного права данного государства за теми исключениями, которые связаны с обязательствами по ст. 3. Они не являются полноправными комбатантами, но в соответствии со ст. 3 приобретают юридический статус, как только порог конфликта превышает определенный минимальный стандарт. Возникает вопрос: связывает ли их со своей стороны договор, который они не подписывали? Один из ответов заключается в том, что они должны быть связаны обязательствами государства, в котором претендуют на роль законного правительства. Если они не претендуют на правительственную власть, тогда распространение на них соответствующих обязательств в силу их собственного утверждения о том, что они являются не просто бандами, а ответственными организациями, преследующими законные цели, было бы по меньшей мере спорным. В практическом плане соблюдение ими соответствующих обязательств мотивируется в основном заинтересованностью во взаимности со стороны правительства.

С чисто исторической точки зрения интерес может представлять ситуация, когда государство, участвующее в конфликте, заявляет о признании повстанцев в качестве воюющей стороны, в результате чего гражданская война становится объектом права, применяемого в период международных вооруженных конфликтов. Такое недвусмысленное заявление было сделано в 1902 г. во время англо-бурской войны. Примечательно, что в 2006 г. Верховный суд США признал, что общая ст. 3 применима к вооруженному конфликту между США и их союзниками, с одной стороны, и афганской группировкой «Талибан» и международной террористической организацией «Аль-Каида» — с другой.

Статья 3 вводит в действующее международное право нормативное запрещение совершать следующие действия в отно-

мухамедов Б. Р. Контртеррористическая операция на Северном Кавказе и международное гуманитарное право. подходы к проблеме // Российский ежегодник международного права. 2000 (Специальный выпуск). СПб., 2000. С. 68—71, *Он же.* Хронологические пределы состояния «вооруженного конфликта» на Северном Кавказе // Российский ежегодник международного права. 2005 (Специальный выпуск). СПб., 2006. С. 118—129)

шении лиц, «которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине»:

1) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, причинение увечья, жестокое обращение и т. д.;

2) взятие заложников;

3) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение;

4) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями.

Более детальные положения Дополнительного протокола II, развивающие и конкретизирующие правила, содержащиеся в ст. 3, позволяют с большей степенью определенности уяснить их юридическое содержание.

В ст. 3 содержится характерное гуманитарное требование подбирать раненых и больных и оказывать им помощь. Это сформулированное в общем виде обязательство также получило свое развитие в Протоколе II. Например, всегда пользуется защитой медицинский и духовный персонал (ст. 9). Выполнять медицинские обязанности следует в соответствии с профессиональной этикой. Такая деятельность пользуется защитой от уголовного преследования (ст. 10). Еще одно новое правило требует уважения эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца (ст. 12).

Статья 4 Дополнительного протокола II устанавливает основные гарантии, направленные на обеспечение гуманного обращения. Статья 6 подробно формулирует требования относительно надлежащим образом организованного судебного разбирательства, а ст. 5 представляет собой настоящий кодекс правил обращения с людьми, содержащимися в заключении, и здесь особенно наглядно проявляется влияние на Дополнительный протокол II идей Международного пакта о гражданских и политических правах.

Говоря об обращении с заключенными, следует отметить существенную разницу между правовым режимом, применяемым во время вооруженных конфликтов немеждународного ха-

рактера, и режимом, регулируемым правом международных вооруженных конфликтов. Ни ст. 3, ни сам Протокол II не устанавливают особого статуса для комбатантов или военнопленных, а ограничиваются лишь гарантиями гуманного обращения с любым человеком, сложившим оружие или прекратившим принимать участие в военных действиях по любой другой причине. С попавшими в плен повстанцами, безусловно, следует обращаться должным образом при любых обстоятельствах, но они не являются военнопленными, и ничто в международном праве не препятствует властям привлекать захваченных в плен мятежников к ответственности по национальному уголовному законодательству.

По инициативе МККК после Второй мировой войны все большее распространение получает практика, принимающая во внимание как особое положение повстанцев, так и точку зрения правительства. В соответствии с этим захваченные члены повстанческих группировок имеют право на такое же обращение, как и военнопленные, при условии, что они выполняют правила, применяемые во время боя, т. е., в частности, открыто носят оружие и уважают принципы права вооруженных конфликтов. Решение их судьбы следует отложить до окончания войны, когда улягутся страсти. Если мятежников в случае их пленения ждет лагерь, а не камеры строгого режима или виселицы, то это, в известной мере, будет способствовать достижению национального согласия.

Развивая содержание ст. 3 Женевских конвенций, Дополнительный протокол II распространил сферу действия принципа защиты гражданского населения на условия внутригосударственного вооруженного конфликта. Согласно ст. 13 Дополнительного протокола II в период вооруженных конфликтов немеждународного характера гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями, в силу чего они не должны являться объектом нападения и по отношению к ним запрещаются акты насилия или угроза насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население. В соответствии со ст. 17 запрещается принудительное перемещение гражданских лиц, если только необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности этих лиц или настоятельными причинами военного характера.

Запрещая превращать в объект нападения лиц, не принимающих участие в военных действиях, Дополнительный прото-

кол II исключает и применение голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий, запрещающая в связи с этим подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой, ирригационные сооружения. Не могут являться объектом нападения в период внутреннего вооруженного конфликта установки, сооружения, содержащие опасные силы, а именно: плотины, дамбы, а также атомные электростанции. В соответствии с Дополнительным протоколом II подлежат защите культурные ценности и места отправления культа.

Вместе с тем Дополнительный протокол II не содержит формального запрещения таких видов оружия, применение которых запрещено в период вооруженного конфликта международного характера (отравляющих веществ, дефолиантов, мин-ловушек, напалма, разрывных пуль и т. п.). Хотя Протокол и обходит молчанием принцип, в соответствии с которым право выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным, нет сомнения, что он применим в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера. Однако применимость конкретных правил, вытекающих из этого принципа, нужно доказывать.

В целом можно констатировать, что Дополнительный протокол II, сделав по сравнению со ст. 3 Женевских конвенций шаг вперед в плане защиты прав различных групп лиц, затрагиваемых вооруженным конфликтом немеждународного характера, оказался гораздо менее эффективным, чем Дополнительный протокол I, в вопросах регламентации прав конфликтующих сторон прибегать к тем или иным методам и средствам ведения боевых действий, в должной регламентации осуществления операций по оказанию гуманитарной, беспристрастной помощи гражданскому населению, дальнейшего совершенствования международного и внутригосударственного механизма гарантий соблюдения сторонами в конфликте соответствующих предписаний международно-правовых норм и принципов.

Рассмотрение международно-правовых аспектов внутренних вооруженных конфликтов будет неполным без упоминания ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Согласно указанной статье во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой (такое положение вполне может возникнуть вслед-

ствие внутреннего вооруженного конфликта) и о наличии которого официально объявляется, участвующие в Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по этому Пакту только в той степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения.

При этом запрещается отступать от положений, закрепляющих неотъемлемое право каждого человека на жизнь, запрещающих все виды рабства, содержание в подневольном состоянии, применение пыток, жестокое или унижающее личность обращение, гарантирующих каждому человеку право на свободу мысли, совести и религии.

В контексте содержащегося в ст. 4 требования о совместимости мер в отступление от обязательств по Пакту с другими обязательствами государств по международному праву можно квалифицировать в качестве неправомерных отступления государств от обязательств, изложенных как в ст. 3 Женевских конвенций, так и в Дополнительном протоколе II к этим Конвенциям.

Важное значение имеет положение ст. 4 Пакта о возможности государств отступать от своих обязательств по Пакту только сообразуясь со степенью остроты положения. Однако на практике неопределенность понятия «степень остроты положения» открывает простор для его широкого субъективного толкования со стороны заинтересованного государства.

Современное международное право в принципе не запрещает участие в вооруженном конфликте немеждународного характера третьего государства на стороне и по инициативе правительства. Однако аналогичное участие на стороне повстанцев рассматривается как незаконное вмешательство во внутренние дела соответствующего государства и, следовательно, как нарушение основополагающих норм международного права.

Весьма сложные проблемы гуманитарного характера ставят перед международным сообществом внутригосударственные вооруженные конфликты, подвергшиеся процессу интернационализации. Следует признать, что ныне действующие источники права вооруженных конфликтов не содержат четких правил на этот случай. Попытка МККК дополнить действующее право

соответствующими нормами не увенчалась успехом. В связи с этим ответы на весьма сложные вопросы приходится искать в практике государств и в доктрине международного права. В данных условиях необходимо исходить из соображений целесообразности, применяя нормы права в зависимости от типа взаимоотношений находящихся в конфликте сторон.

Идеальным вариантом было бы применение к такого рода конфликтам норм права международных вооруженных конфликтов, поскольку возникающие в них проблемы сходны по своему характеру с проблемами, возникающими в ходе обычных международных конфликтов.

Конкретно возникают следующие правовые взаимоотношения:

1) между правительством и повстанцами — согласно ст. 3 и Дополнительному протоколу II;

2) между правительством и третьим государством, принимающим участие в конфликте на стороне повстанцев, — согласно праву международных конфликтов;

3) между третьим государством, принимающим участие в конфликте на стороне правительства, и повстанцами — согласно ст. 3 и Дополнительному протоколу II;

4) между государствами, принимающими участие в конфликте на обеих сторонах, должно соблюдаться право международных конфликтов.

Эти решения, основанные на уроках практики, кажутся очевидными. Однако до сих пор государства и стороны, участвующие в гражданских войнах, редко принимали их во внимание. Основные трудности возникают обычно в связи с проблемой взятых в плен повстанцев. МККК пытается найти прагматические решения для обеспечения такого обращения с пленными, которое соответствовало бы гуманитарным стандартам. Одно из возможных решений — обращаться со взятыми в плен повстанцами как с военнопленными, не предоставляя им статуса военнопленных *de jure*.

§ 12. Право вооруженных конфликтов и российское законодательство

Проблема имплементации норм права вооруженных конфликтов имеет, как представляется, два основных аспекта. Первый связан с техникой трансформации международных

обязательств, вытекающих из соответствующих источников права вооруженных конфликтов, в нормы национального права России. Второй — с осуществлением уголовного и дисциплинарного преследования и наказания лиц, виновных в совершении серьезных и иных нарушений, предусмотренных указанными выше источниками международного права. Так, ст. 85 Дополнительного протокола I определяет ряд действий, совершенных в нарушение названных международно-правовых актов, как «военные преступления».

Сложность решения указанной проблемы как в советский период, так, впрочем, и сегодня в немалой степени обусловлена тем, что выполнение (бывшим СССР и современной Российской Федерацией) международных обязательств, связанных с обеспечением прав человека в период вооруженных конфликтов, только еще становится приоритетным направлением государственной политики.

Достаточно в связи с этим вспомнить неподписание Советским Союзом Конвенции о военнопленных 1929 г., запоздалую ратификацию четырех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. (были ратифицированы лишь в мае 1954 г.), а также двух Дополнительных протоколов к ним 1977 г. (ратифицированы спустя 12 лет, в 1989 г.).

Прекращение СССР и распад его Вооруженных Сил замедлил известный прогресс в деле имплементации норм права вооруженных конфликтов, наметившийся в конце 1980-х гг. (во всяком случае, на ведомственном уровне) в связи с ратификацией Советским Союзом Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г.

Тем не менее в Российской Федерации интересующий нас процесс в целом продолжался и нашел свое отражение, в частности, в Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. «О военном положении», федеральных законах от 31 мая 1996 г. «Об обороне», от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе», в общевоинских уставах РФ, приказах Министра обороны РФ и наставлениях, применяемых в Вооруженных Силах. В названных актах содержатся положения о необходимости соблюдения прав человека, в том числе в период вооруженных конфликтов, а также предусматривается уголовная ответственность военнослужащих за военные пре-

ступления в соответствии с законодательством Российской Федерации. Немалую роль сыграло постановление КС РФ от 31 июля 1995 г., констатирувавшее, что ненадлежащий учет положений Дополнительного протокола II во внутреннем законодательстве послужил одной из причин их несоблюдения в ходе вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике, и предписавшее законодателю исправить положение.

В связи с этим возникает немало вопросов относительно содержания разд. XII «Преступления против мира и безопасности человечества» УК РФ введенного в действие с 1 января 1997 г. Ряд содержащихся в нем статей имеют общий, неоднозначный характер, что, как представляется, явилось следствием механического перенесения положений известных международных документов (в частности, проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, подготовленного в 1950-х гг. КМП) в национальное законодательство РФ.

Целесообразнее было бы введение в УК РФ конкретных составов военных преступлений, предусмотренных, в частности, в ст. 85 Дополнительного протокола I, а также Римским статутом МУС, что позволило бы гармонизировать российское законодательство с последним, даже если Россия не станет его стороной.

Решая вопросы имплементации, необходимо иметь в виду положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которому «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», а также п. 3 ст. 5 Закона о международных договорах РФ, устанавливающего, что положения официально опубликованных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерацией принимаются соответствующие правовые акты.

В заключение отметим, что сохранение «белых пятен» побуждает всегда иметь в виду оговорку известного русского дипломата и юриста Ф. Ф. Мартенса, согласно которой в случаях, не предусмотренных нормами указанной выше отрасли права,

«гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и из требований общественного сознания».

Контрольные вопросы

1 Не находите ли вы противоречия между действующим в современном международном праве запретом агрессивной войны и стремлением международного сообщества детально регулировать права и обязанности сторон вооруженных конфликтов?

2 Существует ли в современных условиях институт объявления войны? Каковы правовые последствия объявления состояния войны?

3 Каково правовое положение участников вооруженных конфликтов? Стоит ли соблюдать требования Женевских конвенций в отношении тех, кто их не соблюдает?

4 Каковы правовые последствия военной оккупации? Считаете ли вы наделение США и Соединенного Королевства статусом «оккупирующих держав» в Ираке признанием законности самой оккупации, как и вооруженного нападения, ей предшествовавшего?

5. Каков правовой статус гражданского населения и гражданских объектов в период вооруженного конфликта?

6. Дайте международно-правовую оценку вооруженного конфликта немеждународного характера. Можно ли признать таковым действия российских федеральных властей по восстановлению конституционного порядка в Чеченской Республике?

Рекомендуемая литература

Арцибасов И. И., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989

Егоров С. А. Вооруженные конфликты и международное право. М., 2003

Котляров И. И., Ходжабегова К. Л. Международное гуманитарное право. 2-е изд. М., 2007

Курдюков Г. И. Ответственность за нарушение норм международного гуманитарного права // Российский ежегодник международного права 2005 (Специальный выпуск). СПб., 2006. С. 112—118.

Обычное международное гуманитарное право. Нормы / Под ред. А.-М. Хенкертс, Л. Досвальд-Бек. Пер. с англ. М., 2006

Путин В. В. Выступление на Международной конференции по вопросам гуманитарного права, посвященной 140-летию Санкт-Петербур-

бургской декларации об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г. // <http://www.government.ru>.

Сассали М., Буве А. Правовая защита во время войны. Прецеденты, документы и учебные материалы, относящиеся к современной практике международного гуманитарного права: В 4 т. Пер. с англ. Т I—III М., 2008; Т IV. 2009

Тузмухамедов Б. Р. Источники и категории международного гуманитарного права в практике органов государственной власти Российской Федерации: Международное право и национальные интересы Российской Федерации. М., 2008. С. 319—339.

Глава 24

РАЗОРУЖЕНИЕ И СОПУТСТВУЮЩИЕ МЕРЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. Понятие разоружения

Разоружение в широком смысле — разнообразные меры по ограничению, сокращению в количественном и качественном отношениях, ликвидации и прекращению производства средств ведения вооруженной борьбы. Меры разоружения могут включать ограничение и сокращение личного состава вооруженных сил, уменьшение средств, выделяемых на оборону. Нормы, лежащие в основе таких мер, тесно взаимодействуют с нормами, регулирующими применение военной силы в международных отношениях, поскольку подкрепляют его строгое ограничение, и с нормами, регулирующими применение средств вооруженной борьбы участниками вооруженных конфликтов, поскольку совместно с ними запрещают некоторые из таких средств, в первую очередь те, которые причиняют излишние страдания или имеют неизбирательное действие.

Разоружение может осуществляться путем:

1) согласованных мер, принятых на основе равноправного сотрудничества. Таковые предусмотрены большинством международных договоров и соглашений, выработанных в ходе переговоров, участвуя в которых стороны в полной мере осуществляли права, присущие суверенитету;

2) согласованных мер, принятых с применением правомерного принуждения. К ним относятся меры, ограничивающие и частично демобилизующие вооруженные силы и сокращающие вооружения лишь одной из договаривающихся сторон (например, Версальский мирный договор 1919 г., мирные договоры 1947 г.). По содержанию ограничений им подобны меры, принятые в соответствии с Государственным договором о восстановлении независимой и демократической Австрии 1955 г. в отношении этого государства, однако они не были принудительными и не имели санкционного назначения;

3) санкционных мер, имеющих правосстанавливающее значение и предусматривающих меры ответственности, включая полное разоружение или ликвидацию целых категорий вооружений (например, Декларация о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии правительствами союзных государств 1945 г. или меры по разоружению Ирака на основании резолюции СБ ООН 687 (1991));

4) односторонних мер, осуществляемых отдельным государством или несколькими государствами параллельно, но без формального согласования (например, меры по сокращению тактического ядерного оружия, объявленные в заявлениях президентов США, СССР и Российской Федерации, соответственно, 28 сентября 1991 г., 5 октября 1991 г. и 29 января 1992 г.).

Особым случаем односторонних мер является применение не вступившего в силу договора, когда оно не является временным применением по смыслу ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров, а осуществляется сторонами по собственной воле (например, выполнение СССР и США ряда условий Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений 1979 г. (ДОСВ-2), не вступившего в силу в связи с отказом американской стороны его ратифицировать).

В практике ООН термин «разоружение» применяется также и в контексте урегулирования внутренних вооруженных конфликтов. Это, например, требование о разоружении и роспуске нерегулярных формирований в Ливане, содержащееся в резолюции СБ ООН 1559 (2004), или наделение Смешанной операции АС и ООН в Дарфуре (Судан) полномочием осуществлять наблюдение и контроль за мерами по разоружению местных ополчений и содействовать началу осуществления программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, предусмотренной в Мирном соглашении по Дарфуру (резолюция СБ ООН 1769 (2007)).

В силу координационного порядка нормообразования и нормоприменения в международном праве, как и его координирующей функции, под разоружением в международно-правовом смысле обычно понимаются именно меры первой категории, меры же второй и третьей категорий относятся к институтам ответственности и принуждения. Односторонние меры имеют политический характер, не приобретают правовую

форму, не предусматривают мер проверки их осуществления или ответственности за ненадлежащее осуществление. Они способны оказать поддержку, благотворно повлиять на согласование договорных мер, а в некоторых случаях служить основой договора (например, ДСНП). Однако государство, их вводящее, может само же от них отказаться, не неся никакой ответственности (так поступила КНДР, установив и отменив мораторий на испытательные пуски баллистических ракет).

Наряду с термином «разоружение» в международно-правовой практике применяется термин *«контроль над вооружениями»*, под которым понимаются меры по ограничению развертывания вооруженных сил и вооружений, иной военной деятельности как на собственной территории, так и за ее пределами в целях устранения или уменьшения опасности возникновения вооруженного конфликта.

Значительный рост числа договоров о разоружении пришелся на вторую половину XX в., однако можно привести и более ранние примеры согласованных и облеченных в правовую форму мер такого рода. Так, в настоящее время сохраняет силу договоренность в виде обмена нотами между исполняющим обязанности государственного секретаря США и британским полномочным министром (Соглашение Раша—Багота) 1817 г. о мерах по ограничению и сокращению военно-морских вооружений на североамериканских Великих озерах. В период между мировыми войнами были заключены договоры, предусматривавшие значительные меры разоружения (Вашингтонский договор об ограничении военно-морских вооружений 1922 г. и Лондонский договор об ограничении и сокращении военно-морских вооружений 1930 г.), однако действовали они недолго, не в полной мере и целей своих не достигли.

§ 2. Источники

Общая международно-правовая основа разоружения содержится в Уставе ООН. Пункт 1 ст. 11 относит «принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений» к числу «общих принципов сотрудничества в деле поддержания мира и безопасности». Некоторые авторитетные представители отечественной доктрины стремились обосновать существование международно-правового принципа разоружения, из ко-

торого вытекают двоякого рода обязательства: строго и неуклонно соблюдать действующие договоры о разоружении, участвовать в мероприятиях, предусмотренных договорами, направленными на ограничение гонки вооружений и разоружение, добиваться создания новых норм, заключения договоров, направленных на разоружение, вплоть до договора о всеобщем и полном разоружении под строгим международным контролем. В иностранной доктрине подобное мнение распространения не получило.

Общепризнанного и универсального обязательства разоружаться в современном международном праве не существует. В 1986 г. МС ООН в решении по делу «Никарагуа против США» записал: «В международном праве нет норм, за исключением таких, которые признаны заинтересованными государствами договорным или иным путем, в соответствии с которыми уровень вооружений суверенного государства может быть ограничен, и этот принцип применим ко всем государствам без исключения» (п. 269). Суть общего обязательства в данной области отражена в ст. VI ДНЯО и заключается в том, чтобы «в духе доброй воли вести переговоры... о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». Ссылка на такую цель или на упомянутую статью Договора о нераспространении содержится во многих современных договорах об ограничении вооружений, как правило, в их преамбулах.

Основным источником норм в рассматриваемой области являются международные договоры: универсальные (например, ДНЯО), региональные (например, Договор Тлателолко), двусторонние (например, ДСНП). Договоры в этой области можно классифицировать и по их целям и объекту (договоры об ограничении вооружений или об ограничении деятельности, с ними связанной; договоры, касающиеся оружия массового уничтожения или относящиеся к обычным вооружениям).

Повышение роли международных организаций обуславливает возрастание значения их резолюций в качестве вспомогательного источника права в области разоружения. Отдельные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам разоружения допустимо рассматривать как содержащие нормы права, находящиеся в процессе формирования. В 1996 г. в консультативном заключении «О законности угрозы или применения

ядерного оружия» МС ООН отметил, что «резолюции Генеральной Ассамблеи, хоть они и не обладают обязывающей силой, порой могут иметь нормативное содержание. В определенных обстоятельствах они могут содержать свидетельства, важные для установления существования нормы или возникновения *opinio juris*... Или же серия принятых резолюций может демонстрировать постепенное развитие *opinio juris*, необходимого для образования новой нормы» (п. 70). В некоторых случаях резолюции Генеральной Ассамблеи ООН являются дополнительным средством имплементации договорных норм. К их числу можно отнести, в частности, резолюции, направленные на обеспечение полного введения в действие Договора Раротонга, Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке 1996 г., Семипалатинского договора. Весьма примечательным стало создание Генеральной Ассамблеей в 1989 г. ранее отсутствовавшего механизма проверки соблюдения договорной нормы (Женевского протокола о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.), который состоял из специальных процедур расследования сообщений о случаях применения химического оружия, проводимых экспертами, уполномоченными Генеральным секретарем ООН.

Существенное значение для установления и уяснения действующих правовых норм и принципов в рассматриваемой области могут иметь постановления и консультативные заключения МС ООН.

В качестве вспомогательного средства выявления содержания прав и обязанностей сторон могут привлекаться разнообразные средства толкования договоров, перечисленные в разд. 3 Венской конвенции о праве международных договоров, в частности подготовительные материалы. Следует, однако, иметь в виду, что в некоторых случаях, прежде всего при двусторонних переговорах, стороны могут не вести согласованных протоколов (как и произошло при разработке ДПРО), а потому их представления о содержании взятых на себя обязательств не всегда совпадают.

К вспомогательным средствам можно отнести и материалы, выработанные законодательными органами в процессе ратификации соглашений, в которых содержатся заявления о понимании отдельных положений (например, указание в федеральных

законах от 4 мая 2000 г. «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений» и от 28 мая 2003 г. «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сокращении стратегических наступательных потенциалов» на исключительные обстоятельства, дающие право России выйти из данных договоров).

§ 3. Нормотворческие органы

Нормы и нормативные предложения в области разоружения вырабатываются на специально созываемых переговорах или в рамках существующих органов. Из примеров прошлого можно привести конференции крупнейших морских держав об ограничении военно-морских вооружений, состоявшиеся в период 1921—1935 гг. в Вашингтоне, Лондоне и Женеве, или Всемирную конференцию по разоружению 1932—1937 гг., созванную под эгидой Лиги Наций.

В соответствии с Уставом ООН рассмотрение принципов разоружения и регулирования вооружений входит в компетенцию Генеральной Ассамблеи, которая выносит по этим вопросам рекомендации СБ ООН и государствам — членам ООН (п. 1 ст. 11). Совет Безопасности несет ответственность за формулирование «планов создания системы регулирования вооружений» (ст. 26); в решении этой задачи ему содействует ВШК, который дает советы и оказывает помощь по вопросам, относящимся к «регулированию вооружений и возможному разоружению» (п. 1 ст. 47).

На практике в рамках ООН этими вопросами занимается один из главных комитетов Генеральной Ассамблеи — Первый (по вопросам разоружения и безопасности). Для детального обсуждения конкретных вопросов Генеральной Ассамблеей образован вспомогательный совещательный орган — Комиссия по разоружению. Значительные результаты были достигнуты в ходе первой Специальной сессии Генеральной Ассамблеи 1978 г., посвященной разоружению, однако вторая и третья спецсессии (1982 и 1988 гг.) даже не смогли выработать заключительного документа.

Самостоятельным органом, первоначально образованным Генеральной Ассамблеей и пользующимся услугами Секретариата ООН, является Конференция по разоружению, чья история берет начало в 1959 г., когда был сформирован Комитет 10 государств по разоружению. Под эгидой Конференции были разработаны КЗХО и ДВЗЯИ, однако в дальнейшем нормотворческий процесс в рамках Конференции замедлился, и вот уже несколько лет она не способна не только окончательно согласовать проект Конвенции о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия или приступить к обсуждению важных инициатив, в частности внесенного Россией и Китаем проекта Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (2008 г.), но и даже завершить дискуссии о приоритетных направлениях программы своей работы.

Совет Безопасности ООН в меньшей степени, чем Генеральная Ассамблея, занимался общими вопросами разоружения, чаще обращая внимание на конкретные ситуации, например санкционировав принудительное разоружение Ирака (1991 г.), осудив испытания ядерного оружия Индией и Пакистаном (1998 г.), а также внося положения о содействии разоружению конфликтующих вооруженных групп в мандаты ряда операций по поддержанию мира. Однако с первой половины 1990-х гг. Совет вынес ряд решений по принципиальным вопросам, связанным с ОМУ. В частности, он охарактеризовал распространение ОМУ как угрозу международному миру и безопасности и зафиксировал обязательство членов Совета действовать в направлении предотвращения расползания соответствующих технологий (1992 г.), подтвердил гарантии пяти постоянных членов Совета государствам, не обладающим ядерным оружием (1995 г.), а в 2004 г. принял резолюцию о нераспространении ОМУ и, в частности, предотвращении его попадания в распоряжение негосударственных субъектов. Особенность последнего решения в том, что им также был учрежден Контрраспространенческий комитет (КРК, или «Комитет 1540») — специальный орган, наблюдающий за осуществлением предписанных Советом мер.

Для проведения независимых исследований по вопросу о разоружении и связанным с ним проблемам решением Гене-

ральной Ассамблеи создан административно автономный ЮНИДИР.

Из существующих региональных механизмов заслуживает внимания Форум по сотрудничеству в области безопасности — переговорный и совещательный орган, образованный в 1992 г. в рамках ОБСЕ. Под эгидой Форума были разработаны ряд документов о мерах доверия в военной области, Документ о легком и стрелковом оружии 2000 г., Документ о запасах обычных боеприпасов 2003 г., продолжается работа на таких направлениях, как контроль за экспортом переносных зенитно-ракетных комплексов, безопасность компьютерных сетей и т. д.

Некоторые нормотворческие функции выполняют органы, учрежденные договорами о разоружении и ограничении вооружений. Здесь можно упомянуть Организацию по запрещению химического оружия, созданную КЗХО, или — на региональном уровне — ОПАНАЛ, образованное Договором Тлателолко. Учреждение совещательных органов, наделенных полномочиями по выработке проектов изменений и дополнений в договоры, предусматривается некоторыми двусторонними договорами. Наиболее эффективным из них была Постоянная консультативная комиссия, созданная в соответствии с ДПРО, выработавшая ряд существенных документов, толкующих Договор, и проекты поправок к нему.

Такие органы также могут наделяться полномочиями по урегулированию споров, связанных с применением договоров. Кроме того, договоры предусматривают возможность использования иных процедур для этих целей — СБ ООН, МС ООН (КЗХО, ДВЗЯИ).

§ 4. Предметы регулирования

К настоящему времени сложился и действует свод норм, определяющих частичные меры по разоружению. Суть частичных мер заключается в запрещении и ликвидации отдельных видов оружия, запрещении их производства, накопления, развертывания и применения, ограничении некоторых видов вооружений в количественном и качественном отношении, сужении возможности качественного совершенствования оружия, сокращении сферы или районов размещения различных видов вооружений. К ним примыкают меры по укреплению доверия

и безопасности, прямо не предусматривающие ограничения вооружений, но создающие благоприятные условия для его осуществления.

Оружие массового уничтожения. Наиболее развит комплекс норм, относящихся к ОМУ. В соответствии с определением, выработанным ООН еще в 1948 г., *ОМУ* «должно быть определено таким образом, чтобы включать оружие, действующее атомным взрывом, оружие, действующее при помощи радиоактивных материалов, смертоносное химическое и биологическое оружие и любое разработанное в будущем оружие, обладающее характеристиками, сравнимыми по разрушительному действию с атомной бомбой и другим упомянутым выше оружием».

Действующее международное право запрещает испытывать ядерное оружие в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г., именуемый также Договором о частичном запрещении ядерных испытаний). Это запрещение может стать полным в случае вступления в силу ДВЗЯИ, которое затягивается из-за неучастия в нем США и Китая. Впрочем, новая администрация США заявила о намерении занять более конструктивную позицию по отношению к этому Договору.

Любые ядерные взрывы, а также размещение ядерного оружия запрещены в Антарктике (Договор об Антарктике), Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко), южной части Тихого океана (Договор Раротонга), Юго-Восточной Азии (Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии, 1995 г., известный как Бангкокский договор), Африке (Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке), Центральной Азии (Семипалатинский договор), на морском дне и в его недрах (Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г., именуемый также Договором о морском дне), на Луне и других небесных телах (Договор по космосу).

Существующие нормы (ДНЯО) направлены на то, чтобы предотвратить распространение ядерного оружия и не допустить приобретения его каким-либо государством помимо пяти, признанных обладающими им (США, Россия как государств-

во — продолжатель СССР, Великобритания, Франция и Китай). Эти меры усилены специальными запретами на приобретение, производство или владение ядерным оружием, действующими в отношении Болгарии, Венгрии, Италии, Румынии и Финляндии (мирные договоры 1947 г.), Австрии (Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии 1955 г.) и любым ОМУ — в отношении Германии (Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии 1990 г.).

Актуальной проблемой остается регулирование ядерных стратегических вооружений, несмотря на коренное изменение характера взаимоотношений в военно-политической области между государствами, ими обладающими. Термин «стратегические вооружения» условен и охватывает межконтинентальные баллистические ракеты, тяжелые бомбардировщики как носители бомб, баллистических и крылатых ракет, баллистические ракеты, запускаемые с подводных лодок, а также средства стратегической противоракетной обороны. Сопоставимые задачи способны решать крылатые ракеты морского базирования большой дальности.

До 2002 г. в отношениях между Россией и США действовал запрет на развертывание систем противоракетной обороны на территории страны либо создание основы для такой системы, а для разрешенных систем применялись определенные количественные и качественные ограничения (ДПРО). США в одностороннем порядке вышли из этого Договора, интенсифицировали деятельность, прежде запрещенную ДПРО. Это, в свою очередь, сделало невозможным для России быть связанной обязательством воздерживаться от действий, которые могли бы лишить объекта и цели российско-американский Договор о дальнейшем ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений 1993 г. (ДСНВ-2). Россия ратифицировала его в 2000 г., чего США так и не сделали.

Стратегические ядерные боеприпасы России и США ограничены определенными суммарными уровнями, в пределах которых каждая сторона определяет состав и структуру своих стратегических наступательных вооружений (ДСНП).

Регулирование стратегических вооружений до прекращения существования СССР относилось исключительно к сфере со-

ветско-американских отношений, так как именно СССР (а ныне Россия) и США обладали всем диапазоном таких вооружений (Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений 1972 г. (ОСВ-1), ДОСВ-2, который так и не вступил в силу, хотя частично применялся на протяжении нескольких лет, Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 г. (ДСНВ-1)). После распада СССР определенные обязательства в этой области были возложены на бывшие союзные республики — Белоруссию, Казахстан, Россию и Украину, что было оформлено подписанным ими и США в 1992 г. Протоколом к ДСНВ-1. При этом полноправным участником переговоров осталась только Россия. Участие остальных государств было обусловлено необходимостью завершения процесса ликвидации или удаления оставшихся на их территориях регулируемых средств. Однако ряд других государств, обладающих отдельными категориями стратегических вооружений, — Китай, Соединенное Королевство, Франция — до сих пор не вовлечены в процесс ограничения или сокращения стратегических вооружений. Да и сам процесс с ослаблением остроты противостояния между СССР, а затем России, и США остановился, хотя с прекращением действия ДПРО, невступлением в силу ДСНВ-2, истечением сроков действия ДСНП — в 2012 г., ДОСВ-1 — в 2009 г. существует риск возникновения существенных пробелов в этой сфере регулирования. Сложности на данном направлении усугубляются работами, проводимыми США над системами противоракетной обороны, в частности их подготовкой к развертыванию позиционного района стратегической противоракетной обороны с компонентами в Польше и Чехии, т. е. в непосредственной близости от России.

Необходимо расширение круга участников переговорного процесса, поскольку по мере сокращения стратегические силы США и России будут становиться сопоставимыми с силами Китая, Соединенного Королевства и Франции. Как первый шаг следует стремиться к возобновлению диалога между Россией и США. Новая администрация США, сформированная по итогам выборов 2008 г., высказывает намерение учесть озабоченность России и совместно работать над договором, который мог бы сменить ДОСВ-1, установив уровни сокращения стра-

тегических наступательных вооружений, которые будут ниже, чем в ДСНП, и предотвратить возникновение нормативного вакуума. На это нацелены договоренности, достигнутые президентами России и США на их первой личной встрече в Лондоне в апреле 2009 г.

Еще до прекращения существования СССР на основании его договора с США были ликвидированы их баллистические и крылатые ракеты средней и меньшей дальности, т. е. имеющие дальность полета в диапазоне от 500 до 5500 км (ДРСМД).

Уже упоминавшаяся ст. VI ДНЯО обязывает стороны договариваться «об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению». В консультативном заключении «О законности угрозы или применения ядерного оружия» МС ООН заявил о существовании «обязательства вести в духе доброй воли и завершить переговоры, ведущие к ядерному разоружению во всех его аспектах под строгим и эффективным международным контролем» (п. «F» постановляющей части). Данная Судом трактовка ст. VI может быть истолкована как констатация достижения цели прекращения гонки ядерных вооружений. Более того, отделив обязательство по ст. VI от самого ДНЯО, Суд, по существу, заявил, что это обязательство уже не связано с участием в Договоре и приобрело качество *opinio juris*.

Помимо ядерного к оружию массового уничтожения принято относить химическое и биологическое оружие. Биологическое оружие находится под всеобъемлющим запретом: его нельзя не только применять на войне, но и разрабатывать, производить и накапливать, а запасы подлежат уничтожению или переключению на мирные цели (КБТО). Этот режим, впрочем, ослаблен отсутствием механизма проверки, который к 2001 г. был практически согласован и воплощен в проект протокола, так и не принятый из-за отказа США его поддержать.

Начиная с 1925 г. химическое оружие как средство ведения войны признано противозаконным (Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или иных подобных газов и бактериологических средств 1925 г. (Женевский протокол 1925 г.)). КЗХО предусмотрен уже не частичный, а всеобъемлющий запрет химического оружия, подобный тому, под которым находится бактериологическое оружие.

Универсальная норма запрещает военное или любое иное враждебное использование средств воздействия на природную среду, обладающих разрушительным потенциалом, сопоставимым с ОМУ (Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.).

Режимы нераспространения ОМУ. ДНЯО не стал непреодолимым препятствием на пути государств, стремящихся к обладанию ядерным оружием. Например, в 1998 г. испытания боевых ядерных зарядов произвели Индия и Пакистан. Есть серьезные основания полагать, что ядерным оружием уже обладают и другие государства (например, Израиль), хотя факт производства ими испытательных взрывов — главного признака наличия ядерного оружия — окончательно не доказан. Неучастие этих государств в ДНЯО негативно сказывается на его эффективности и доверии к нему со стороны неядерных государств, как участвующих, так и не участвующих в Договоре. Есть несколько государств, промышленный и технологический потенциал которых может позволить им в сжатые сроки разработать и начать производство собственного ядерного оружия, и особое беспокойство вызывают ядерные программы Ирана и КНДР. Последняя объявила в 1993 г. о своем выходе из ДНЯО, однако затем установила мораторий на это решение, отменив его в 2003 г., а в 2006 г. произвела подрыв устройства, по некоторым признакам напоминающее ядерное.

И все же авторитет Договора и созданного им режима велик, благодаря чему удалось урегулировать проблемы нераспространения ядерного оружия, возникшие в связи с прекращением существования СССР, когда его ядерное оружие оказалось на территории нескольких бывших союзных республик. Южно-Африканская Республика, в свое время разработавшая собственное ядерное оружие, отказалась от него, ликвидировала созданные запасы и присоединилась к режиму нераспространения. От программ, способных привести к производству ядерного оружия, отказались Аргентина, Бразилия и Ливия.

Усиление режима нераспространения ядерного оружия, как и других видов оружия массового уничтожения, достижимо путем универсализации участия в установившихся договорах, усиления режима гарантий МАГАТЭ, включая Дополни-

ный протокол 1997 г., а также дополнения договоров средствами более надежного предотвращения распространения и принуждения по отношению к нарушителям. Все большую актуальность приобретает воспреещение распространения с участием негосударственных субъектов — организаций и отдельных лиц, имеющих в своем распоряжении соответствующие опыт, технологии и материалы (например, научно-исследовательских организаций, ученых и специалистов) и стремящихся к их использованию в преступных целях (террористических групп и сетей).

Сами по себе ДНЯО, КБТО и КЗХО ставят вне закона передачу и приобретение только, соответственно, ядерных боеприпасов, боевых возбудителей болезней и токсичных химикатов и некоторых видов технологий и сопутствующего оборудования, но не средства их доставки, прежде всего ракеты. Отдельные меры по нераспространению ракет и ракетных технологий были предусмотрены ДПРО, содержатся они и в ДСНВ-1.

Специально на решение проблемы ракетного нераспространения направлен так называемый Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ), возникший в 1987 г., в основе которого лежат неюридические договоренности об ограничении поставок соответствующих изделий и технологий. Слабость РКРТ заключается в том, что он не основан на юридически обязывающем акте, далеко не универсален с точки зрения участия (в 2009 г. — 34 государства), в нем представлены не все государства-экспортеры, а импортеры практически отсутствуют. Более широк круг участников (128 государств) дополняющего РКРТ Гаагского кодекса поведения по предотвращению распространения баллистических ракет 2002 г. — политического документа, который мог бы способствовать выработке международно-правового акта о глобальном режиме ракетного нераспространения. Между тем ряд государств, приблизившихся к решению проблемы обладания ядерным оружием, активно разрабатывают и испытывают баллистические ракеты, пригодные для использования в качестве средств его доставки. В 2009 г. Иран и Корейская Народно-Демократическая Республика уже предприняли попытки вывести объекты на околоземную орбиту, что свидетельствует о накоплении ими технологического потенциала для строительства баллистических ракет стратегической дальности.

На противодействие незаконному распространению ОМУ, его компонентов, технологий, средств доставки путем перехвата и задержания морских и воздушных судов, подозреваемых в перевозке указанных грузов, направлена неформальная договоренность, именуемая Инициативой по безопасности в области распространения 2003 г. (ИБОР). Неюридический характер ИБОР в вопросах, касающихся правовых оснований для остановки и высадки на суда в открытом море, восполняется Протоколом 2005 г. о поправках к Римской конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства.

Механизмом по согласованию мер экспортного контроля, направленных на недопущение передачи материалов, технологий и оборудования двойного назначения, которые могут использоваться для производства химического и бактериологического оружия, является Австралийская группа, образованная в 1984 г.

Обычные вооружения. Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. обязывает государства-участников сократить свои обычные вооружения и технику в пределах Европы до определенных согласованных уровней, не позволяющих осуществить внезапное нападение и начать крупномасштабные наступательные действия. Одновременно с Договором вступил в силу Итоговый акт переговоров об ограничении личного состава обычных вооруженных сил в Европе 1992 г. — политический документ, устанавливающий пределы на количество военнослужащих, развернутых каждым государством-участником в пределах зоны применения ДОВСЕ.

Для того чтобы Договор отвечал изменившимся с момента его заключения условиям (ропуск ОВД, прекращение существования СССР, возникновение новых государств в районе применения Договора), в 1999 г. было подписано Соглашение об адаптации ДОВСЕ. Соглашение должно было внести в Договор значительные изменения, поправки и дополнения, учитывающие изменения в зоне его применения, однако вступление его в силу неоправданно задерживалось: лишь четыре государства, включая Россию, ратифицировали этот документ. Продолжение применения ДОВСЕ в первоначальном виде в то время, как продолжалось расширение НАТО, в том числе за счет государств, чьи вооружения и военная деятельность не ре-

гулировались Договором, активные мероприятия США по подготовке к развертыванию позиционного района стратегической противоракетной обороны в Европе создавали угрозу безопасности России. В этих условиях Россия сочла целесообразным приостановить начиная с 12 декабря 2007 г. действие для себя ДОВСЕ, не выходя из него и оставляя возможность для возобновления действия договорного режима в случае учета партнерами ее озабоченности. Одновременно Россия предлагает новые всеобъемлющие подходы к строительству европейской безопасности.

Полные запреты в отношении отдельных видов обычного оружия предусмотрены Конвенцией о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г. и Конвенцией о касетных боеприпасах 2008 г.

При том, что Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г., и протоколы к ней (о запрещении применения оружия, поражающего необнаруживаемыми осколками, ряда видов мин, зажигательного оружия, ослепляющих лазеров) в основном относятся к кругу норм, устанавливающих правила ведения вооруженных конфликтов, некоторые из предусмотренных ею мер примыкают к мерам ограничения вооружений. Подобным образом на стыке двух массивов норм могут оказаться будущие нормы, регулирующие нелетальные виды оружия — получающие все большее распространение средства, выводящие из строя вооружение и технику, но не причиняющие живой силе повреждения, несовместимые с жизнью.

Растущую актуальность приобретает усиление контроля за распространением легкого и стрелкового оружия. В этой области ряд рекомендаций и правил, не имеющих свойства юридических обязательств, выработан в рамках ООН и других организаций. В связи с опасностью террористических актов против воздушного транспорта в отдельную проблему выделяется ограничение распространения ПЗРК. На противодействие этой угрозе, наряду с некоторыми многосторонними решениями, направлена Договоренность России и США о сотрудничестве в области усиления контроля за ПЗРК 2005 г.

§ 5. Демилитаризация и нейтрализация

Наряду с ограничением и сокращением вооруженных сил и вооружений цель разоружения может достигаться путем демилитаризации и (или) нейтрализации территории

Демилитаризация — международно-правовой режим определенной территории или пространственной сферы, запрещающий их использование в военных целях в мирное время. Эта мера предполагает ликвидацию в данном районе военных укреплений и сооружений и запрет содержать там вооруженные силы.

Под *нейтрализацией* понимается запрещение ведения военных действий на определенной территории или в пространственной сфере и использования их в качестве базы для военных операций. Цель нейтрализации — предотвращение развязывания войны в данном районе или из него либо, если военные действия где-то поблизости не удалось предотвратить, изъятие такого района из театра военных действий.

Одним из наиболее значительных примеров демилитаризации и нейтрализации обширного района Земли является Антарктика. Частичная демилитаризация в отношении всех видов ОМУ достигнута применительно к морскому дну, где запрещено устанавливать и размещать такое оружие. Конкретные договорно-правовые меры направлены на полную или частичную ядерную демилитаризацию и нейтрализацию Латинской Америки, Карибского бассейна, южной части Тихого океана, Юго-Восточной Азии, Африки и Центральной Азии, иначе говоря, на создание там безъядерных зон. Эффективное осуществление установленных ими режимов означало бы создание безъядерной зоны в Южном полушарии Земли. Обсуждаются инициативы о создании подобных зон в других регионах, в частности на Ближнем Востоке.

§ 6. Меры по укреплению доверия и безопасности

К ограничению вооружений и разоружению примыкают *меры по укреплению доверия и безопасности*, которые в общем плане можно определить как специальные, договорным или иным образом обусловленные меры, принимаемые для обеспечения уверенности в том, что действия одной стороны не имеют це-

лью нанесение ущерба безопасности другой стороны, в особенности если эти действия могут быть поняты и оценены как подготовка к внезапному нападению или его начало, и действительно не наносят такого ущерба. Такие меры не являются мерами реального разоружения и не подменяют их, но принимаемые сами по себе или в качестве сопутствующих мер создают благоприятные условия для открытия переговоров или способствуют прогрессу на уже ведущихся.

Некоторые шаги по укреплению доверия в военной области предусматривались Статутом Лиги Наций. Так, в соответствии со ст. 8 Статута члены Лиги принимали на себя обязательство «обмениваться самым откровенным и исчерпывающим образом всеми сведениями, относящимися к масштабу их вооружений, к их военным, морским и воздушным программам и к состоянию тех из отраслей их промышленности, которые могут быть использованы для войны». Однако до их осуществления в то время дело не дошло.

Практические меры доверия и безопасности, первоначально сводившиеся к улучшению связи между сторонами (группа соглашений об установлении линий прямой связи, начиная с Меморандума о договоренности между СССР и США об установлении линии прямой связи 1963 г.), обеспечению морской навигационной безопасности (группа соглашений о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним, начиная с Соглашения между СССР и США о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним 1972 г.), со временем стали включать уведомления, содержащие и иную информацию о военной деятельности (при этом сокращался срок заблаговременной подачи уведомлений и возрастал объем предоставляемой информации), обмен наблюдателями и инспекции на местах проведения военной деятельности (Документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения Заключительного акта СБСЕ 1975 г., Итоговый документ Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе 1986 г.). Функциями по укреплению доверия стали наделяться органы, создаваемые в соответствии с договорами о мерах по ограничению и сокращению вооружений

Меры, согласованные в 1960—1970 гг., в основном были нацелены на уменьшение опасности вооруженного конфликта с применением ядерного оружия (например, советско-американское Соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны 1971 г.), последующие же меры были направлены также на снижение риска столкновения обычных сил (Соглашение между СССР и США о предотвращении опасной военной деятельности 1989 г.). В настоящее время подобные меры применяются Россией не только в отношениях с США, но и с другими государствами (например, договоренности о взаимном ненацеливании стратегических ракет как с США, так и с Китаем и Соединенным Королевством, соглашения с Грецией, Кореей, Чехией о предотвращении опасной военной деятельности).

Примечательны меры доверия, согласованные Индией и Пакистаном в отношении как обычных, так и ядерных сил. Так, подписанным в г. Лахоре в 1999 г. Меморандумом о взаимопонимании предусмотрены уведомления об испытаниях баллистических ракет, подтверждены односторонние моратории на испытания ядерного оружия, образованы двусторонние консультативные механизмы.

В последнее время меры доверия и безопасности трансформируются из военно-технических мер, ограниченных предоставлением информации об отсутствии подготовки к внезапному нападению, в комплексные меры, характеризующиеся наличием такой степени доверия, которая позволяет партнерам разрабатывать и применять не только уведомительные, но и сдерживающие, а в перспективе и ограничивающие меры (так называемый режим Венского документа, установленный актами СБСЕ/ОБСЕ 1990, 1992, 1994 и 1999 гг., дополняющими, развивающими и расширяющими меры, предусмотренные Стокгольмским документом 1986 г.).

Полезный опыт осуществления мер по укреплению доверия и безопасности, приобретенный в Европе, используется и в других регионах. Так, образованию в 2001 г. ШОС предшествовало заключение Соглашения между СССР и КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы 1990 г., за которым последовали Соглашение между Россией, Казахстаном, Киргизией, Китаем и Таджики-

станом об укреплении доверия в военной области в районе границы 1996 г. и Соглашение между теми же государствами о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы 1997 г.

Цель формирования общеазиатского форума, подобного ОБСЕ, преследует Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии, в основе которого лежат Декларация принципов 1999 г., Алма-Атинский акт 2002 г. и Декларация 2004 г., утвердившая Каталог мер доверия.

§ 7. Проверка соблюдения обязательств

В самом общем виде *проверку соблюдения обязательств* можно определить как совокупность методов наблюдения за осуществлением договорных обязательств и анализ полученных данных. Проверка осуществляется путем предоставления каждому участнику договора сведений о выполнении обязательств другими участниками, содействуя достижению целей договора, предупреждению и выявлению нарушений его положений и обеспечивая уверенность в соблюдении его положений. Проверка отличается от *контроля*, предполагающего не только сбор сведений, но и активное обеспечение выполнения обязательств, в том числе в случае их нарушения.

В период после Второй мировой войны на протяжении длительного времени разногласия между государствами по вопросам проверки были препятствием на пути реального разоружения, а также использовались как предлог против принятия значимых мер в этой области.

Частичное разрешение противоречия между необходимостью ограничения вооружений и трудностью согласования мер проверки стало реальным с развитием национальных технических средств сбора данных об объектах, находящихся в пределах государственных территорий. Под этими средствами прежде всего понимались искусственные спутники Земли, хотя к ним относились также сейсмические станции, средства забора проб воздуха и воды, радиолокационное и иное оборудование, позволяющее вести наблюдение за деятельностью государств извне (за данной территорией, вне ее пределов). Эти средства получили название «НТСК». Долгое время они являлись основным методом проверки соблюдения соглашений об ограничении вооружений

ДНЯО проверка его соблюдения государствами-участниками, не обладающими ядерным оружием, возложена на МАГАТЭ, предоставляющее гарантии и осуществляющее международные по составу инспекции. В других случаях участники договора создают специальный орган, который они наделяют функциями по проверке. Например, в дополнение к проверке соблюдения обязательств по Договору Тлателолко, осуществляемой МАГАТЭ, соответствующие функции, включая инспекции на месте, выполняет созданное на основании Договора ОПАНАЛ. КЗХО создана Организация по запрещению химического оружия, в функции которой входит осуществление положений о международной проверке соблюдения Конвенции. Аналогичный институт — Организация по ДВЗЯИ — должен быть создан по соответствующему Договору 1996 г., когда он вступит в силу. Пока же действует Подготовительная комиссия будущей Организации.

В ряде договоров предусмотрено сочетание национальных и международных средств проверки. Положения на этот счет содержатся, например, в Договоре о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г., в соответствии с которым система проверки состоит из нескольких ступеней и может осуществляться в одностороннем порядке, коллективно несколькими участниками или посредством международных процедур в рамках ООН и в соответствии с ее Уставом. Этим же Договором, так же как и Конвенцией о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., предусмотрено обращение для целей проверки к консультативным механизмам, в которых представлены эксперты, выступающие в личном качестве.

Напротив, отсутствие механизмов эффективной проверки относится к слабым сторонам действующих двусторонних и многосторонних договоров (например, ДСНП или КБТО).

Контрольные вопросы

1. Назовите те аспекты проблемы разоружения, в которых правовая составляющая наиболее выражена

2. Допустимо ли говорить о «праве разоружения» как самостоятельной отрасли?

термин «НТСК» не получил договорного определения, однако включаемые в соглашения положения, запрещающие активное и пассивное противодействие им, а также требование о соответствии их использования общепризнанным принципам международного права в значительной мере восполняют этот пробел. Одинаковые по содержанию статьи, касающиеся этих вопросов, содержались в заключенных СССР и США ДПРО, ОСВ-1 и ДОВСЕ-2.

В ряд договоров включены дополнительные меры, например оснащение регулируемых систем вооружений особыми опознавательными знаками (ДСНВ-1). Предусматривается также содействие проверяемой стороной НТСК другой стороны в определенных договором ситуациях (ДРСМД). Успешному функционированию НТСК способствуют и другие дополнительные меры, например согласованные правила подсчета систем вооружений, охваченных соглашением, обмен количественными данными о вооружениях, местах их расположения и характерных признаках, уведомления о предстоящих действиях, например об испытательных пусках ракет или об их ликвидации, и т. д.

В дальнейшем нашли применение и другие средства, в частности инспекции на месте, осуществляемые как национальными, так и международными по составу группами инспекторов. Примеры Договора об Антарктике, Итогового документа Стокгольмской конференции СБСЕ по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе 1986 г. и последующих Венских документов, ДРСМД, ДОВСЕ, ДСНВ-1 и ряда других актов демонстрируют возможность разработки и применения таких мер проверки, как инспекции на месте, т. е. посещение группами инспекторов одной стороны территории другой стороны или принадлежащих ей объектов на иной территории для проверки соблюдения согласованных обязательств. По мере развития процесса разоружения, охвата им новых систем, детализации обязательств при одновременном росте доверия между партнерами, их уверенности в целесообразности и реальности сокращения вооружений государства проявляют растущую готовность к принятию все более проникающих инспекций. Так, КЗХО предусматривает среди прочих видов инспекций инспекции любого объекта по запросу без права отказа.

Имеется опыт применения многосторонних форм проверки выполнения договорных обязательств. Так, в соответствии с

3. Можно ли распространить действие ДНЯО и других режимов нераспространения на негосударственные субъекты?

4. В каких случаях меры, рассмотренные в данной главе, вторгаются в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, и как разрешить возможные в этом случае правовые коллизии?

Рекомендуемая литература

Ежегодник СИПРИ 2007 Вооружения, разоружение и международная безопасность М., 2008

Международное право и международная безопасность: военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991

Тимербаев Р. М Россия и ядерное нераспространение. М., 1999

Тузмухамедов Б. Р Приостановление действия ДОВСЕ юридический факт как учебное пособие // Московский журнал международного права 2008 № 3.

Weapons of Terror Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms. Stockholm, 2006

Глава 25

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

§ 1. Политико-правовое измерение Европы

Понятие «Европа» многозначно. Географы Европой называют часть света, образующую вместе с Азией материк Евразия. Иными словами, собственно Европа — это западная часть евразийского материка, простирающаяся от Атлантического океана, омывающего берега Португалии, Испании и Франции на западе континента, до Уральских гор — на востоке. Недалеко в политическом лексиконе присутствует формула «Европа от Атлантики до Урала». Вместе с тем с учетом политического фактора (Россия расположена как на европейской, так и на азиатской части материка) не менее часто политики употребляют и иную формулу: «Европа от Атлантики до Владивостока».

С лингвистической и культурологической точек зрения Европа представляет собой уникальный баланс между единством и разнообразием. В самом деле, классическое культурное наследие Древней Греции и Древнего Рима воспринято в большей или меньшей степени большинством стран континента, хотя различаются уровни и средства такого восприятия, а ряд небольших народов Европы имеет свой, отличный от эллинистического исторический опыт.

С политической точки зрения Европа включает почти 50 государств, отличающихся размерами территории (от 0,4 тыс. до 17 075 тыс. кв. км), численностью населения (от 25 тыс. до 145 млн человек), а также различными формами государственного устройства (с различными уровнями централизации или федерализации государств). Некоторые европейские страны возникли менее 20 лет назад (государства СНГ или бывшей Югославии), другие насчитывают более 1 тыс. лет независимого развития.

С международно-правовой точки зрения Европа характеризуется взаимодействием двух тенденций: к единению и многообра-

зию. В самом деле, в регионе действует ряд межгосударственных союзов, два из которых (ОБСЕ — 56 членов и СЕ — 47 членов) претендуют на общеевропейский характер, хотя членский состав ОБСЕ позволяет рассматривать ее скорее как «евро-азиатско-североамериканскую» организацию, нежели общеевропейскую. Членство в Совете Европы открыто только для европейских государств, однако статус наблюдателя при нем получили правительства Канады, США, Японии и Мексики. Динамично развивается ЕС, включающий сегодня 27 европейских государств, реализующих программы интеграции и сотрудничества в социально-экономической, правовой и внешнеполитической сферах. Он может рассматриваться как субрегиональная межгосударственная европейская организация. К субрегиональным международным организациям можно также отнести СНГ, в состав которого входят 12 европейских и центрально-азиатских государств¹, следовательно, СНГ по своему географическому положению относится к «евро-азиатской» международной организации.

Многообразие международно-правовых форм сотрудничества европейских государств определяется взаимодействием различных по своему характеру исторических, политических, экономических и иных факторов, отражающих различие коренных интересов европейских государств. Вместе с тем в Европе на протяжении многих веков обсуждалась и разрабатывалась идея европейской общности, которая стала основой современного европейского международно-правового регионализма.

По мнению многих ученых, идея «европейского единства» восходит ко временам Древнего Рима и империи Карла Великого. Идея единого мира нашла политическое и юридическое выражение в Римской империи, которая объединяла почти все народы Европы в организацию с единым правопорядком на основе единой власти Рима. Однако представления о Европе как особом мире, особой семье человечества начали формироваться еще в Средневековье (с XI в.), когда наиболее популярной идеей была организация всего человечества или в лоне единой церкви (Августин, Ф. Аквинский), или в рамках всемирной монархии (А. Данте, П. Дюбуа, И. Подебрад и др.).

¹ После вооруженного конфликта на Кавказе в августе 2008 г. руководство Грузии заявило о выходе из СНГ.

После распада Священной Римской империи и создания новых государств в Европе стала ощущаться необходимость правового регулирования отношений между ними. В этот период вновь становится популярной идея объединения Европы. Ряд государственных деятелей выдвинули проект создания европейской федерации или конфедерации (Генрих IV и его советник герцог М. Сюлли, аббат Сен-Пьер, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, И. Бентам, Ш. Л. Монтескьё, К. А. Сен-Симон, П. С. Манчини, Дж. Лоример, Дж. К. Блюнчли). В 1848 г. в Париже состоялся II Конгресс сторонников мира под председательством В. Гюго, выдвинувший идею «Соединенных Штатов Европы».

После окончания Первой мировой войны и создания Лиги Наций идеи европейской интеграции не утратили привлекательности. В 1920-е гг. был опубликован ряд работ, посвященных разработке различных планов европейской интеграции (графа Р. Куденхове-Калерги, Э. Эррио и др.). Дальнейшее развитие эти планы получили в концепции «Европейского федерального союза» А. Бриана, который был председателем организации панъевропейского движения — Панъевропейской унии. В мае 1930 г. французское правительство разослало всем членам Лиги Наций свой план создания «Европейского федерального союза», в котором нашла выражение бриановская концепция объединенной Европы. Однако это предложение не было поддержано.

Практическая реализация идей европейского единства началась после завершения Второй мировой войны. Еще во время Второй мировой войны в странах Западной Европы стало формироваться движение за объединение Европы, которое вскоре после ее окончания получило различные формы выражения. Но послевоенное противостояние Восточной и Западной Европы привело к разделению объединительного европейского движения на два направления — восточное и западное.

На западе Европы практически одновременно начинаются процессы политического и экономического объединения. В частности, в 1947 г. Франция и Великобритания заключают договор Дункерне о союзе и взаимопомощи, имевший целью обеспечение их безопасности от угрозы со стороны Германии. Немного позднее, в 1948 г., был учрежден Западноевропейский союз (ЗЕС), предусматривавший сотрудничество в экономиче-

ской, социальной, культурной и оборонной сфере. В 1949 г. в Вашингтоне был подписан Североатлантический договор. В том же 1949 г. во исполнение решений Гаагского Европейского конгресса был подписан Устав СЕ, призванного заниматься широким кругом вопросов, за исключением вопросов обороны. Попытки создания в 1952 г. Европейского оборонительного сообщества (план Плевена) не увенчались успехом, что побудило к развитию экономического сотрудничества.

Первой региональной организацией экономического характера явилась Организация Европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), учрежденная в 1948 г. для оказания помощи в реализации плана Маршалла по восстановлению пострадавшей в ходе Второй мировой войны экономики стран Западной Европы. Первым шагом на пути европейской экономической интеграции на основе международного права было создание в 1951 г. ЕОУС шестью государствами (Францией, Германией, Италией и странами Бенилюкса). В 1957 г. в Риме были учреждены Европейское экономическое сообщество и Евратом.

На Востоке Европы объединительная тенденция проявилась в формировании в 1949 г. СЭВ, который стремился к развитию экономического сотрудничества. Военно-политическое сотрудничество восточноевропейских государств вылилось в создание в 1955 г. ОВД. Обе организации прекратили свое существование в 1991 г.

Первые попытки общеевропейского объединения относятся к началу и середине 1970-х гг., когда в результате длительных переговоров был подписан Хельсинкский заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.), который подвел политические итоги Второй мировой войны.

Распад СССР в 1991 г. привел к созданию СНГ, которое ставило своей основной задачей налаживание мирного плодотворного сотрудничества между бывшими республиками Союза ССР.

В настоящее время наблюдается проявление противоречивых тенденций в развитии европейского объединительного процесса. С одной стороны, продолжают существовать общеевропейские организации, к которым можно отнести ОБСЕ и СЕ, с другой стороны, продолжается укрепление и расширение

ЕС, основанного на базе Европейских сообществ. Предпринимаются попытки создания организаций на постсоветском пространстве, как с участием России (ЕврАзЭС, ЕЭП), так и без ее участия (Организация за демократию и экономическое развитие (ГУАМ)). Все это свидетельствует о том, что в настоящее время основные усилия главных «европейских игроков» направлены на формирование новой структуры международных отношений в Европе.

§ 2. Совет Европы

История создания СЕ. Идеологические основы СЕ были заложены европейскими движениями, которые заметно проявили себя в большинстве стран Западной Европы в конце Второй мировой войны. Эти движения, получившие название «федералистских», установили отношения между собой через Международный координационный комитет движений за объединение Европы, созданный в 1947 г. В мае 1948 г. этот комитет организовал в Гааге так называемый Европейский конгресс, посвященный проблемам европейской интеграции. На конгрессе была предложена амбициозная идея создания европейской конституционной ассамблеи, реализация которой столкнулась с трудностями в связи с негативной реакцией официальных правительственных кругов. В результате поддержку получило более скромное предложение поручить Ассамблее, состоящей из представителей национальных парламентов и имеющей совещательный характер, задачу сформулировать основы экономического и политического союза Европы.

Совет Брюссельского пакта в октябре 1948 г. создал постоянный Комитет европейского единства в целях изучения проблем европейской федерации, включая рассмотрение рекомендаций Европейского конгресса. С учетом состоявшейся дискуссии он предложил компромиссную формулу, заключающуюся в том, чтобы наряду с Комитетом министров учредить консультативную Ассамблею, члены которой назначались бы правительствами государств-членов. Совет министров Брюссельского пакта в январе 1949 г. принял решение о создании международной организации, получившей название Совет Европы.

В марте—апреле 1949 г. в Лондоне была проведена международная конференция с участием официальных представите-

лей 10 европейских государств (пяти государств — членов Брюссельского пакта — Бельгии, Великобритании, Люксембурга, Нидерландов и Франции, а также Дании, Ирландии, Италии, Норвегии и Швеции), на которой был разработан Устав международной организации, подписанный в Лондоне 5 мая 1949 г. Устав СЕ вступил в силу 3 августа 1949 г.

Цели СЕ. Они изложены в преамбуле и ст. 1 Устава. Государства-члены выразили убежденность в том, что укрепление мира, основанного на справедливости и международном сотрудничестве, отвечает жизненной необходимости сохранения человеческого общества и цивилизации. Они также выразили свою приверженность духовным и моральным ценностям, которые являются общим достоянием их народов и подлинным источником принципов свободы личности, политической свободы и верховенства права, лежащих в основе любой истинной демократии. Для поддержания и дальнейшего осуществления этих идеалов и в интересах социального и экономического прогресса необходимо более тесное единство между всеми европейскими странами, разделяющими эти взгляды.

Данные программные цели получили дальнейшее закрепление в п. «а» ст. 1, ст. 3 и 8 Устава СЕ.

Следует признать, что в ходе своей деятельности СЕ достаточно широко интерпретировал порученную ему задачу развития международного сотрудничества между членами, так что есть все основания признать его сегодня региональной организацией, преследующей цели общего характера, с учетом п. «d» ст. 1 Устава СЕ, исключаящего из его компетенции вопросы национальной обороны.

Права человека. определение и создание механизмов их защиты — наиболее значимая часть деятельности СЕ. При этом Совет не только стремится к обеспечению индивидуальных политических и социальных прав, но и предусматривает защиту некоторых специфических прав человека, таких как защита от пыток, защита меньшинств и т. д.

Кодификация норм о защите прав человека развивалась параллельно с созданием СЕ. На Конгрессе в Гааге в 1948 г. была принята общая Декларация, содержание которой нашло отражение позднее в ст. 1 и 3 Устава СЕ. Юридическая комиссия Европейского движения подготовила первый проект Конвенции в ходе Конгресса и затем продолжила эту работу уже в

рамках СЕ. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была подписана в Риме 4 ноября 1950 г. и вступила в силу 3 сентября 1953 г. Ею были учреждены ЕСПЧ и Европейская комиссия по правам человека.

Конвенция была дополнена Протоколами, принятыми между 1952 и 2004 г. Протоколы № 1, 4, 6, 7, 12 и 13 расширили перечень прав и свобод, установленных в Конвенции, в то время как Протоколы № 2, 3, 5, 8—10 внесли поправки в правила процедуры конвенционных контрольных органов и их правовое положение. Наиболее важные изменения в Конвенцию были внесены Протоколом № 11, который реформировал первоначальный контрольный механизм, создав единый Суд и ликвидировав комиссию по правам человека, при этом Протоколы № 2, 3, 5, 8—10 утратили силу. Данная система защиты прав человека была дополнена Европейским соглашением, касающимся лиц, которые участвуют в процедуре в ЕСПЧ, вступившим в силу 1 января 1999 г. Следующая реформа контрольного механизма Конвенции предусмотрена Протоколом № 14, который вступит в силу после его ратификации всеми членами СЕ, от которой воздерживается лишь Россия. Другим важным шагом в процессе кодификации прав человека в регионе явилось подписание в Турине 18 октября 1961 г. Европейской социальной хартии, предназначенной регулировать так называемые социальные и экономические права европейцев. Хартия вступила в силу 26 февраля 1965 г. Европейская социальная хартия была дополнена Протоколом от 5 мая 1988 г., который расширил перечень признанных прав. В настоящее время действует пересмотренный вариант Хартии, который вступил в силу 1 июля 1999 г. Данный документ объединил в единый договорный акт все права, гарантированные Хартией 1961 г. и Протоколом 1988 г., а также новые права, принятые государствами, и некоторые другие изменения.

Применение пересмотренной Хартии обеспечивается контрольным механизмом Хартии 1961 г. с теми изменениями, которые были внесены Протоколом, дополняющим Европейскую социальную хартию 1991 г., который еще не вступил в силу, и Протоколом 1995 г., который предусматривает систему коллективных обращений.

Кроме того, в рамках СЕ была принята Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или уни-

жающего достоинство обращения или наказания 1987 г., которая была дополнена двумя Протоколами. Можно упомянуть также Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящегося мигранта 1977 г., Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. и, наконец, Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г.

Защита прав человека в Совете Европы. Отличительной чертой системы защиты прав человека, созданной на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., является не только закрепление перечня общепризнанных прав и свобод, но и формирование механизма толкования и контроля за применением положений Конвенции и применения санкций за их нарушение.

Иной характер имеет *система защиты прав трудящихся*, установленная в Европейской социальной хартии. Протоколы к Хартии 1991 г. и 1995 г. значительно улучшили первоначальный механизм контроля Хартии тем, что: 1) прояснили соответствующие полномочия основных контрольных органов — Комитета экспертов (органа с ограниченным составом, в который входят независимые от правительств лица) и правительственного Комитета (состоящего из представителей сторон); 2) подчеркнули политическую роль Комитета министров и ПАСЕ, 3) усилили участие представителей социальных кругов и неправительственных организаций.

Система защиты Хартии основывается на предоставлении раз в два года докладов со стороны государств-участников Генеральному секретарю СЕ о применении положений и обязательств, содержащихся в Хартии. Эти национальные доклады изучаются Комитетом экспертов, который выносит заключение о соответствии законодательства административных правил и практики обязательствам государств-участников по Хартии. Указанные заключения представляются публично и передаются Генеральным секретарем правительственному Комитету и ПАСЕ. Правительственный Комитет готовит проекты решений Комитета министров СЕ.

Членство и структура СЕ. Членами СЕ являются государства, ставшие участниками его Устава. Можно различать три категории членов Совета. Первая категория — это *первоначальные члены*, которые подписали на конференции в Лондоне в

1949 г. Устав этой международной организации, а затем ратифицировали его. Вторая категория членов именуется *обычными приглашенными членами*. К ним согласно Уставу СЕ относятся государства, которые: 1) должны быть европейскими (ст. 4); 2) рассматривают Комитет министров как способные принять принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под их юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами (ст. 3); 3) определенно приглашаются Комитетом министров стать членами СЕ (ст. 4); 4) принимают приглашение и сдают на хранение Генеральному секретарю СЕ документ о присоединении к Уставу (ст. 4). Третья категория — это так называемые *ассоциированные члены* (ст. 5 Устава). Их прием осуществляется на основе тех же предписаний Устава, что и приглашенных членов. Основное различие в их правовом статусе заключается в том, что они получают право участвовать в работе ПАСЕ, а не Комитета министров. В настоящее время в Совете подобные члены отсутствуют. ПАСЕ установила две формы неполноправного участия в работе организации: 1) специально приглашенные в целях установления более тесных связей между Ассамблеей и парламентами государств Центральной и Восточной Европы; 2) наблюдатели — для государств, проявляющих интерес к деятельности СЕ, которые юридически не могут стать полноправными членами организации (неевропейские государства).

Предусмотрена возможность выхода, приостановления членства и исключения из членов СЕ (ст. 7—9).

Организационная структура Совета Европы выглядит следующим образом

Комитет министров (состоит из министров иностранных дел) — высший орган СЕ.

Консультативная ассамблея (с 1974 г. именуется ПАСЕ) проводит четыре сессии в год. Она состоит из депутатов и их заместителей, избираемых из числа членов национальных парламентов (количество от 2 до 18, зависит от численности населения государства).

Советом проводятся Совещания отраслевых министров — юстиции, культуры, окружающей среды и т. д.

Секретариат возглавляет избираемый на пять лет Генеральный секретарь, которому помогает заместитель и персонал. Место пребывания органов СЕ — г. Страсбург.

Рассмотрим *акты СЕ*. Комитет министров принимает акты либо в форме рекомендаций, либо в форме европейских конвенций, которые после их ратификации вступают в силу для государств-участников.

Функции СЕ многообразны, однако он не занимается вопросами обороны. Важна нормотворческая функция СЕ. В его рамках было подготовлено и принято более 200 конвенций, соглашений и дополнительных протоколов.

Международно-правовая природа СЕ. Совет Европы является субъектом международного права и пользуется всеми соответствующими правами, в том числе правом заключать международные соглашения. Он имеет межправительственный характер, так как его основные органы, прежде всего Комитет министров, состоит из представителей государств и имеет характер сугубо межгосударственного представительства. Что касается Парламентской ассамблеи, то согласно п. «а» ст. 25 она также состоит из представителей от каждого государства-члена. Кроме того, Совет не может принимать обязательных для его членов решений, что также не позволяет отнести его к наднациональным международным организациям. Следовательно, СЕ относится к межправительственным региональным организациям, преследующим цели общего характера.

§ 3. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

История становления ОБСЕ. ОБСЕ сложилась в ходе политического процесса, имевшего целью формирование системы европейской безопасности, начатого в 1970-х гг. На всем протяжении своей длительной истории Европа была ареной военного противоборства расположенных в ней государств. Достижение общеевропейских договоренностей по вопросам развития сотрудничества между всеми государствами региона и создание системы общеевропейской безопасности стало возможным благодаря улучшению отношений между Востоком и Западом, получивших название политики разрядки международной напряженности.

По инициативе ОВД, получившей понимание у других европейских стран, а также поддержку США и Канады, было решено провести общеевропейскую конференцию в целях окончательной стабилизации территориальных изменений, произо-

шедших в результате Второй мировой войны. Состоялись три подготовительные встречи: в Хельсинки (3—7 июля 1973 г.) — на уровне министров иностранных дел, в Женеве (18 сентября 1973 г. — 21 июля 1975 г.) — с участием делегаций государств-участников, и в Хельсинки (30 июля—1 августа 1975 г.), которая завершилась подписанием главами государств или правительств, участвовавших в ней государств, Заключительного акта. Последняя, третья встреча получила наименование Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совещание стало самым представительным в истории Европы после Второй мировой войны и имело огромное международное значение. Спустя 30 лет после окончания Второй мировой войны европейские государства смогли подвести ее политические итоги и заложить фундамент для будущего сотрудничества.

На протяжении последующих 15 лет в рамках хельсинкского процесса общеевропейского сотрудничества проходили различные встречи и переговоры, направленные на реализацию хельсинкских договоренностей. Окончание «холодной войны» ознаменовалось усилиями по институционализации хельсинкского процесса, завершившимися созданием ОБСЕ.

По своей природе хельсинкский процесс имел *политический характер*, конференциальная форма организации межгосударственного взаимодействия отвечала достигнутому на тот период уровню отношений между европейскими государствами. Первоначально инициаторы и все участники процесса не ставили задачу создания общеевропейской ММПО, что определялось целым рядом военно-политических и иных факторов, определяющих политику заинтересованных государств. После проведения встречи на высшем уровне в Будапеште в 1994 г. общеевропейский политический процесс стал постепенно наполняться юридическим содержанием, свидетельствующим о преобразовании СБСЕ в ММПО, что обуславливалось возрастанием роли этого процесса в поддержании и упрочении безопасности на евразийском геополитическом пространстве.

Основные принципы и цели хельсинкского процесса, природа его учредительного акта. Принятие Заключительного акта СБСЕ преследовало несколько важнейших политических целей. Наиболее значительным представлялось то, что при помощи данного акта будут окончательно урегулированы все спорные вопросы политических отношений между европейскими

государствами, оставшиеся после Второй мировой войны, и тем самым будет подтверждена незыблемость европейского мира. Особая роль в этом отводилась закреплению международно-правовых основ безопасности и сотрудничества европейских государств, которые получили отражение в Декларации принципов Хельсинкского акта. Декларация подтвердила важнейшие основополагающие принципы международного права.

В научной литературе отмечается сложный характер Заключительного акта СБСЕ. Структура этого документа свидетельствует о том, что он стремился урегулировать широкий круг взаимоотношений подписавших его государств. Он состоит из преамбулы и пяти разделов, включающих помимо декларации принципов, регулирующих взаимные отношения государств-участников, комплекс договоренностей, касающихся обеспечения безопасности, разоружения и укрепления мер доверия в Европе, а также мер по развитию экономического, научно-технического сотрудничества и сотрудничества в экологической и гуманитарных сферах. Отдельно изложен вопрос об основах безопасности в регионе Средиземного моря и предусмотрены дальнейшие шаги по развитию сотрудничества, свидетельствующие о стремлении продолжить начатый многосторонний процесс.

Вопрос о юридическом значении Заключительного акта является дискуссионным. Был высказан ряд несовпадающих мнений относительно юридического характера этого документа. Некоторые юристы предлагали рассматривать его в качестве международного соглашения, но одновременно не признавали в нем международный договор в том смысле, как это отражено в Венской конвенции о праве международных договоров. Подобный подход позволял отрицать юридический характер обязательств, вытекающих из него, признавая за ними лишь моральное или политическое значение. Близкую позицию занимали сторонники признания за Хельсинкским актом значения акта «мягкого права».

Противоположную позицию занимали юристы, которые предлагали рассматривать Заключительный акт и Парижскую хартию для новой Европы в качестве договоров *sui generis*. К ним примыкали те, кто, не отрицая политического характера обязательств, содержащихся в Заключительном акте, подчерки-

вали уникальный характер этого документа, влияние которого на европейское развитие во много раз превысило значение большинства юридически обязательных договоров.

Вопрос о юридическом характере Заключительного акта не должен затенять его действительно уникальный характера и большого политического значения как для Европы, так и для международного мира и безопасности в целом. Что же касается определения его юридической формы, то ряд соображений позволяет утверждать, что государства-участники вполне сознательно стремились не придавать ему форму международного договора. Об этом красноречиво свидетельствует тот факт, что они специально указали: Акт не подлежит регистрации на основании ст. 102 Устава ООН, как это предусматривается для обычных международных договоров. На это следует обратить особое внимание, потому что по своему содержанию политические обязательства по Заключительному акту фактически пересекались с компетенцией ООН, особенно в том, что касается вопросов поддержания международного мира и безопасности. Нельзя не заметить, что в преамбуле Заключительного акта конкретные предложения основной части именуются рекомендациями. Следовательно, есть все основания утверждать, что Заключительный акт не является международным договором по смыслу Венской конвенции о праве международных договоров.

Организационная структура и участие в ОБСЕ. Долгое время СБСЕ представляло собой цикл общеевропейских конференций и встреч, которые нельзя было отнести к какому-либо определенному типу международной организации. Начиная с 1990-х гг. постепенно стал развиваться процесс институционализации СБСЕ и преобразования его в ОБСЕ, который возможно приведет к формированию полноценной международной региональной организации.

Международно-правовую основу деятельности ОБСЕ составляет ряд документов, однако единого уставного (учредительного) акта ОБСЕ до сих пор нет. К уставным документам ОБСЕ можно отнести Заключительный акт 1975 г., Парижскую хартию для новой Европы, провозгласившую ОБСЕ региональным органом в смысле гл. VIII Устава ООН. В Хартии были определены рамки институтов и структур, которые в дальнейшем уточнялись на встречах Совета в Берлине в 1991 г., Праге

в 1992 г., Стокгольме в 1992 г., Риме в 1993 г., в Хельсинкской декларации 1992 г., Будапештском документе 1994 г. «К подлинному партнерству в новую эру».

С момента подписания Заключительного акта 1975 г. количество членов организации выросло с 33 до 56. Кроме того, с ОБСЕ сотрудничают так называемые ассоциированные государства Средиземноморья: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис, а также иные страны, такие как Япония, Республика Корея, Таиланд, Афганистан и Монголия.

В *структуре ОБСЕ* можно выделить несколько видов органов: *основные органы*, к которым относятся Совещания на высшем уровне, Постоянный Совет, Комитет старших должностных лиц; *функциональные органы* (Председатель ОБСЕ, тройка, Парламентская ассамблея и т. д.), а также *примыкающие к ОБСЕ органы*, такие как Суд по примирению и арбитражу, Совместная консультативная группа и Консультативная комиссия по открытому небу.

Основные органы характеризуются следующим образом.

Совещание глав государств и правительств — высший политический орган ОБСЕ (заседания проводятся, по крайней мере, один раз каждые два года), обсуждает наиболее важные общеевропейские проблемы, принимает решения, определяет приоритеты и вырабатывает основные направления деятельности организации.

Совет министров иностранных дел — центральный исполнительный и распорядительный орган, проводит заседания регулярно не менее одного раза в год как центральный форум по политическим консультациям и оценке всех вопросов деятельности ОБСЕ, а также принятия по ним решений. Он принимает все необходимые меры для выполнения всех решений Совещаний глав государств и правительств и для изучения любых подходящих мер для укрепления безопасности и сотрудничества в Европе.

Государства-участники могут созывать заседания министров, отвечающих за иные вопросы, в форме *отраслевых Советов*.

Комитет старших должностных лиц занимается подготовкой заседаний Совета министров иностранных дел и выполнением его решений. Он также осуществляет наблюдение, управление и координацию деятельности ОБСЕ, проводит об-

зор текущей работы ОБСЕ, рассматривает вопросы будущей работы.

Экономический форум учрежден в 1992 г по решению министров иностранных дел ОБСЕ для усиления внимания организации к переходу и развитию рыночной экономики, рассматривая эти процессы как существенный вклад в строительство демократии и стабильности. *Постоянный комитет ОБСЕ* состоит из представителей государств-членов, еженедельные заседания которого проводятся в Вене в целях политических консультаций и выработки политических решений.

Форум по безопасности и сотрудничеству проводит еженедельные встречи в Вене для обсуждения и принятия решений по вопросам, касающимся военных аспектов безопасности в зоне деятельности ОБСЕ, в частности мер доверия и безопасности.

Функциональные органы ОБСЕ:

1) высшее должностное лицо — Председатель ОБСЕ. Им является министр иностранных дел страны, принимавшей последнее заседание Совета;

2) Верховный комиссар по делам национальных меньшинств;

3) Бюро по демократическим институтам и правам человека;

4) представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации.

5) Парламентская ассамблея. Она создана в целях развития межпарламентского диалога, который является важным аспектом усилий по развитию демократии в зоне действия ОБСЕ;

6) Секретариат ОБСЕ — расположен в Вене, содействие в его работе оказывает Бюро, расположенное в Праге. Секретариат занимается административным обслуживанием Совета и Комитета, ведет архив документации ОБСЕ. В 2000 г. Секретариат был реорганизован, сейчас он состоит из трех департаментов: Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК), включающего отдел по внешним операциям, а также команды экспертов по оказанию помощи и оперативного сотрудничества; департамента по человеческим ресурсам и департамента по управлению и финансам. На основе Парижской хартии также было сформировано Бюро по свободным выборам — для действия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках.

Основные направления деятельности ОБСЕ таковы:

1) военно-политические вопросы, включая вопросы европейской безопасности и разоружения, мирное урегулирование споров между европейскими государствами;

2) развитие экономического сотрудничества и сотрудничества в вопросах окружающей среды;

3) действия в сфере человеческого измерения.

Деятельность ОБСЕ по *военно-политическим вопросам* в целом способствовала укреплению международно-правовых основ безопасности в Европе. Важнейшим достижением в этой сфере является становление международно-правового режима мирного урегулирования споров в рамках ОБСЕ на основе Положения, касающегося Комиссии по примирению ОБСЕ, Конвенции, касающейся приципления и арбитража в рамках ОБСЕ, и Положения, касающегося предписанного примирения.

Следующим важным элементом европейской безопасности является формирование системы *мер доверия*. Эта система сегодня включает широкий набор таких мер, как ежегодный обмен военной информацией, функционирование механизма консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности и др. Большое внимание в ОБСЕ уделяется *ограничению обычных вооружений* (Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г., Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе 1992 г., Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1999 г.).

Цели *раннего предупреждения конфликтов, регулирования кризисных ситуаций и постконфликтного восстановления* поручаются операциям по поддержанию мира и миссиям ОБСЕ, мандат которых может включать осуществление широкого круга задач: от посреднических функций при разрешении международных споров до постконфликтного восстановления инфраструктуры принимающего государства.

Вопросы *экономического сотрудничества* в рамках ОБСЕ с самого начала были неразрывно связаны с проблемами обеспечения *защиты окружающей среды*. Основные принципы и направления экономического и природоохранного сотрудничества, получившие первоначальное закрепление в Хельсинкском заключительном акте 1975 г. в последующем получили разви-

тие в деятельности ОБСЕ. В частности, была выражена приверженность государств-участников принципам рыночной экономики, предлагалось сосредоточить усилия на оказании всемерной поддержки странам, находящимся на переходном этапе их деятельности по созданию основ цивилизованной рыночной экономики и интегрированию в мировую хозяйственную систему.

Важным направлением деятельности ОБСЕ является *сотрудничество по человеческому измерению*, которое признается важным компонентом всеобъемлющего подхода к европейской безопасности. В рамках ОБСЕ было проведено три конференции по человеческому измерению: Парижская в 1989 г., Копенгагенская в 1990 г. и Московская в 1991 г.

Значительным шагом в развитии сотрудничества по правам человека в рамках ОБСЕ явилось учреждение института Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, действующего под эгидой Комитета старших должностных лиц. В 1997 г. был создан пост Специального представителя ОБСЕ по свободе средств информации, который наблюдает за развитием средств массовой информации во всех государствах — участниках ОБСЕ.

§ 4. Содружество Независимых Государств

История создания СНГ. Содружество было создано в условиях глубочайшего политического и социально-экономического кризиса, поразившего СССР в конце 1980-х — начале 1990-х гг. Оно учреждено 8 декабря 1991 г. тремя республиками бывшего СССР (РСФСР, Украиной, Белоруссией), которые подписали Минское соглашение об учреждении СНГ. 21 декабря 1991 г. была принята Алма-Атинская декларация о присоединении к СНГ и Протокол к Соглашению об учреждении СНГ, подписанные 12 государствами бывшего СССР. Устав СНГ подписан 22 января 1993 г.

В становлении и развитии СНГ как ММПО можно выделить несколько этапов. Первый этап, продолжавшийся с декабря 1991 г. по январь 1993 г., характеризовался прежде всего юридическим оформлением прекращения существования СССР как независимого государства и самостоятельного субъекта международного права, юридическим оформлением СНГ как меж-

государственного объединения, созданием руководящих и координирующих органов Содружества, отсутствием единого основополагающего документа о Содружестве.

На следующих этапах был принят Устав СНГ (1993 г.), который явился правовой основой Содружества и заложил международно-правовые основы качественно нового уровня сотрудничества его государств-членов

Кроме того, продолжали заключаться соглашения о координации межгосударственной деятельности в различных отраслях экономического и научно-технического сотрудничества. Между отдельными участниками СНГ стали заключаться субрегиональные соглашения, например в 1996 г. между Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном и Россией был заключен Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, в том же году был подписан Договор об образовании Сообщества Белоруссии и России. В этот же период создано и еще одно субрегиональное объединение — Соглашение между Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном о Центрально-Азиатском союзе (ЦАС), к которому в 2004 г. присоединилась Россия. Предпринимаются попытки создать еще ряд организаций различного характера, назрела необходимость реформирования самого Содружества.

Цели и принципы СНГ. В ст. 1 Устава СНГ установлено, что Содружество основано на началах суверенного равенства всех его членов. Государства-члены являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. СНГ служит дальнейшему развитию и укреплению отношений дружбы, добрососедства, межнационального согласия, доверия, взаимопонимания и взаимовыгодного сотрудничества между государствами-членами. Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями.

Согласно ст. 2 Устава СНГ его целями являются:

1) осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;

2) всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;

3) обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ,

4) сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидация ядерного и других видов ОМУ, достижение всеобщего и полного разоружения;

5) содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;

6) взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;

7) мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества.

Таким образом, по своим целям СНГ может быть признано межправительственной организацией общего характера, поскольку сфера его интересов охватывает достаточно широкий круг вопросов: от вопросов безопасности до правовой помощи. В соответствии со ст. 3 Устава СНГ для достижения целей Содружества государства-члены, исходя из общепризнанных норм международного права и Хельсинкского заключительного акта, строят свои отношения на основе взаимосвязанных и равноценных принципов, среди которых упоминаются уважение суверенитета государств-членов, неотъемлемое право народов на самоопределение и право распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне, нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений и другие основные принципы международного права. Особенностью отличаются принципы верховенства международного права в межгосударственных отношениях, учета интересов друг друга и Содружества в целом, оказание на основе взаимного согласия помощи во всех областях их взаимоотношений, объединения усилий и оказание поддержки друг другу в целях создания мирных условий жизни народов государств — членов Содружества, обеспечение их политического, экономического и социального прогресса и ряд других важнейших норм.

Членство в СНГ. Международно-правовые вопросы членства урегулированы в разд. II Устава СНГ, который предусматривает четыре вида участия: *учредительство, полное членство, ассоцииро-*

ванное членство, участие в качестве наблюдателя. Согласно ст. 7 Устава СНГ государствами — учредителями Содружества являются государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. и Протокол к этому Соглашению от 21 декабря 1991 г. к моменту принятия Устава. Таким образом, к таковым относятся первоначальные 11 государств, подписавших Соглашение и Протокол к нему. В то же время Устав СНГ предусмотрел, что государствами — членами Содружества стали те государства-учредители, которые приняли на себя обязательства по настоящему Уставу в течение одного года после его принятия Советом глав государств, т. е. до 22 января 1994 г. Из 11 государств-учредителей таким правом воспользовались девять. В декабре 1993 г. к Уставу СНГ присоединилась Грузия, которая в августе 2008 г. заявила о выходе из Содружества. Таким образом, полноправными членами СНГ являются 10 государств, а два государства — Украина и Туркменистан участвуют в работе всех органов СНГ с общего согласия как государства-учредители.

Членом Содружества может также стать государство, которое разделяет его цели и принципы и принимает на себя обязательства, содержащиеся в его Уставе, путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов.

На основании решения Совета глав государств к СНГ в качестве *ассоциированного члена* может присоединиться государство, желающее участвовать в отдельных видах его деятельности, на условиях, определяемых соглашением об ассоциированном членстве.

По решению Совета глав государств на заседаниях органов СНГ могут присутствовать представители других государств в качестве *наблюдателей*.

Устав СНГ признает за государствами-членами право выхода из Содружества. Поведение государства — члена СНГ, допускающего нарушения Устава или систематическое невыполнение своих обязательств по соглашениям, заключенным в рамках Содружества, либо решений органов Содружества, рассматривается Советом глав государств, который может применять в отношении такого государства меры, допускаемые международным правом.

Организационная структура СНГ. Устав СНГ различает несколько видов органов, которые условно можно определить

как *уставные органы, органы отраслевого сотрудничества и межпарламентский орган*; последний предусмотрен в Уставе, но в отдельном разд. VII, в то время как иные уставные органы перечислены в специальном разд. VI, названном «Органы Содружества». Ряд органов СНГ был учрежден позднее в связи с необходимостью улучшения соответствующей деятельности.

С точки зрения их значения для решения задач СНГ *уставные органы* можно разделить на три вида: *основные* (Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел), *исполнительные* (Координационно-консультативный комитет), *вспомогательные органы Совета глав государств по военному сотрудничеству* (Совет министров обороны, Главное командование Объединенных Вооруженных Сил, Совет командующих Пограничными войсками) и иные органы (Экономический суд, Комиссия по правам человека).

Различие между уставными и отраслевыми органами заключается в том, что уставные создаются и действуют на основе положений Устава СНГ, в то время как отраслевые органы и орган межпарламентского сотрудничества учреждаются на основе соглашений между государствами-членами или по решению высших органов СНГ.

Совет глав государств СНГ — высший орган Содружества. В нем на высшем уровне представлены все государства-члены. Он обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств-членов в сфере их общих интересов.

Совет глав правительств координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств-членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются с общего согласия — консенсусом. Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания.

Совет министров иностранных дел осуществляет координацию внешнеполитической деятельности государств-членов на основе решений Совета глав государств и Совета глав правительств, включая их деятельность в международных организациях.

Координационно-консультативный комитет является постоянно действующим исполнительным и координирующим органом Содружества. Во исполнение решений Совета глав госу-

дарств и Совета глав правительств Комитет вырабатывает и вносит предложения по вопросам сотрудничества в рамках Содружества, развития социально-экономических связей, решает иные вопросы. Координационно-консультативный комитет состоит из постоянных полномочных представителей, по два от каждого государства — члена Содружества, и Координатора Комитета, назначаемого Советом глав государств. Местом пребывания Комитета является г. Минск.

Совет министров обороны является органом Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства государств-членов. *Главное командование Объединенных Вооруженных Сил* осуществляет руководство Объединенными Вооруженными Силами, а также группами военных наблюдателей и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве.

Совет командующих Пограничными войсками является органом Совета глав государств по вопросам охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них.

Экономический суд действует в целях обеспечения выполнения экономических обязательств в рамках СНГ. К его ведению относится разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Экономический суд вправе толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам. Место пребывания Суда — г. Минск.

Комиссия по правам человека является консультативным органом Содружества и наблюдает за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества. *Исполнительный комитет СНГ* создан 2 апреля 1999 г. Советом глав государств путем реорганизации Исполнительного секретариата СНГ, аппарата Межгосударственного экономического комитета Экономического союза, а также рабочих аппаратов ряда межгосударственных и межправительственных отраслевых органов в единый постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган. Его основные функции заключаются в обеспечении деятельности Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономи-

ческого совета, выработка предложений о стратегии Содружества и др.

На основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях могут учреждаться *органы отраслевого сотрудничества*, которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации.

Межпарламентская Ассамблея СНГ проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов. Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций. Местом пребывания Межпарламентской Ассамблеи является г. Санкт-Петербург.

Основные направления деятельности СНГ. В ст. 4 Устава определены сферы совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества. К таковым относятся: обеспечение прав и основных свобод человека, координация внешнеполитической деятельности, сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, таможенной политики, сотрудничество в развитии систем транспорта, связи; охрана здоровья и окружающей среды; вопросы социальной и миграционной политики; борьба с организованной преступностью; сотрудничество в области оборонной политики и охраны внешних границ.

Настоящий перечень может быть дополнен по взаимному согласию государств-членов

В Уставе особое внимание уделяется трем сферам сотрудничества: коллективной безопасности и военно-политическому сотрудничеству (разд. III), предотвращению конфликтов и разрешению споров (разд. IV), а также сотрудничеству в экономической, социальной и правовой областях (разд. V).

В целях реализации уставных положений заключаются двусторонние и многосторонние международные договоры и создаются специальные межправительственные организации

Международно-правовая природа СНГ. В российской международно-правовой науке высказаны различные точки зрения о

юридической природе СНГ, что объясняется неустойчивым и противоречивым характером развития отношений между государствами СНГ. Например, утверждается, что по своим целям и принципам, построению и формам деятельности СНГ относится к международным организациям, имеющим существенные конфедеративные элементы. Вместе с тем выражается сомнение в том, что СНГ уже оформилось в конфедерацию, но его нельзя признать и международной организацией, потому что в лице СНГ мы имеем новое, еще не известное ни науке, ни практике международное образование, которое можно определить как международно-правовое объединение особого рода, имеющее переходный характер.

Представляется, что есть все основания определить юридическую природу СНГ как формирующейся *региональной ММПО, преследующей цели общего характера*. Для нее характерен ряд особенностей, определяемых наличием двух противоречивых тенденций: стремлением к наиболее широкому, интенсивному и углубленному сотрудничеству между государствами — членами СНГ и желанием сохранить по возможности большую свободу действий государств-членов. Региональный характер СНГ признан ООН на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1994 г., предоставившей Содружеству статус наблюдателя.

§ 5. Европейский Союз

История развития европейской интеграции и ее организационно-правовых основ. Начало европейской экономической интеграции было положено созданием в 1951 г. ЕОУС¹. В 1957 г. в Риме были подписаны учредительные договоры ЕЭС и Евратомом, которые значительно расширили сферу взаимодействия западно-европейских государств, учредивших ЕОУС.

Европейские сообщества (ЕОУС, ЕЭС и Евратом) в течение последующих десятилетий претерпели значительные изменения. В частности, из «Европы шести» они превратились в «Европу пятнадцати». В мае 2004 г. состав Сообществ увеличился до 25 государств-членов за счет принятия 10 новых государств

¹ ЕОУС прекратил существование в 2002 г. в связи с окончанием срока действия учредительного договора

из Центральной, Восточной и Южной Европы. В январе 2007 г. в ЕС вступили Болгария и Румыния. Помимо этого глубокие перемены коснулись организационной структуры и содержания правового регулирования интеграционного процесса. В 1976 г. была проведена важная реформа по демократизации процесса формирования Европейского парламента (ЕП), который стал избираться путем прямого голосования населением государств — членов Сообществ. 8 апреля 1965 г. был подписан договор о слиянии институтов трех Сообществ, в результате чего были созданы единые для всех Сообществ Совет и Комиссия, в то время как Ассамблея, Европейский Суд и Экономико-социальный комитет были объединены еще в 1957 г. при создании ЕЭС и Евратома.

В 1992 г. был заключен Маастрихтский договор, приведший к созданию нового объединения — ЕС, в который в последующие годы неоднократно вносились изменения и дополнения.

Реформы ЕС продолжились и в XXI столетии. В 2000 г. государства — члены ЕС приняли Хартию основных прав Союза, а также подписали Ниццкий договор о внесении изменений в договор о создании ЕС. 26 октября 2004 г. в Риме был подписан договор «О Конституции для Европы», который так и не вступил в силу. Очередная реформа ЕС была предпринята 13 декабря 2007 г., когда был заключен Лиссабонский договор, призванный ответить на вызовы XXI в., который, однако, к назначенному сроку в силу не вступил.

Международно-правовой статус ЕС. Европейский Союз — это сложное по своей правовой природе межгосударственное объединение. В научной и учебной литературе нет однозначного ответа на вопрос о том, что представляет собой ЕС с точки зрения современного международного права. Это объясняется рядом причин, среди которых можно указать различие в научных подходах и политических установках, касающихся будущего европейской интеграции, переплетением и конфликтом интересов различных субъектов интеграционного процесса, далеко идущими целями государств — членов Союза.

В самом общем виде все подходы можно разделить на два основных: *государственно-правовой подход*, трактующий ЕС как новую историческую разновидность федерации (конфедерации), и *международно-правовой подход*, стремящийся выразить

правовую природу ЕС в категориях теории права международных организаций.

Государственно-правовые концепции ЕС трактуют Союз как федерацию или конфедерацию государств-членов. Государственно-правовая трактовка ЕС как федеративного образования преждевременна и не отвечает реальному международно-правовому статусу Союза.

Международно-правовые концепции ЕС объясняют своеобразие данного межгосударственного объединения с точки зрения современного международного права. Европейский Союз создан и действует на основе учредительного договора, заключенного между государствами.

В действующей редакции внутренняя структура учредительного договора ЕС отличается сложным характером, поскольку помимо положений, относящихся собственно к Союзу, она включает в себя учредительные договоры двух других международных организаций — Европейского сообщества и Евратома.

Таким образом, ЕС как межгосударственное объединение характеризуется рядом признаков, присущих ММПО. Прежде всего это наличие учредительного договора, на основе которого создается межгосударственное объединение, членство в котором открыто только для государств. Согласно ст. 1 Договора о ЕС его учредителями выступили суверенные государства, а ст. 49 предусматривает, что «любое европейское государство, которое уважает принципы, изложенные в ст. 6 (1), может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза». На основе учредительного акта сформирована единая институциональная структура, которая позволяет решать поставленные перед ЕС задачи.

В то же время надо признать, что Союз наделен рядом характеристик, присущих не ММПО, а суверенным государствам (союзное гражданство, единая валюта, сформирована европейская система центральных банков (ЕСЦБ) и учрежден Европейский центральный банк (ЕЦБ), сформирован общий рынок и Экономический и валютный союз). Тем не менее ЕС как межгосударственное объединение сохраняет все существенные признаки ММПО, хотя и с достаточно большим набором не характерных для современного института ММПО черт. Отсюда можно заключить, что ЕС представляет собой ММПО *sui generis* (особого рода).

Цели, принципы и структура ЕС. Действующий учредительный договор ЕС устанавливает в ст. 2 и 6 цели и принципы данного межгосударственного объединения, которые не выходят за пределы международного права.

Внутренняя структура ЕС, созданная Маастрихтским договором 1992 г., существует донныне. Она отличается большой сложностью и размытостью. Маастрихтский договор ввел понятие «опор» Союза, которые далеко неодинаковы по своему содержанию. Сегодня одной из трех опор — организационной опорой ЕС — являются две самостоятельные международные организации, а под двумя другими договорно-правовыми опорами понимают сотрудничество государств-членов по вопросам ОВПБ, СПСО.

Помимо опор учредительный договор ЕС содержит понятие единой институциональной структуры. Она включает в себя, согласно ст. 5 учредительного договора ЕС Европейский парламент, Совет, Комиссию, Суд и Палату аудиторов.

Право Европейского Союза. Отличительной характеристикой ЕС как международной организации является наличие явно выраженной и высокоразвитой правотворческой функции, что в значительной мере связано с концепцией международной наднациональной организации, формирующей собственный правопорядок, наряду с правопорядком государств-членов, в сферах, которые переданы ей государствами-членами. Концепция международной наднациональной организации (или международной организации интеграции) в полной мере была реализована в деятельности Европейских сообществ.

Право ЕС — это особая правовая система, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся в ходе интеграционных процессов в рамках Европейских сообществ и ЕС

Предмет правового регулирования права ЕС составляют следующие группы правоотношений: 1) правоотношения, складывающиеся в процессе взаимодействия государств-членов, институтов Сообществ, физических и юридических лиц, проживающих или расположенных на территории государств-членов, для реализации целей социально-экономической и валютной интеграции; 2) правоотношения, складывающиеся внутри организационной структуры ЕС, которые можно традиционно назвать внутриорганизационными правоотношениями; 3) правоотношения, возникающие в результате осуществления внеш-

них функций ЕС, т. е. правоотношения ЕС и (или) Сообществ с иными субъектами международного права; 4) правоотношения в сферах ОВПБ и СПСО.

Неоднородность внутренней структуры правовой системы ЕС получила воплощение в понятиях права Сообщества и права двух иных опор ЕС — ОВПБ и СПСО, а также в понятиях первичного и производного права ЕС, сформулированных западно-европейской правовой доктриной. Рассмотрим подробнее доктрину первичного и производного права ЕС.

Нормы права ЕС обычно делятся на две большие группы: первичное (или первоначальное) право ЕС и производное (или вторичное) право ЕС.

Первичное право ЕС состоит из норм учредительных договоров Сообществ и Союза и тех конвенционных норм, посредством которых вносились изменения в учредительные договоры.

Нормы *производного права* составляют совокупность юридических актов, основанных на нормах первичного права. Международно-правовая природа норм производного права определяется договорным характером делегированной компетенции ЕС.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается «европейская идея» и в каких политических и правовых формах предлагалась ее реализация?
2. Какие межгосударственные организации сформировались в Европе к началу XXI в.?
3. Какие цели преследует СЕ?
4. Какими международно-правовыми средствами обеспечивается защита прав человека в СЕ?
5. В чем особенность формирования ОБСЕ как региональной межправительственной организации?
6. Что можно рассматривать в качестве учредительных актов ОБСЕ?
7. Какие причины обусловили создание СНГ?
8. Каковы основные направления деятельности СНГ и их международно-правовые формы?
9. В чем особенность ЕС как межгосударственной организации?
10. Что такое право ЕС?

Рекомендуемая литература

- Абашидзе А. Х., Алисиевич Е. С. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Учеб. пособие. М., 2007.
- Бирюков М. М. Европейское право: Курс лекций. М., 2006.

Европейское международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова, П. В. Саваськов. М., 2005.

Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека. Учебник для вузов / Рук. авт. кол и отв. ред. Л. М. Энтин. 2-е изд. М., 2005.

Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. М., 2000.

Кашлев Ю. Б. Общеввропейский процесс: вчера, сегодня, завтра. М., 1990.

Моисеев Е. Г. Десятилетие Содружества: Международно-правовые аспекты. М., 2001.

Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. М., 2002.

Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. М., 2003.

Энциклопедия международных организаций: В 3 т. СПб., 2003.

Т. 1. Международные межправительственные организации / Под ред. Л. Н. Галенской, С. А. Малинина.

Об авторах

Абашидзе Аслан Хусейнович — доктор юридических наук, профессор, директор Центра правовых исследований Российского университета дружбы народов, профессор кафедр международного права РУДН и МГИМО (У). Заместитель главного редактора журнала «Международное право — International Law», член редколлегии «Московского журнала международного права». Член экспертных советов по международному праву при Председателе Государственной Думы и при Совете Федерации. Председатель комиссии международного права Российской ассоциации содействия ООН. Член РАМП с 1986 г., член Исполкома РАМП.

Верещетин Владлен Степанович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ. Почетный директор Международного института космического права, член Совета директоров Международного института воздушного и космического права. Был судьей Международного Суда ООН, членом Комиссии международного права ООН, членом делегации СССР в Юридическом подкомитете Комитета ООН по мирному использованию космоса, заместителем директора и заведующим сектором международного права Института государства и права РАН, вице-президентом Российской ассоциации содействия ООН. Член РАМП с 1972 г., в 1985—1997 гг. — заместитель Президента РАМП.

Егоров Сергей Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права Дипломатической академии. Судья Международно-уголовного трибунала ООН для Руанды (2003—2009). Был сотрудником Исполкома советских обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Член Экспертного совета по международному праву при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Член редколлегии «Российского ежегодника международного права». Член РАМП с 1980 г.

Иваненко Виталий Семенович — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного права СПбГУ. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Член Исполкома Российской ассоциации содействия ООН. Член РАМП с 1977 г., заместитель президента РАМП, председатель Санкт-Петербургского отделения РАМП.

Игнатенко Геннадий Владимирович — доктор юридических наук, профессор, почетный профессор, в течение 17 лет заведующий кафедрой иностранного государственного и международного права УрГЮА. Заслуженный деятель науки РФ. Был главным редактором «Российского юридического журнала». Член Ассоциации международного права (Лондон). Член РАМП с 1969 г., заместитель Президента РАМП.

Капустин Анатолий Яковлевич — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права юридического факультета РУДН, декан юридического факультета РУДН. Действительный член и член-корреспондент ряда российских и международных академии, Ассоциации международного права (Лондон). Главный редактор журнала «Вестник РУДН. Серия: Юридические науки». Член редколлегий ряда российских и иностранных юридических журналов. Главный редактор и сопредседатель Попечительского совета журнала РАМП «Международное право — International Law». Член РАМП с 1980 г., Президент РАМП с 2008 г.

Карташкин Владимир Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН. Заслуженный юрист РФ. Главный редактор журнала «Юрист-международник». Был членом Подкомиссии ООН поощрению и защите прав человека. Участник международных межправительственных конференций. Работал в Отделе прав человека Секретариата ООН, был специальным советником заместителя Генерального секретаря ООН. Член РАМП с 1963 г., член Исполкома РАМП, заместитель главного редактора «Российского ежегодника международного права».

Колодкин Анатолий Лазаревич — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора института Союзморини-проект, заведующий кафедрой международного морского и речного права ЮИ МГАВТ. Заслуженный деятель науки РФ, судья Трибунала ООН по морскому праву (1996—2007), почетный

вице-президент Института морского права. Был вице-президентом Международного морского комитета, возглавлял официальные делегации на международных конференциях. Президент Российской ассоциации международного морского права. Почетный Президент РАМП, член РАМП с 1958 г., Президент РАМП (1994—2008).

Колодкин Роман Анатольевич — кандидат юридических наук. Профессор кафедры международного права МГИМО (У) Директор Правового департамента МИД России, член Коллегии МИД России, член Комиссии международного права ООН, Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса. Член РАМП с 1986 г., член Исполкома РАМП.

Копылов Михаил Николаевич — доктор юридических наук, профессор, декан-куратор юридического отделения Института дистантного образования РУДН, профессор кафедры международного права РУДН, действительный член Российской академии естественных наук и Российской экологической академии. Член кураториума Международной ассоциации журналистов «За экологическую безопасность». Участвовал в разработке Воздушного кодекса СССР 1983 г. Выступал с лекциями по международному праву в крупных академических центрах Индии, Италии, Судана, США, Швейцарии, Швеции. Член РАМП с 1977 г.

Кузнецов Валерий Иванович (1940—2002) — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Дипломатической академии (1987—2002). Заслуженный деятель науки РФ. Был членом Комиссии международного права ООН, Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Постоянной палаты Третейского суда. Участник ряда дипломатических конференций. Был членом РАМП с 1968 г., членом Исполкома РАМП.

Лукашук Игорь Иванович (1926—2007) — доктор юридических наук, профессор. Заслуженный деятель науки РФ. Лауреат Государственной премии РФ, руководил Центром международно-правовых исследований ИГП РАН. Был членом Комиссии международного права ООН, членом делегаций на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и дипломатических конференциях. Был членом РАМП с 1957 г., членом Исполкома РАМП с 1961 г., заместителем Президента РАМП.

Марочкин Сергей Юрьевич — доктор юридических наук, профессор. Заслуженный юрист РФ. Директор Института дополнительного профессионального образования ТюмГУ. Входит в состав редколлегии «Российского юридического журнала», редакционных советов журнала «Международное публичное и частное право» и других юридических изданий. Член РАМП с 1981 г., член Исполкома РАМП. Член Европейского общества международного права.

Подаков Алексей Александрович — кандидат юридических наук, доцент. Доцент кафедры частного права Государственного университета управления. Был доцентом кафедры административного и таможенного права РТА. Эксперт российской делегации на переговорах в Евразийском экономическом сообществе. Член РАМП с 1997 г.

Пунжин Сергей Михайлович — кандидат юридических наук. Сотрудник Правового департамента Секретариата Международного Суда ООН. Работал в Институте государства и права РАН, Правовом департаменте МИД России, Посольстве России в Нидерландах, Правовом отделе Временного технического секретариата Подготовительной комиссии Организации по запрещению химического оружия. Член РАМП с 1982 г.

Ромашев Юрий Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного, морского и речного права ЮИ МГАВТ, академик Международной академии информатизации. Советник делегации Российской Федерации на Дипломатической конференции по пересмотру Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Участвовал в разработке проектов ряда федеральных законов. Член Ассоциации международного морского права России, Российской криминологической ассоциации. Член РАМП с 1997 г.

Тузмухамедов Бахтияр Раисович — кандидат юридических наук, профессор, профессор Дипломатической академии. Заслуженный юрист РФ. Советник Конституционного Суда РФ. С 2009 г. — судья Международно-уголовного трибунала ООН для Руанды. Участвовал в работе специальных комитетов ООН — по Индийскому океану и по операциям по поддержанию мира, Института ООН по исследованию проблем разору-

жения, операции ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии. Заместитель главного редактора «Московского журнала международного права», член редколлегии и редсовета двух международных юридических изданий. Член РАМП с 1978 г., заместитель Президента РАМП.

Федоров Владимир Николаевич (1932—2006) — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедр международного права Дипломатической академии и МГИМО (У). Был главным советником Департамента международных организаций МИД России, заместителем руководителя делегаций СССР, России в ряде комитетов ООН, членом делегации Российской Федерации при ОБСЕ, представителем России в органах Совета евроатлантического партнерства и Совместного постоянного совета РФ—НАТО, участником разработки основополагающих документов СНГ. Член РАМП с 1963 г.

Шумилов Владимир Михайлович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права Всероссийской академии внешней торговли, заведующий кафедрами в МУМ и МНЮИ. Работал на руководящих должностях во внешнеторговых и внешнеэкономических ведомствах и учреждениях. Член редколлегии «Московского журнала международного права» и редколлегий других юридических журналов. Член научно-экспертного совета Постоянной комиссии по правовым вопросам Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС. Член РАМП с 1980 г.

Международное право

Учебник

3-е издание, переработанное

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101990, Москва, Колячинный пер., 9а

Тел./факс (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com

Internet: www.norma-verlag.com

Издательский Дом «ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в

Тел.: (495) 380-05-40, 380-05-43. Факс: (495) 363-92-12

E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Редактор *О. А. Лисицына*

Корректор *И. В. Кристаль*

Разработка серии. *А. Л. Бондаренко*

Верстка *А. Ю. Виноградов*

Подписано в печать 26.10.09

Формат 60×90/16 Бумага офсетная

Гарнитура «Таймс». Печать офсетная

Усл. печ. л. 45,00 Уч.-изд. л. 40,34

Тираж 2000 экз. Заказ № 2520

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в. Тел.: (495) 380-42-60

Факс: (495) 363-92-12. E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»

Тел.: (495) 363-42-60 (доб. 232, 246)

Магазины «Библиосфера» (розничная продажа)

109147, Москва, ул. Марксистская, д. 9

Тел.: (495) 670-52-17, 670-52-18, 670-52-19

Центр комплектования библиотек

119019, Москва, ул. Моховая, д. 16. Тел.: (495) 695-93-15

(Российская государственная библиотека, корп. К)

Отпечатано с электронных носителей издательства

ОАО «Тверской полиграфический комбинат» 170024, г. Тверь, пр-т Ленина, 5

Телефон (4822) 44-52-03, 44-50-34. Телефон/факс (4822) 44-42-15

Home page - www.tverpk.ru Электронная почта (E-mail) - sales@tverpk.ru

