

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
АКАДЕМИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ УНИВЕРСИТЕТ

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

### ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

УЧЕБНИК ДЛЯ СТУДЕНТОВ  
ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКУЛЬТЕТОВ И ВУЗОВ  
Издание третье, переработанное и дополненное

**И.И. ЛУКАШУК**

*Nominum causa omne jus  
gentium constitutum est*

Все международное право  
создано для блага человека

Лукашук Игорь Иванович - профессор, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ, лауреат Государственной премии России, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, член Комиссии международного права ООН. В течение многих лет преподает международное право в вузах страны. Читал лекции в 17 зарубежных университетах и в Гаагской академии международного права. Автор и соавтор девяти учебников, а также около 400 научных работ. Член делегации на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и на межгосударственных конференциях, глава делегаций в ряде международных органов, многие годы был членом Постоянной палаты международного правосудия.

**Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. - Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. - 517 с.**

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Работа посвящена изложению Особенной части международного права и вместе с работой "Международное право. Общая часть" (М.: Волтерс Клувер, 2005) составляет единый учебник по дисциплине "Международное (публичное) право". Общая часть посвящена юридической природе международного права, механизму создания и осуществления его норм, взаимодействию международного и внутреннего права и др. Особое внимание в ней уделено основным принципам, образующим главное содержание общего международного права и обладающим высшей юридической силой. Рассматривается и тесно связанный с этими проблемами правовой институт "Международная правосубъектность государства". Знание природы, характерных черт и специфики международного права позволит без особого труда освоить ту или иную его отрасль, а также, учитывая взаимодействие общих принципов и норм с отраслевыми, ориентироваться в новых явлениях.

В Особенной части рассматриваются основные отрасли международного права. В результате система учебника в максимальной мере приближена к системе действующего права. Содержание учебника охватывает все темы учебной программы по международному праву, принятой в нашей стране. Нетрадиционной является лишь заключительная часть, содержащая разделы о международно-правовой концепции России и о тенденциях развития международного права, а также о международно-правовом прогнозировании.

Основная сложность заключалась в распределении ограниченного объема учебника между отраслями международного права. Дело в том, что во многих случаях простое изложение нормативного материала отрасли существенно превысило бы общий объем учебника. Отдельным отраслям, например морскому и воздушному праву, посвящены многотомные издания. Поэтому в таких случаях дается общее представление об отрасли, необходимое для восприятия системы международного права в целом, а также для того, чтобы интересующиеся соответствующей отраслью более основательно смогли углубить свои знания, обратившись к специальной литературе, список которой дается в конце каждой главы. Активное развитие международного права, увеличение количества его норм и усложнение системы делают для юриста-международника особенно актуальным положение: "Знает не тот, кто знает, а знает тот, кто знает, где узнать, и способен понять узнанное".

Особое внимание уделено отраслям, представляющим непосредственный интерес для практикующего юриста, - таким как международное экономическое

право, международное уголовное право и др., а также международное гуманитарное право, которое приобрело в наши дни существенное значение.

На протяжении многих лет курс "Международное право" носил в общем образовательный характер и не имел прямого отношения к деятельности юриста-практика, занятого в сфере внутреннего права. Ныне международное право имеет значение для юриста любой специализации. Поэтому приобретает все большее значение прикладной аспект международного права. Необходим учет интересов не только юриста-международника, но и тех, кто работает в области конституционного, административного, гражданского, уголовного, военного и других отраслей внутреннего права.

При написании Особенной части, как и при подготовке Общей части, широко использованы материалы практики, а также новейшая отечественная и зарубежная литература. Для облегчения пользования учебником дается указатель сокращений, в котором помимо периодических изданий приведены принятые сокращения наименований международных органов и организаций.

## **УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ**

БМД - Бюллетень международных договоров

ВВС, ВСНД и ВС РФ (СССР, РСФСР) - Ведомости Верховного Совета, Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации (СССР, РСФСР)

ГиП - "Государство и право" (журнал)

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации

ДВ - "Дипломатический вестник" (журнал)

ДВП - Документы внешней политики СССР

ЕКМП - Ежегодник Комиссии международного права

ЖРП - "Журнал российского права"

МЖ - "Международная жизнь" (журнал)

МЖМП - "Московский журнал международного права"

МПЧП - "Международное публичное и частное право" (журнал)

РГ - "Российская газета"

РЕМП - Российский ежегодник международного права

СГП - "Советское государство и право" (журнал)

СДД - Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами

СЕМП - Советский ежегодник международного права

СЖМП - "Советский журнал международного права"

СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации

СМД - Сборник международных договоров СССР

СП РФ - Собрание постановлений Правительства РФ

УК РФ - Уголовный кодекс Российской Федерации

AJIL - American Journal of International Law

BYBIL - British Yearbook of International Law

Can. YIL - Canadian Yearbook of International Law

DSB - Department of State Bulletin

EJIL - European Journal of International Law

HYIL - Hague Yearbook of International Law

ICJ. Reports - International Court of Justice. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders

ILM - International Legal Materials

Jap. AIL - Japanese Annual of International Law

Mich. JIL - Michigan Journal of International Law

PCIJ - Publications of the Permanent Court of International Justice

RIAA - Recording Industry Association of America

RGDIP - Revue generale de droit international public

UN TS - United Nations Treaty Series

USR - United States Reports

YILC - Yearbook of the International Law Commission

ВМО - Всемирная метеорологическая организация

ВОЗ - Всемирная организация здравоохранения

ВОИС - Всемирная организация интеллектуальной собственности

ВПС - Всемирный почтовый союз

ВТО - Всемирная торговая организация

ГАТТ - Генеральное соглашение по тарифам и торговле

ЕАСТ - Европейская ассоциация свободной торговли

ЕС - Европейский союз

ИКАО - Международная организация гражданской авиации

ИНКОТЕРМС - Международные правила толкования международных терминов

ИНМАРСАТ - Международная организация морской спутниковой связи  
ИНТЕЛСАТ - Международная организация спутниковой связи  
ЛАГ - Лига арабских государств  
МАГАТЭ - Международное агентство по атомной энергии  
МАР - Международная ассоциация развития  
МБРР - Международный банк реконструкции и развития  
МВФ - Международный валютный фонд  
МОТ - Международная организация труда  
МСЭ - Международный союз электросвязи  
МТП - Международная торговая палата  
МФК - Международная финансовая корпорация  
МФСР - Международный фонд сельскохозяйственного развития  
НАТО - Организация Североатлантического договора  
НАФТА - Североамериканское соглашение о свободной торговле  
ОАГ - Организация американских государств  
ОАЕ - Организация африканского единства  
ОБСЕ - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
ООН - Организация Объединенных Наций  
ОПЕК - Организация стран - экспортеров нефти  
ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития  
СНГ - Содружество Независимых Государств  
ТНК - Транснациональная корпорация  
УНИДРУА - Международный институт по унификации частного права  
ФАО - Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных  
Наций  
ЭКОСОС - Экономический и Социальный Совет  
ЮНЕП - Программа ООН по окружающей среде  
ЮНЕСКО - Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки  
и культуры  
ЮНИДО - Организация Объединенных Наций по промышленному развитию  
ЮНИСЕФ - Детский фонд ООН  
ЮНКТАД - Конференция ООН по торговле и развитию  
ЮНСИТРАЛ - Комиссия ООН по праву международной торговли

## **Глава I. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

## § 1. Понятие международного права прав человека

Международное право прав человека является отраслью международного права, принципы и нормы которой регулируют сотрудничество государств в обеспечении прав человека.

Прежде всего - о наименовании отрасли <\*> (international law of human rights), которое на русском языке звучит несколько необычно. Тем не менее оно является международно признанным. Так стали именоваться и соответствующие курсы, а также главы в учебниках <\*\*\*>.

-----  
<\*> Из отечественных авторов наибольшее внимание международной защите прав человека уделили Г.К. Дмитриева, В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева, А.П. Мовчан, С.В. Черниченко, М.Л. Энтин.

<\*\*\*> См., например: Черниченко С.В. Международное право прав человека. Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов. М., 2001 (гл. 10); а также резолюцию Института международного права Преподавание публичного и частного международного права, принятую на сессии Института международного права в Страсбурге в 1997 г.

Речь идет о новой отрасли, получившей развитие после принятия Устава ООН. Несмотря на свою короткую историю, эта отрасль заняла центральное положение в системе международного права. Не отступая от своего межгосударственного характера, международное право все более ориентируется на человека. И в этом нет противоречия, скорее можно говорить о закономерной связи. Уважение прав человека, демократия - важная гарантия мира. В международных актах подчеркивается, что уважение этих прав является основой всеобщего мира.

Международное право призвано стать гомоцентричным, т.е. ориентированным на человека. Оно придало статус императивных норм принципам и нормам о правах человека. И исходит из того, что эти принципы и нормы должны обладать соответствующим статусом и в правовой системе государства. Государство не имеет права "совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение или неправомерное ограничение любых международно признанных прав и свобод" (п. 1 ст. 5 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Названные положения отражены и в Конституции Российской Федерации, которая придала особую юридическую силу общепризнанным принципам и нормам международного права о правах человека (ч. 1 ст. 17). Перечисление в Конституции РФ "основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина" (ч. 1 ст. 55). Не должны "издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина" (ч. 2 ст. 55).

Однако международное право указывает не только на права, но и на обязанности человека в отношении своего государства. Недопустимо злоупотребление правами человека в ущерб правам государства. Всеобщая декларация прав человека установила, что каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное развитие его личности (ст. 29). Между правами государства и человека могут возникать противоречия. Задача состоит в том, чтобы гармонизировать их осуществление. Важная роль в этом принадлежит международному праву. Права государства и права человека должны осуществляться в соответствии с целями и принципами Устава ООН (п. 3 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека <\*>).

-----  
<\*> Всеобщая декларация прав человека, принята на 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г.

Налицо, таким образом, особый характер взаимодействия рассматриваемой отрасли международного права с внутренним правом государств, и прежде всего с конституционным правом. Общепризнанные принципы и нормы о правах человека стали общими принципами права, присущими как международному, так и внутреннему праву. Более того, и в том и в другом случае они обладают высшей юридической силой. Ограничивающий их договор будет недействителен. Они не могут умаляться внутренними законами.

Рассматриваемая отрасль международного права воплотила высшие достижения конституционного права. С другой стороны, она оказывает растущее влияние на конституционное право, являясь важным фактором его демократизации.

В письме Президента РФ Председателю Государственной Думы в связи с ратификацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод говорилось, что этот акт "является одним из важнейших механизмов построения в нашей стране правового государства..." <\*>.

-----  
<\*> РГ. 1998. 7 апр.

Подавляющее большинство прав человека носит индивидуальный характер, предназначено для отдельного человека. Вместе с тем существуют и коллективные права, принадлежащие объединениям индивидов: народам, нациям, национальным меньшинствам, коренным народам. Порой такие права называют правами человека второго поколения. Реализация коллективных прав является условием обеспечения прав входящих в них индивидов.

Некоторые из прав человека относятся и к юридическим лицам. Так, Конституцией РФ предусматривается право каждого на объединение, "свобода деятельности общественных объединений гарантируется" (ч. 1 ст. 30). "Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю" (ч. 1 ст. 36). Сказанное подтверждается и Конституционным Судом РФ.

В его Постановлении от 17 декабря 1996 г. сказано: "Конституционное право человека и гражданина, закрепленное в статье 35 (ч. ч 2 и 3) Конституции Российской Федерации (речь идет о праве иметь имущество и распоряжаться им, в том числе и совместно с другими лицами, и о возможности лишения имущества только по решению суда. - И.Л.), распространяется на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 1996. 26 дек.

## § 2. Система международного права прав человека

Центральное положение в системе международного права прав человека занимает один из основных принципов международного права - принцип уважения прав человека. В этом принципе воплощено главное содержание отрасли. В его свете должны толковаться все нормы отрасли.

С указанным принципом неразрывно связан принцип демократии, который является наиболее важным общим принципом права, присущим как современному международному праву, так и внутреннему праву государств.

Другими принципами отрасли являются принципы универсальности и недискриминации. В силу первого - общепризнанные нормы о правах человека обязательны для всех государств и в отношении всех лиц, находящихся под их



юрисдикцией. В силу второго - неправомерна дискриминация лиц по каким бы то ни было признакам.

Проблема универсальности прав человека - одна из наиболее сложных. В силу различий между существующими цивилизациями всеобщее утверждение всего комплекса международных стандартов прав человека отодвигается в будущее. Достаточно напомнить о правовом положении женщин в мусульманских странах.

Ядро рассматриваемой отрасли образуют общепризнанные принципы и нормы о правах человека. В теории и практике их зачастую именуют стандартами. Они отражают исторически достигнутый уровень демократии и гуманности общества на международном и внутригосударственном уровне. Нормы международного и внутреннего права должны им соответствовать <\*>. Эти стандарты составляют главное содержание общих принципов права, присущих как международному, так и внутреннему праву <\*\*\*>.

-----  
<\*> Президент РФ высказал отрицательное мнение относительно проекта федерального закона "О внесении дополнения в статью 8 Закона РФ "О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ". Основанием послужило, в частности, то, что предложенный проект противоречит упомянутому Закону, принятому "в соответствии с международными стандартами по правам человека, закрепленными Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, а также Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод..." (РГ. 1998. 2 дек.).

<\*\*\*> В сообщении Комиссии Европейских сообществ Совету и Европейскому парламенту говорилось, что "основные права человека считаются неотъемлемой частью общих принципов, единых для правовых систем всех государств-членов, что, в свою очередь, образует основу права Сообществ..." (Дос. СОМ (95) 567. 22.11.95. Р. 5).

Юридической формой существования таких принципов и норм является обычай. Международные акты, содействовавшие их утверждению, выступают в качестве доказательств, свидетельств обычных норм. Основными свидетельствами, по которым можно судить о содержании общепризнанных принципов и норм о правах человека, являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., обладающая статусом резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, и Международный пакт о

гражданских и политических правах 1966 г. (далее - Международный пакт о гражданских и политических правах).

Важным актом является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Однако он принят сравнительно небольшим числом государств, немало правительств высказали отрицательное отношение к нему. Поэтому содержащиеся в нем нормы нельзя отнести к числу общепризнанных.

Принято значительное число конвенций, посвященных отдельным категориям прав человека. Особое внимание уделено правам наиболее нуждающихся в защите категорий населения, прежде всего правам женщины и ребенка. Значительное число конвенций направлено на пресечение преступлений против человека - конвенции о запрещении геноцида и апартеида, о ликвидации всех форм массовой дискриминации, о запрещении рабства и др. Особый комплекс образуют многочисленные конвенции Международной организации труда (МОТ).

Значительное число конвенций по правам человека заключено на региональном уровне - в рамках Организации африканского единства, Организации американских государств, Совета Европы.

Устав СНГ в качестве одной из основных целей указывает обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (ст. 2) <\*>. В Декларации глав государств СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г. участники обязались принять меры с целью приведения национального законодательства в соответствие с обязательствами по соглашениям в области прав человека и, в частности, документам ОБСЕ. Было выражено намерение заключить Конвенцию СНГ по правам человека. Существенное значение имеют многочисленные соглашения по обеспечению социальных и экономических прав, например о пенсионном обеспечении, о правах беженцев и вынужденных переселенцев и т.п.

-----

<\*> БМД. 1994. N 1. С. 5.

### § 3. Гражданские и политические права

Принципы и нормы о гражданских и политических правах (правах первого поколения) представляют собой основную массу общепризнанных принципов и норм о правах человека. При этом первое место отведено принципу равенства людей в

правах и соответственно недопустимости дискриминации по каким бы то ни было признакам. Особо подчеркивается равенство мужчин и женщин в пользовании правами.

Каждый имеет право на жизнь и личную неприкосновенность. Смертная казнь подлежит отмене. Там, где она еще существует, смертные приговоры должны выноситься лишь за самые тяжкие преступления и в соответствии с законом. Смертная казнь в принципе противоречит праву на жизнь. Кроме того, известно немало случаев, когда даже в странах с развитым правосудием смертные приговоры являлись результатом судебной ошибки.

В 1953 г. по приговору британского суда был повешен 19-летний Д. Бентли, обвиненный в убийстве полицейского. Много лет его родители и поддерживавшие их люди добивались пересмотра приговора. Почти через полвека высший суд страны отменил приговор. При этом он заявил, что рассматривавший дело судья столь односторонне изложил обстоятельства дела перед жюри, что Д. Бентли был лишен "того справедливого правосудия, которое является прирожденным правом каждого британского гражданина" <\*>.

-----

<\*> International Herald Tribune. 1998. July 31.

Запрещается рабство или любое подневольное состояние. Никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечному обращению или наказанию.

Значительная часть норм по вполне понятным причинам относится к уголовному и уголовно-процессуальному праву. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту. Лишение свободы возможно только в соответствии с законом. Никто не может быть судим дважды за одно и то же преступление. Существенное внимание уделено презумпции невиновности.

Целый ряд норм посвящен пенитенциарному праву <\*>. Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение. Обвиняемые содержатся отдельно от осужденных, несовершеннолетние - от взрослых. Цель пенитенциарной системы - социальное исправление.

-----

<\*> См.: Трунцевский Ю.В. Международное пенитенциарное право. М., 2001.

Каждый имеет право придерживаться своего мнения и свободно его выражать. Это право включает свободу искать и распространять информацию и идеи

независимо от государственных границ. Подчеркивается и особая ответственность, связанная с такой свободой. Последняя может быть ограничена, когда это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения <\*>. Следует особо отметить это положение, поскольку отечественные средства массовой информации в подобных случаях нередко игнорируют свою ответственность.

-----  
<\*> См.: Лукашук И.И. Средства массовой информации, государство, право. М., 2001.

К политическим правам прежде всего относится право принимать участие в ведении государственных дел, избирать и быть избранным на основе всеобщего и равного избирательного права.

Существует ряд прав, имеющих прямое отношение к международным связям. Каждый имеет право на признание своей правосубъектности, где бы он ни находился. Каждый имеет право свободно покидать любую страну, включая свою собственную. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою страну.

Особо необходимо выделить право каждого человека на социальный и международный порядок, при котором общепризнанные права и свободы могут быть полностью осуществлены.

#### § 4. Экономические, социальные и культурные права

Экономические, социальные и культурные права относятся к так называемым правам второго поколения. Продвижение этих прав в международное право было инициировано социалистическими государствами в соответствии с их правовой концепцией. Основным международно-правовым актом в данной области является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (далее - Пакт) <\*>, который, как уже говорилось, получил ограниченное признание.

-----  
<\*> СДД СССР. Вып. XXXII. М., 1976. С. 3 - 26.

Для реализации рассматриваемых прав необходимы экономические, социальные и политические предпосылки, которые отсутствуют во многих странах. Этот момент нашел отражение и в самом Пакте, который содержит положение, весьма необычное

для правовых актов: государства обязуются "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав..." (п. 1 ст. 2). Иными словами, положения Пакта носят в значительной мере программный характер.

Пакт определил, в частности, следующие права:

- право на труд, включая право на справедливые и благоприятные условия труда;
- право на создание профсоюзов и на проведение забастовок;
- право на социальное обеспечение;
- право семьи на охрану и помощь;
- право на наивысший достижимый жизненный уровень;
- право на здоровье;
- право на образование;
- право на участие в культурной жизни и на пользование результатами научного прогресса.

## § 5. Право устойчивого развития

Концепция этого права была выдвинута развивающимися странами и нашла отражение в целом ряде международных актов. Суть ее состоит в том, что для обеспечения прав человека необходимо добиваться устойчивого экономического и социального развития, прежде всего в странах третьего мира. Устойчивое развитие понимается как всесторонний процесс, нацеленный на постоянное улучшение благосостояния всего населения и каждого человека на основе их активного участия в развитии и справедливого распределения вытекающих из него благ.

Соответствующая идея нашла выражение уже в Уставе ООН, в котором выражена решимость содействовать социальному прогрессу и улучшению условия при большей свободе. Одна из целей ООН - осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека (п. 3 ст. 1). Эта цель конкретизирована в главе "Международное экономическое и социальное сотрудничество".

В индивидуальном плане право на развитие означает право каждого на достаточный уровень жизни, включая соответствующее питание, одежду и жилье, и на постоянное улучшение жизненных условий <\*>. Содержание права на развитие довольно обстоятельно раскрывается в регулярно принимаемых Генеральной

Ассамблеей ООН резолюциях. В 1986 г. была принята Декларация о праве на развитие <\*>, в которой говорится, что это право является неотъемлемым правом человека и что равенство возможностей является прерогативой как народов, так и образующих их индивидов.

-----  
<\*> См.: ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

<\*> Декларация о праве на развитие, принята 4 декабря 1986 г. на 97-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН Резолюцией 41/128.

В резолюциях говорится, что в основе права на развитие лежит принцип, согласно которому человек является главным субъектом развития, что право на жизнь включает жизнь, соответствующую достоинству человека и обеспечивающую минимальные жизненные потребности. Обращается внимание на участие развивающихся стран в международном процессе принятия экономических решений. В Декларации тысячелетия ООН говорится о приверженности всех государств тому, чтобы "превратить право на развитие в реальность для всех и избавить весь род человеческий от нужды" <\*>.

-----  
<\*> МЖМП. 2001. N 1. С. 261.

Особого внимания заслуживает положение резолюций, подчеркивающее значение реализации права на экономическое, социальное и политическое развитие для поддержания мира и безопасности. Действительно, во взаимосвязанном глобальном мире без обеспечения устойчивого поступательного движения отстающих в своем развитии стран не может быть и речи о прочном мире и надежном мировом порядке. Разрыв между уровнями жизни в богатых и бедных странах уже сегодня порождает такие опасные явления, как международный терроризм, не говоря об экономической и политической нестабильности.

Решение этой проблемы - дело весьма сложное. Упомянутый разрыв достиг таких размеров, что ликвидация его в обозримом будущем едва ли возможна. Достаточно сказать, что американский ребенок потребляет природных ресурсов в 60 раз больше, чем, например, индийский. Достичь всем странам уровня благосостояния развитых стран не позволят имеющиеся природные ресурсы. Поэтому речь может идти лишь о сокращении разрыва. Но и для этого делается предельно мало. Так,

официальная помощь развитию в рамках Организации экономического сотрудничества и развития сократилась и составляет ныне всего лишь 0,3% от валового национального продукта стран-участниц.

## § 6. Коллективные права

### 1. Права народов

Все народы имеют право на самоопределение. В Пактах о правах человека 1966 г. <\*> говорится именно о народах, а не о нациях. Из этого следует, что такое право принадлежит народу в целом. В силу этого права народы свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Как видно, речь идет о праве народа решать коренные проблемы своего общества в пределах государства.

-----  
<\*> Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

Народы вправе распоряжаться своими естественными богатствами без ущерба для международных обязательств. Все государства обязаны уважать и поощрять осуществление права на самоопределение.

### 2. Права национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств

События последних десятилетий, в частности в Европе, продемонстрировали большое значение проблемы меньшинств для стабильности государств и предотвращения вооруженных конфликтов. Не случайно меньшинствам посвящено значительное число международных актов, как универсальных, так и региональных <\*>.

-----  
<\*> См.: Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.

Посвященные меньшинствам международные акты в общем воздерживаются от определения понятия "меньшинство", что объясняется сложностью задачи. Тем не

менее в них просматривается следующее определение: группа, которая в количественном отношении меньше, чем остальное население страны, чьи члены, являющиеся гражданами данного государства, имеют этнические, религиозные и языковые отличительные характеристики по сравнению с остальной частью населения страны и намерены сохранить свою культуру, традиции, религию или язык.

Общее положение было закреплено Международным пактом о гражданских и политических правах. Лицам, принадлежащим к меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (ст. 27). Как видим, речь идет об индивидуальном праве лица, принадлежащего к меньшинству. Тем не менее косвенным образом норма подтверждает и коллективное право меньшинства. Учрежденный в соответствии с Пактом Комитет по правам человека подчеркнул, что ст. 27 не ущемляет суверенитет и территориальную целостность государств.

Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, изложены в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г. <\*> (далее - Декларация о правах меньшинств).

-----  
<\*> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принята 18 декабря 1992 г. Резолюцией 47/135 на 92-м пленарном заседании 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

В соответствии с указанной Декларацией принадлежащие к меньшинствам лица обладают следующими правами:

- пользоваться достоянием своей культуры;
- исповедовать свою религию;
- использовать свой язык в частной жизни и публично;
- активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни;
- участвовать в принятии решений на национальном и региональном уровне;
- создавать свои собственные объединения в рамках национального закона;
- поддерживать контакты с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами (ст. 2).

Эти права могут осуществляться принадлежащими к меньшинствам лицами как индивидуально, так и совместно с другими членами данной группы (ст. 3).



В соответствии с Декларацией о правах меньшинств государства должны охранять на своих территориях существование, национальную или этническую самобытность меньшинств, поощрять создание условий для развития этой самобытности; принимать надлежащие законодательные и иные меры для достижения этих целей (ст. 1). Государства принимают меры для обеспечения принадлежащим к меньшинствам лицам пользования всеми правами человека и основными свободами в полном объеме, без дискриминации; правом выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального или международного права. Указанные лица должны иметь надлежащие возможности для изучения своего родного языка и обучения на нем. В области образования принимаются меры в целях стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств (ст. 4).

Международно-правовым актом, посвященным меньшинствам, является европейская Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. <\*> (далее - Рамочная конвенция), в которой закреплено право любого лица, принадлежащего к меньшинству, свободно рассматривать или не рассматривать себя таковым. Такая принадлежность не влияет на равенство перед законом и не влечет какой-либо дискриминации <\*\*\*>.

-----  
<\*> Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS N 157), заключена в г. Страсбурге 1 февраля 1995 г., вступила в силу 1 февраля 1998 г., Россия подписала Конвенцию 28 февраля 1996 г. Конвенция вступила в силу для России 1 декабря 1998 г.

<\*\*\*> Конвенция ратифицирована Россией (Федеральный закон от 18 июня 1998 г. N 84-ФЗ "О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств").

Государство создает условия для поддержания и развития культуры и основных элементов самобытности меньшинств. Не должны приниматься меры, нацеленные на ассимиляцию лиц, принадлежащих к меньшинствам, вопреки их воле. Такие лица вправе поддерживать трансграничные контакты с лицами за рубежом, разделяющими их культурное наследие. При осуществлении своих прав такие лица обязаны соблюдать законы своей страны. Они не могут заниматься деятельностью,

противоречащей таким принципам международного права, как принципы территориальной целостности и политической независимости государств.

Ряд актов, касающихся прав меньшинств, принят ОБСЕ. Содержащийся в Заключительном акте 1975 г. <\*> принцип уважения прав человека обязывает государства уважать перечисленные в нем права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению 1990 г. национальным меньшинствам посвящен отдельный раздел (гл. IV) <\*\*\*>. В 1992 г. был учрежден пост Верховного комиссара по национальным меньшинствам. Его задача - предотвращение национальных конфликтов на ранней стадии. В этих целях он собирает и изучает информацию, результаты сообщаются председателю Руководящего совета ОБСЕ. Содержание актов ОБСЕ о правах меньшинств в общем соответствует содержанию документов, принятых в рамках ООН.

-----  
<\*> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г., Россия участвует как продолжатель СССР.

<\*\*\*> См.: Международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1993. С. 306 - 309.

Права лиц, относящихся к меньшинствам, затрагиваются в ряде актов Совета Европы. Основным из них, посвященных этому вопросу, является Рамочная конвенция. Она подчеркивает значение защиты меньшинств для обеспечения стабильности, демократической безопасности и мира. Такая защита является "областью международного сотрудничества" (ст. 1), а не исключительно внутренним делом. Рамочная конвенция является наиболее обстоятельным изложением прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и соответствующих обязанностей участвующих государств, в ее основу положены принятые международные стандарты. При этом указано, что принимаются во внимание обязательства по защите национальных меньшинств, содержащиеся в актах ООН и СБСЕ.

Наряду с изложением прав принадлежащих к меньшинствам лиц в Рамочной конвенции подчеркивается их обязанность соблюдать национальное законодательство и уважать права других лиц (ст. 20). Никакая деятельность этих лиц не должна противоречить "основополагающим принципам международного права, особенно принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической

независимости государств" (ст. 21). Контроль за осуществлением Рамочной конвенции осуществляется Комитетом министров Совета Европы.

В 1994 г. в рамках СНГ была подписана Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам <\*>. Конвенция воспроизводит принятые стандарты и дополняет их положениями, учитывающими специфику проблемы в условиях СНГ.

-----  
<\*> Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, заключена в г. Москве 21 октября 1994 г., вступила в силу 10 января 1997 г. Конвенция не вступила в силу для России на 1 января 2005 г.

### 3. Права коренных и ведущих племенной образ жизни народов

Международное сообщество уделяет значительное внимание проблеме коренных народов, нуждающихся в особой защите. Последнее десятилетие XX века было объявлено ООН Международным десятилетием коренных народов мира. Ежегодно Генеральная Ассамблея принимает по этому вопросу резолюции, имеющие значение для определения содержания прав коренных народов. В 1985 г. был учрежден Фонд добровольных взносов ООН для коренного населения. Рассматривается предложение о создании постоянного форума коренных народов в системе ООН. Вопросами прав коренных народов занимается Верховный комиссар ООН по правам человека, а также учрежденный Комиссией по правам человека Комитет по предотвращению дискриминации и защите меньшинств.

Генеральная Ассамблея выражает убежденность в ценности и многообразии культур и форм социальной организации коренных народов, а также в том, что развитие этих народов в их странах будет содействовать социально-экономическому, культурному и экологическому прогрессу всех стран мира. Подчеркивается значение укрепления человеческого и организационного потенциала коренных народов, с тем чтобы они сами могли находить решение своих проблем. Правительствам рекомендуется изыскание, путем консультаций с коренными народами, возможностей повышения степени их ответственности за ведение собственных дел и обеспечения эффективного участия этих народов в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Особое внимание должно быть уделено таким областям, как права человека, окружающая среда, развитие, образование и здравоохранение.

Международные нормы, обычные и договорные, имеющие отношение к правам коренных народов, состоят из трех категорий. Помимо норм о правах человека они включают нормы о правах меньшинств и специальные нормы о коренных народах. Приведенные положения о меньшинствах применимы к коренным народам. Что же касается специальных актов о них, то в настоящее время завершается работа над Декларацией ООН о правах коренных народов.

Определение понятия коренного народа содержит Конвенция Международной организации труда 1989 г. о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни <\*> (далее - Конвенция о коренных народах). К ним отнесены народы, проживающие в независимых странах, - потомки тех, кто населял страну или географическую область до ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ. Независимо от правового статуса они сохраняют определенные социальные, экономические, культурные и политические институты. Помимо всего прочего необходимо также осознание собственной принадлежности к коренному народу (ч. 1 ст. 2).

-----  
<\*> Конвенция Международной организации труда N 169 "О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах", принята в г. Женеве 27 июня 1989 г. на 76-й сессии Генеральной конференции МОТ, вступила в силу 5 сентября 1991 г., Россия не ратифицировала Конвенцию.

В соответствии с указанной Конвенцией основными правами коренного народа являются:

- 1) право на равных основаниях пользоваться правами и возможностями, предоставляемыми остальному населению;
- 2) право на выбор собственных приоритетов развития;
- 3) право собственности и владения в отношении земель, которые они традиционно занимают;
- 4) право на участие в управлении и использовании природных ресурсов, относящихся к этим землям;
- 5) право заниматься кустарными промыслами, сельским и общинным производством (охота, рыболовство, звероводство, собирательство), что признается важным фактором сохранения культуры, экономической самостоятельности и развития.

Конвенция о коренных народах обязывает государства в случае необходимости использовать специальные средства охраны представителей этих народов, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды; принимать меры, отвечающие традициям и культуре соответствующих народов, для ознакомления с их правами и обязанностями, прежде всего в вопросах труда, экономических возможностей, образования, здравоохранения и социального обслуживания; обеспечить условия для сохранения языков коренных народов и для овладения этими народами государственным языком.

При подготовке законопроектов и административных мероприятий, затрагивающих интересы коренных народов, должны проводиться консультации с их представителями. Если общегосударственный закон касается и коренных народов, то необходимо принимать во внимание их обычаи и обычное право. Специальные разделы Конвенции о коренных народах посвящены найму и условиям занятости, профессиональной подготовке, социальному обеспечению и здравоохранению, образованию, международным контактам.

Россия является государством, в котором число коренных малочисленных народов особенно велико. Обеспечение их прав имеет существенное значение как для этих народов, так и для общества в целом. Этим объясняется включение в Конституцию РФ ст. 69: "Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации".

В соответствии с Конституцией России, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ в 1999 г. принят Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" <\*> (далее - Закон о малочисленных народах). Закон установил правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Закон содержит следующее определение коренных малочисленных народов РФ: "Народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями". Во исполнение Закона о малочисленных народах в 2000 г. было издано несколько постановлений Правительства РФ.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2208 (с послед. изм.).

Рядом законов и иных нормативных актов РФ предусмотрен особый правовой режим проживания коренных народов в определенных областях, например в Лесном кодексе РФ от 29 января 1997 г. N 22-ФЗ (ст. 124) <\*>, в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ст. 78) <\*\*\*> и др. Защита законной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей отнесена Конституцией РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. "м" ч. 1 ст. 72). Показателен в этом плане опыт Республики Саха (Якутия), где в 1992 г. был принят Закон о кочевой родовой общине малочисленных народов Севера. Обстоятельно определен статус коренных народов и в Основном законе Республики Саха (Якутия) (ст. ст. 38, 42, 43, 46, 85, 112).

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 5. Ст. 610 (с послед. изм.).

<\*\*\*> РГ. 2001. 30 окт. (с послед. изм.).

В целом действующие в стране федеральные нормативные акты и акты субъектов Федерации отвечают международным стандартам, а в отдельных случаях в правовом отношении оказываются даже более благоприятными. Тем не менее ряд вопросов, касающихся прав коренных народов, остается нерешенным.

## § 7. Международный контроль уважения прав человека

Из сказанного ранее видно, что международное право прав человека представляет собой развитую систему принципов и норм, которые довольно обстоятельно определяют международные стандарты в этой области. Основная задача состоит в обеспечении претворения стандартов в жизнь. С решением этой задачи дело обстоит далеко не благополучно. В начале XXI в. лишь треть государств можно, да и то с оговорками, отнести к категории демократических. По данным ООН, 90% населения планеты не имеет возможности контролировать действия институтов власти, затрагивающие их судьбы. Но и в тех государствах, которые считаются демократическими, положение с правами человека оставляет желать лучшего.

В 1998 г. правозащитная организация "Международная амнистия" опубликовала доклад о правах человека в США. Доклад свидетельствует, что в этой стране

нарушаются гарантии, предоставляемые не только судебной системой и Конституцией США, но и те, что предусмотрены международными актами <\*>.

-----  
<\*> См.: International Herald Tribune. 1998. Oct. 13.

Далека от идиллии и ситуация в России. В докладе группы экспертов Совету Европы о соответствии юридической системы Российской Федерации принципам Совета Европы говорилось, что конституционные гарантии основных прав и утверждение того, что международные договоры являются частью правовой системы России, преобладающей над законами, представляются "скорее теорией, чем практикой" <\*>. Сказанное в значительной мере подтверждается докладами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

-----  
<\*> Human Rights Law Journal. Vol. 15 (1995). N 7. P. 287.

Роль международного контроля в рассматриваемой области весьма значительна. Между тем действующая в настоящее время система такого контроля представляет собой довольно сложный и недостаточно организованный механизм, находящийся в процессе становления.

Контроль осуществляется ООН, прежде всего Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, а также такими специализированными органами, как Комиссия по правам человека и Комиссия по правам женщин. В 1993 г. Генеральная Ассамблея учредила пост Верховного комиссара по правам человека, который ежегодно представляет ООН доклады о состоянии прав человека в отдельных странах и в мире в целом. Значительное внимание правам человека уделяют специализированные учреждения ООН, например ЮНЕСКО. Наиболее отлажен контрольный механизм МОТ.

На основе конвенций о правах человека созданы комитеты по контролю за их выполнением. Общей компетенцией в этом плане обладает Комитет по правам человека, созданный на основе Международного пакта о гражданских и политических правах. Восемнадцать членов Комитета избираются в личном качестве участвующими в этом Пакте государствами. Последние представляют Комитету доклады о принятых ими мерах по реализации прав человека. Комитет изучает доклады и сообщает государствам свои замечания.

Государство может сделать заявление о признании компетенции данного Комитета рассматривать сообщения о нарушении каким-либо из участников своих обязательств по указанному Пакту. В 1991 г. СССР присоединился к Факультативному протоколу к данному Пакту (вступил в силу для России с 1 января 1992 г.) <\*>. Участник этого Протокола признает компетенцию Комитета по правам человека рассматривать сообщения находящихся под его юрисдикцией лиц, являющихся жертвами нарушения данным государством прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах. Комитет сообщает свои соображения этому государству. Условием обращения в Комитет по правам человека является исчерпание лицом всех имеющихся внутренних средств правовой защиты.

-----  
<\*> См.: СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 320 - 323.

Таким образом, на универсальном уровне применяются три основные меры контроля:

- рассмотрение периодических докладов государства;
- процедуры рассмотрения споров о толковании и осуществлении конкретных соглашений;
- рассмотрение индивидуальных петиций.

На региональном уровне появляются и совершенно новые институты. Так, в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г. в рамках Европейского союза (далее - ЕС) учреждена должность омбудсмена, которая до этого была известна праву лишь нескольких государств. Его основная задача - контролировать соблюдение прав человека.

В рамках ЕС омбудсмен призван содействовать обеспечению прав не только физических, но и юридических лиц. Последнее обстоятельство имеет существенное экономическое значение. Контроль осуществляется только за деятельностью органов ЕС и не распространяется на действия органов отдельных государств <\*>.

-----  
<\*> См.: Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1998. С. 437.



Особый интерес представляет система обеспечения прав человека в рамках Совета Европы <\*>. Центральное место занимает Европейский суд по правам человека <\*\*\*>.

-----  
<\*> См.: Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. М., 1997.

<\*\*\*> Статус Суда определен Протоколом N 11 от 11 мая 1994 г. к Конвенции о защите прав человека и основных свобод "О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией" // БМД. 1998. N 12.

Каждое государство - член ЕС представлено в Суде одним судьей. Избирается он Парламентской ассамблеей сроком на шесть лет. Суд рассматривает петиции как от отдельных лиц, так и от государств. Петиции рассматриваются палатами, каждая из которых состоит из семи судей. При предварительном рассмотрении комитет из трех судей может решить, что дело не подлежит рассмотрению. Каждая из палат вправе в некоторых случаях направить дело на рассмотрение Большой Палаты, состоящей из 17 судей. Государство, в отношении которого вынесено решение, обязано его исполнить. За этим следит Комитет министров Совета Европы.

В России в качестве одного из конституционных прав человека закреплено право каждого обращаться в межгосударственные органы по защите прав человека в соответствии с ее международными договорами, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ).

Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. N 310 утверждено Положение об Уполномоченном РФ при Европейском суде по правам человека <\*>. Его основная функция - защита интересов России в Суде, а также контроль за выполнением решений Европейского суда по правам человека государственными органами России.

-----  
<\*> РГ. 1998. 8 апр. (с послед. изм.).

Правило исчерпания внутренних средств является нормой обычного международного права, что неоднократно подчеркивалось в решениях международных судов <\*>. Оно не только относится к случаю обращения в международные органы, но и применяется при оказании дипломатической защиты. Отсутствие такого правила могло привести к тому, что иностранцы оказались бы в привилегированном положении, обращаясь при каждом удобном случае за защитой к

государству своего гражданства и игнорируя местные органы. Средства правовой защиты могут быть как судебными, так и административными.

-----  
<\*> См.: решение Международного суда ООН по делу ELSI // ICJ. Reports. 1989. P. 40.

Исчерпание местных средств предполагает своевременное обращение к ним, а также представление им соответствующих документов во всей полноте. Невыполнение этих требований служит основанием для отказа в защите.

Правило об исчерпании местных средств не действует, когда применение этих средств неоправданно затягивается (пп. "с" п. 1 ст. 41 Международного пакта о гражданских и политических правах). Это относится и к тем случаям, когда обращение к местным средствам с очевидностью будет бесполезным, в частности при подчинении суда исполнительной власти.

Международные средства контроля за соблюдением прав человека нельзя рассматривать как некую кассационную инстанцию в отношении внутригосударственных решений. Их задача в другом. На конкретных случаях они демонстрируют должное отношение к правам человека и тем самым воздействуют на правотворческую и правоприменительную политику государств. Международные органы контроля за соблюдением прав человека не подменяют, да и не могут подменить внутригосударственные органы, система которых также совершенствуется. Достаточно сказать, что в России принят Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" <\*>, т.е. об омбудсмене, при Президенте действует Комиссия по правам человека.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 9. Ст. 1011.

## Литература

Абашидзе А.Х. Защита меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.

Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М., 2001.

Даниленко Г.М. Международная защита прав человека. Вводный курс. М., 2000.

- Дмитриева Г.К. Международная защита прав женщины. Киев, 1985.
- Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995.
- Корбут Л.В. Международные конвенции и декларации о правах женщин и детей. М., 2004.
- Мартыненко А.П. Права народов в современном международном праве. Киев, 1993.
- Международная защита прав человека: Сб. документов / Сост. Г.М. Мелков. М., 1990.
- Права человека: Сб. международных документов / Сост. Л.Н. Шестаков. Йошкар-Ола, 1986.
- Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1999.
- Права человека: Итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. Е.А. Лукашевой. М., 2002.
- Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. М., 1999.
- Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. М., 1997.

## **Глава II. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **§ 1. Понятие права международных организаций**

Право международных организаций - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют порядок учреждения межгосударственных органов и организаций, а также их статус и функции.

В большинстве случаев в право организаций <\*> не включают нормы о международных конференциях и иных международных органах. Между тем по своей природе и функциям эти органы весьма близки организациям. Профессор Б.М. Ашавский, внесший большой вклад в исследование природы конференций, отмечает генетическую связь конференций и организаций <\*\*\*>. Но этим дело не ограничивается. Сессионно действующие конференции весьма близки организациям и нередко преобразуются в них. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) превратилось в Организацию безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ). Некоторые организации даже в официальном названии сохраняют термин "конференция" (Организация Исламская конференция).

-----  
<\*> Исследованием этой отрасли права в российской науке занимались Б.М. Ашавский, С.Б. Крылов, Г.И. Морозов, В.Н. Федоров, Д.И. Фельдман, Е.А. Шibaева, М.В. Яновский и др.

<\*\*\*> См.: Ашавский Б.М. Межправительственные конференции. М., 1980.

Сказанное в не меньшей степени относится к международным органам, отличающимся от конференций постоянным характером функционирования, а от организаций - более ограниченным правовым статусом. Все это дает основания рассматривать нормы, относящиеся к международным конференциям и органам, как часть права организаций.

В условиях глобализации все более ощутима тенденция к усилению роли международных организаций. Растущая взаимосвязанность государств сокращает сферу проблем, которые государство способно решать в одиночку. Решение жизненно важных для каждого государства международных проблем возможно только организованными коллективными усилиями. Более того, сегодня от этого зависит успех в решении и все большего числа внутренних проблем. В результате растет число международных организаций, расширяются их функции. Углубляется процесс институционализации международного сообщества. Можно смело утверждать, что сегодня международная система не могла бы нормально функционировать без развитого комплекса организаций.

Международным организациям принадлежит важная роль в функционировании международного права. Это касается как правотворческого процесса, так и правоприменения. Отмечая эти моменты, Г.И. Тункин обоснованно подчеркивал, что роль международных организаций будет возрастать и в дальнейшем <\*>.

-----  
<\*> См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000.

Под давлением требований жизни происходят изменения в функциях организаций без изменения их уставов, растут их полномочия и влияние на государства. Расширяется сфера деятельности, которая охватывает все новые области, совершенствуется ее механизм. Вместе с тем становятся все более серьезными и стоящие перед организациями задачи, а это, в свою очередь, диктует необходимость новых методов. Все чаще приходится думать не об урегулировании свершившегося, а о предотвращении нежелательного развития, способного привести к катастрофе. В

деятельности организаций, прежде всего ООН, возрастает значение превентивной дипломатии.

Организация обладает интегральными качествами, т.е. такими, каких нет ни у одного ее члена. Она не сумма членов, а система их взаимодействия, что существенно увеличивает ее потенциал. Участие в организации открывает новые возможности перед каждым государством.

Основной массив права организаций образуют нормы их учредительных актов, а также договоров, относящихся к организациям, например Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. <\*>. Растет число и усиливается роль обычных норм в этой отрасли.

-----  
<\*> См.: Международное публичное право. Сборник документов: В 2 т. / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. Т. 1. М., 1996. С. 87 - 113.

Особое место занимает внутреннее право международных организаций. Устав не в состоянии урегулировать все вопросы, связанные с деятельностью такой организации. Поэтому решение значительного объема конкретных вопросов внутренней деятельности предоставляется самой организации, органу. К таким вопросам относятся процедурные правила, правила, регулирующие деятельность персонала, и др. <\*>.

-----  
<\*> Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. Гл. 4; Маршев В.И. Внутреннее право международных организаций. Владикавказ, 1995.

Внутреннее право международных организаций регулирует внутриорганизационную деятельность, а не отношения между государствами. Организации не наделены правом создавать нормы международного права. Поэтому их внутреннее право не обладает качествами международного права. Оно имеет специфическую обязательную силу, необходимую для регулирования внутриорганизационной деятельности. Соблюдение внутреннего права обеспечивается средствами самой организации. Речь идет об особой разновидности международных норм, объектом которой являются внутриорганизационные

отношения, в том числе и с участием физических лиц. В одном случае они относятся к административному праву организаций, в другом - к их трудовому праву.

Таким образом, наличие развитого права организаций является одной из характерных черт современного международного права.

## § 2. Международные конференции и постоянные международные органы

### 1. Международные конференции

Международная конференция - временный орган, создаваемый участвующими государствами, призванный обсуждать поставленные перед ним вопросы и принимать согласованные решения.

Используя в качестве обобщающего термин "конференция", мы отдаем дань традиции, поскольку он используется во все меньшем числе случаев. Он прочно сохранился за конференциями, принимающими кодификационные конвенции (например, Венская конференция о дипломатических сношениях 1961 г., Конференция по морскому праву <\*>). Встречи на международном уровне, даже с большим количеством участников, теперь обычно именуется совещаниями (Общеввропейское Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе), хотя юридического значения различие в названиях не имеет.

-----  
<\*> Конференция ООН по морскому праву, созвана в 1973 г., проработала по 1982 г., подготовила Конвенцию ООН по морскому праву. СССР участвовал в работе Конференции.

При участии небольшого числа государств правила процедуры упрощены. Конференции с множеством участников принимают весьма детальные правила. Чтобы избежать излишней работы, за основу обычно берутся правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН.

Совещания с немногими участниками ограничиваются выбором председателя и созданием секретариата. Конференции с широким представительством имеют довольно сложную организационную структуру: председатель, комитеты, подкомитеты, рабочие группы, секретариат. Основные организационные вопросы решает генеральный комитет, состоящий из председателя конференции и

председателей комитетов. Особый комитет занимается проверкой полномочий. Отметим также редакционный комитет, от которого в значительной мере зависит формулирование принимаемых решений.

Правила процедуры определяют порядок голосования, принятия решений. На совещаниях ограниченного состава решения принимаются единогласно. На широких конференциях процедурные вопросы решаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании. Это значит, что отсутствующие и воздержавшиеся не берутся в расчет. Окончательный текст обычно принимают большинством в две трети. Часто используется процедура консенсуса - решение принимается при отсутствии возражающих. Однако при внешнем демократизме такая процедура дает возможность недостаточно заинтересованным в общем решении странам диктовать свою волю большинству.

Решения встреч ограниченного состава обычно оформляются совместным заявлением или коммюнике. Более широкие конференции принимают заключительные акты, содержащие итоги работы и тексты принятых решений. Эти акты подписываются участниками. Подписание акта, содержащего текст принятого договора, означает установление его аутентичности.

Резолюции конференций не являются юридически обязательными, но в силу принципа добросовестности предполагается, что они будут уважаться участниками как морально-политические обязательства. Юридически обязательной силой обладают лишь решения, оформленные в виде договора. Известны случаи, когда положения резолюций конференций приобрели юридическую силу в результате того, что договор обязывал ими руководствоваться <\*>.

-----  
<\*> Например, многостороннее соглашение о сотрудничестве в области карантина и защиты растений 1959 г. обязывает участников соблюдать правила, установленные конференцией по этим вопросам (СДД. Вып. XXI. С. 392).

Роль конференций и принимаемых ими актов неизменно возрастает. Международное сообщество нуждается во все более активной координации политики государств по глобальным проблемам. Развитие международной жизни требует все более активного нормативного регулирования. Разработка соответствующих договоров занимает много времени. Поэтому на помощь приходят резолюции международных конференций, являющиеся актами "мягкого права". Они быстрее

формируются, государства соглашаются с ними легче, чем с жесткими обязательствами по договорам.

Число и объем принятых конференциями актов также постоянно растет. Они определяют цели взаимодействия государств во имя решения общих проблем, устанавливают правила, которым для этого необходимо следовать. В числе таких конференций - Всемирная конференция по правам человека 1993 г., Международная конференция по населению и развитию 1994 г., Всемирная встреча в верхах 1995 г., Четвертая всемирная конференция по женщинам 1995 г., Встреча в верхах НАТО - Россия 2002 г. В сравнительно короткие сроки названные конференции обозначили пути решения широкого круга важнейших проблем экономического, социального и гуманитарного характера.

Резолюции конференций не только непосредственно регулируют отношения государств, но и, координируя их политику, готовят почву для соответствующих правовых норм. Существенно их значение и при толковании последних.

Говоря о роли конференций, нельзя не вспомнить о большой восьмерке промышленно развитых стран (Великобритания, Италия, Канада, Россия, США, Франция, ФРГ). Основная цель ее совещаний - решение глобальных экономических проблем. Кроме того, обсуждаются и политические проблемы: ООН и многостороннее сотрудничество, контроль над вооружениями и разоружение, ситуация в регионах, международный терроризм и др. Восьмерка действует сессионно на постоянной основе.

Число такого рода сессионно действующих конференций растет. Учреждаются они обычно на основе конвенций как органы по их осуществлению. Такая конференция предусмотрена, например, Рамочной конвенцией ООН об изменении климата 1992 г. <\*>. В подобных случаях практически стирается грань между конференцией и постоянно действующим органом.

-----  
<\*> Рамочная конвенция ООН об изменении климата, заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 г., вступила в силу 21 марта 1994 г., Россия подписала и ратифицировала Конвенцию, которая вступила в силу для России 28 марта 1995 г.

## 2. Постоянные международные органы



Постоянные международные органы - органы взаимодействия государств, обладающие специальной компетенцией в определенной области и упрощенной организационной структурой.

Они могут носить различные наименования, например Совет государств Балтийского моря, Черноморское экономическое сотрудничество, Центральная комиссия судоходства на реке Рейн, Дунайская комиссия.

Основой таких органов служит договор между государствами, которые являются их членами. Их организационная структура может быть достаточно развитой, приближающейся к структуре организации. Совет государств Балтийского моря имеет совет министров иностранных дел, комитет высших должностных лиц, комиссара по правам человека, рабочие группы. У других органов она более проста. Например, Дунайская комиссия состоит из самой комиссии и секретариата. Международной правосубъектностью они, как правило, не обладают. Их правосубъектность существует в рамках права страны пребывания (собственность, иммунитеты и др.), решения не носят юридически обязательного характера.

Особо выделим наиболее многочисленную категорию органов - смешанные комиссии, создаваемые на основе двусторонних или более широких соглашений и призванные содействовать осуществлению этих соглашений. Создаются они на паритетных началах и принимают правила процедуры. Они рассматривают вопросы, относящиеся к осуществлению соглашения, принимают программы сотрудничества, устанавливают порядок их реализации, контролируют ход выполнения соглашений. Им предоставлено право принимать рекомендации. Порой соглашения предусматривают порядок вступления рекомендаций в силу <\*>. Известны соглашения, предусматривающие обязательный характер резолюций, даже принятых большинством голосов членов комиссии. Речь, разумеется, идет о специальных областях сотрудничества <\*\*\*>.

-----  
<\*> См.: Статья 6 Соглашения РФ с Марокко о создании Межправительственной смешанной комиссии по экономическому и научно-техническому сотрудничеству // БМД. 1994. N 11.

<\*\*\*> См.: Статья 21 Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. // СМД. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 396.

В принципе, государства могут наделить комиссию правом принимать обязательные решения в пределах своей компетенции. В основном это акты

осуществления норм договора. Если же они устанавливают более общие правила, то последние относятся к категории международных административных норм.

### § 3. Международные организации

#### 1. Понятие международной организации

Международная организация - учрежденная международным договором организация, призванная на постоянной основе координировать действия государств-членов в соответствии с предоставленными ей полномочиями.

Аналогичные определения встречаются в международно-правовых актах <\*>. Организации носят самые разные наименования: организация, фонд, банк, союз (Всемирный почтовый союз), агентство, центр. Известно, что ООН на других языках именуется "Объединенные Нации". Все это не влияет на статус организаций.

-----  
<\*> См., например: Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях международного сотрудничества, 1980 г. // СМД. Вып. XXXVIII. С. 179.

Характерные черты организации:

- создание путем заключения особого договора, являющегося учредительным актом (устав, статут);
- система постоянно действующих органов;
- автономный статус и соответствующие функции.

Все это определяет международную правосубъектность организации, воля которой не обязательно совпадает с волей каждого из ее членов.

Международные организации являются органом сотрудничества государств, они не носят надгосударственного характера. Международный суд ООН не раз подчеркивал, что в природе международных организаций нет ничего такого, что позволило бы рассматривать их как нечто подобное сверхгосударству. Организация обладает лишь той компетенцией, которой ее наделили государства <\*>.

-----  
<\*> См.: ICJ. Reports. 1980. P. 89, 103.

Вместе с тем сегодня существуют и наднациональные, надгосударственные организации. Таким организациям государствами передано осуществление некоторых суверенных полномочий. По определенным вопросам они могут принимать решения, непосредственно обязывающие физические и юридические лица. Более того, такие решения могут приниматься большинством голосов. Эти организации имеют механизм принудительного осуществления своих решений.

Наднациональными полномочиями обладает Европейский союз. При этом наднациональные полномочия ограничены определенными областями. Распространение этих полномочий на все сферы жизни государств означало бы преобразование наднациональной организации в федеративное государство. Некоторыми чертами наднациональной организации обладают специализированные организации, хотя в общем таковыми не являются. Довольно жестко обеспечивают соблюдение своих норм такие организации, как Международный союз электросвязи (МСЭ) или Международная организация гражданской авиации (ИКАО) <\*>. Нарушение правил, выработанных этими организациями, практически означает невозможность ведения соответствующей деятельности в международном масштабе.

-----

<\*> Россия участвует в обеих организациях.

Учредительный акт организации является международным договором. В силу этого к нему применяется право международных договоров. Вместе с тем устав - это договор особого рода. Согласно Венским конвенциям о праве договоров 1969 г. и 1986 г. их положения применяются к договору, являющемуся учредительным актом организации, без ущерба для любых соответствующих правил данной организации (ст. 5).

Под правилами организации понимается не только сам устав, но и принятые в соответствии с ним решения и резолюции, а также установившаяся практика организации.

Специфика устава как договора относится прежде всего к порядку участия и прекращению участия.

Совершенно особое положение в международном праве занимает Устав ООН, который рассматривается как своеобразная конституция мирового сообщества. Согласно Уставу в случае противоречия ему других обязательств государств-членов преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН (ст. 103).

Рост потребности в повышении уровня управляемости международной системой определяет расширение полномочий организаций, которые в основном определены уставами. Пересмотр уставов - дело сложное. В качестве выхода используется реальное развитие их содержания. В этих целях прибегают к двум основным средствам: подразумеваемым полномочиям и динамичному толкованию уставов.

Подразумеваемые полномочия (implied powers) - дополнительные полномочия организации, которые прямо ее уставом не предусмотрены, но необходимы для достижения поставленных им целей.

Международные договоры ссылаются на такие полномочия. Они нашли подтверждение и в актах Международного суда.

В Консультативном заключении по запросу ВОЗ о законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте (1996 г.) Суд, опираясь на предшествующую международную судебную практику, определил: "Потребности международной жизни могут сделать необходимым, чтобы организации во имя достижения своих целей обладали дополнительными полномочиями, которые прямо не предусмотрены в основных актах, регулирующих их деятельность. Общепринято, что международные организации могут осуществлять такие полномочия, известные как "подразумеваемые" полномочия" (п. 25).

Динамичное толкование означает такое толкование устава, которое развивает его содержание в соответствии с потребностями организации в эффективном осуществлении своих функций.

Шведский профессор О. Бринг пишет: "В течение последних лет мы наблюдаем, как Устав Организации Объединенных Наций толкуется гибко и динамично с тем, чтобы соответствовать остро ощущаемым потребностям мирового сообщества" <\*>.

-----

<\*> International Law as a Language for International Relations // UN. 1996. P. 503.

Сегодня ООН совсем не та организация, какой она была в первые годы своего существования. Перемены происходят без формального изменения устава в результате практики, признаваемой государствами-членами. Складывающиеся таким путем обычные нормы стали важной частью права каждой организации.

Конкретный пример: Резолюцией 955 (1994 г.) Совет Безопасности ООН учредил Международный уголовный суд для Руанды, ссылаясь на гл. VII Устава "Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии". Но в этой главе нет и намека на возможность учреждения подобного органа. Глава V предусматривает

возможность учреждения вспомогательных органов, однако к ним нельзя отнести орган с такими полномочиями, как у уголовного суда. Несмотря на все это, поддержка государствами решения Совета Безопасности или молчаливое признание его придают ему правомерный характер. В этом видится весьма важный путь развития права международных организаций.

## 2. Виды международных организаций

Виды организаций можно определить по ряду критериев. В зависимости от круга членов различают организации всеобщие или ограниченного состава. Всеобщие, или универсальные, потенциально рассчитаны на участие всех государств. Организации могут заниматься общеполитическими проблемами или специальными видами сотрудничества (транспорт, связь, здравоохранение).

Сегодня большинство организаций являются именно межгосударственными. Они не обладают надгосударственной властью, их члены не передают им своих властных функций. Задача таких организаций состоит в регулировании сотрудничества государств. Вместе с тем существуют и наднациональные, надгосударственные организации, которым государства передали осуществление некоторых суверенных полномочий. По определенным вопросам они могут принимать решения, непосредственно обязывающие физические и юридические лица. Более того, такие решения могут приниматься большинством голосов. Эти организации имеют механизм принудительного осуществления своих решений.

## 3. Правосубъектность международных организаций

Международные организации в качестве общего правила обладают правосубъектностью как по международному праву, так и по внутреннему праву государств-членов. Их международная правосубъектность определяется уставом и международным правом. Констатировав наличие у международной организации правосубъектности, Международный суд определил ее как "способность обладать международными правами и нести международные обязанности" <\*>. Вместе с тем Суд указал на отличие правосубъектности организации от правосубъектности государства: "Субъекты права в любой правовой системе не обязательно идентичны по своему характеру и по объему своих прав; при этом их характер зависит от потребностей сообщества".

-----  
<\*> Консультативное заключение от 11 апреля 1949 г. о возмещении ущерба, понесенного на службе ООН // ICJ. Reports. 1949.

Национальная правосубъектность организаций определяется их уставом и внутренним правом государств-членов. Обычно они могут заключать контракты, иметь движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, возбуждать судебное разбирательство.

Нередко в учредительных актах организаций содержатся специальные положения по этому вопросу. В многостороннем Соглашении о Международной организации спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ) 1971 г. читаем, что:

а) ИНТЕЛСАТ обладает правосубъектностью. Она пользуется в полной мере правоспособностью, необходимой для осуществления своих функций и достижения своих целей, в том числе способностью:

- i) заключать соглашения с государствами или международными организациями;
- ii) заключать контракты;
- iii) приобретать собственность и распоряжаться ею;
- iv) быть стороной в судебном разбирательстве.

б) Каждый участник принимает такие меры в пределах своей юрисдикции, которые необходимы для того, чтобы эти положения вступили в силу в соответствии с его собственным законодательством <\*>.

-----  
<\*> БМД. 1993. N 5. С. 6.

Поскольку международная правосубъектность организаций уже рассматривалась в Общей части учебника, здесь мы коснемся лишь некоторых дополнительных моментов. Организации участвуют в пределах своей компетенции в дипломатических сношениях. При ряде организаций существуют постоянные представительства государств, в свою очередь организации направляют свои миссии в государства.

Организации участвуют в деятельности по признанию государств и правительств. Юридически это прерогатива государств, но прием в организацию - прямой путь к признанию, что имеет порой даже большее значение, чем признание со стороны отдельных государств.

Как мы уже знаем, организации обычно создаются при помощи международных договоров, в порядке исключения - при помощи резолюций других организаций.

Заклучившие такой договор государства именуется первоначальными участниками. Впрочем, их правовой статус не отличается от статуса новых членов.

Ликвидируются организации также по соглашению членов. Примечательно, что процесс создания новых организаций идет постоянно, а случаи ликвидации - редкое явление. В качестве примера можно указать на ликвидацию Организации Варшавского договора в 1991 г. по соглашению государств-членов.

В связи с ликвидацией организации возникает вопрос о правопреемстве. Обычно активы и пассивы распределяются пропорционально между бывшими членами. Так обстояло дело при ликвидации Совета экономической взаимопомощи в 1991 г. Если на смену одной организации приходит другая, то правопреемником выступает новая организация. Такое правопреемство имело место при ликвидации Лиги Наций и ее замены ООН в 1946 г. Последняя взяла на себя выполнение ряда функций Лиги, а по заключенному между ними соглашению имущество Лиги перешло к ООН.

Что же касается правосубъектности по внутреннему праву, то она не может отсутствовать. Организация неизбежно вступает в правоотношения на территории государств (приобретение товаров и услуг, аренда, собственность, трудовые отношения и т.д.). Анализ судебной практики государств показывает, что правосубъектность организации признается даже на территории государств, не являющихся ее членами. Заключая сделку, организация несет гражданско-правовую ответственность так же, как и обычное юридическое лицо. Несет она ответственность и из недоговорных обязательств, например в результате дорожного инцидента.

Реализация этой ответственности может быть затруднена в силу того, что организация обладает иммунитетом. В таких случаях ей следует отказаться от иммунитета, которым она обладает, в интересах осуществления своих функций. Организация не должна препятствовать осуществлению правосудия. Но если такого отказа нет, то дело решается на дипломатическом уровне. Иск к организации может быть предъявлен на международном уровне в соответствии с международным правом.

#### 4. Функции международных организаций

Сущность происходящего в международной организации процесса в общем та же, что и в любом представительном политическом органе. Она состоит в выявлении и согласовании интересов членов, выработке на этой основе общей позиции, общей воли, определении соответствующих задач, а также методов и средств их решения.

Специфика определяется тем, что членами организации являются суверенные государства. Это обуславливает специфику функций и механизма их реализации.

Основные фазы деятельности организации состоят в обсуждении, принятии решения и контроле за его исполнением. Специально изучавший функции международных организаций польский профессор В. Моравецкий выделяет три основных вида функций международной организации: регулирующие, контрольные, оперативные <\*>. Будем придерживаться этой классификации.

-----

<\*> Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976. С. 90.

Регулирующая функция является сегодня наиболее важной. Она состоит в принятии решений, определяющих цели, принципы, правила поведения государств-членов. Такого рода решения обладают лишь морально-политической обязательной силой. Тем не менее их воздействие на межгосударственные отношения и на международное право нельзя недооценивать. Любому государству трудно противостоять решению международной организации <\*>.

-----

<\*> Японский юрист Ютаро Хигаши пишет о таких решениях: "Хотя они лишены правовой силы, их политическое и моральное значение нельзя игнорировать" (Jap. AIL. 1982. N 25. P. 16).

Резолюции организации непосредственно не создают международно-правовых норм, но оказывают серьезное влияние как на правотворческий, так и на правоприменительный процесс. Многие принципы и нормы международного права были первоначально сформулированы в резолюциях. Достаточно вспомнить роль резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в утверждении основных принципов международного права и в раскрытии их содержания. В специальных областях сотрудничества (финансы, связь, транспорт и др.) нормы международного права создавались главным образом при помощи организаций.

Резолюциям принадлежит важная функция актуализации международно-правовых норм путем их подтверждения, конкретизации применительно к реальностям международной жизни. Применяя нормы к конкретным ситуациям, организации раскрывают их содержание. Не только в резолюциях, но и в ходе дискуссий выясняются необходимые изменения в праве.



Весьма существенны функции легитимации и делегитимации. Первая состоит в подтверждении значения нормы, что усиливает ее эффективность. Вторая - в признании нормы не отвечающей требованиям жизни. Достаточно указать на резолюции ООН, осуществившие делегитимацию целого комплекса обычных и договорных норм, лежавших в основе колониальной системы.

Контрольные функции состоят в осуществлении контроля за соответствием поведения государств нормам международного права, а также резолюциям. В этих целях организации вправе собирать и анализировать соответствующую информацию, обсуждать ее и выражать свое мнение в резолюциях. Во многих случаях государства обязаны регулярно представлять доклады о выполнении ими норм международного права и актов организации в соответствующей области.

Особенно развита эта система в области прав человека. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. обязывает участников представлять отчеты о выполнении ими положений Пакта Комитету по правам человека. По результатам обсуждения Комитет представляет доклад Экономическому и Социальному Совету ООН. В целях контроля на места направляются наблюдательные миссии организаций.

В практике ООН получили распространение наблюдательные миссии за соблюдением условий мирного урегулирования. Миссия ООН контролировала процесс ликвидации средств массового поражения в Ираке и докладывала об этом Совету Безопасности. Серьезные меры контроля, включая инспекцию, предусмотрены Уставом Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Оперативные функции заключаются в достижении целей собственными средствами организации. В подавляющем большинстве случаев организация воздействует на реальность через суверенные государства-члены. Вместе с тем постепенно растет роль и непосредственной деятельности. Организации оказывают экономическую, научно-техническую и другую помощь, предоставляют консультационные услуги. Значительное развитие получили операции ООН по поддержанию мира.

## 5. Членство в международных организациях

Характерная черта международных организаций состоит в том, что их членами являются только суверенные государства, именно государства, а не их органы, несмотря на то что такие организации обычно именуют межправительственными. Не

могут быть членами международной организации части государства. Все члены равноправно участвуют в работе органов организации и несут ответственность за ее деятельность, делают взносы в ее бюджет.

После Второй мировой войны колониальные страны не отвечали требованиям, предъявляемым к членам международных организаций, но были заинтересованы в деятельности организаций. Для решения проблемы было использовано ассоциированное членство. От полного членства оно отличается отсутствием права участвовать в голосовании и быть избранным в исполнительные органы, в наше время ассоциированное членство используется в тех случаях, когда по тем или иным причинам полное членство временно или постоянно невозможно. Так, страны Восточной Европы прошли через этап ассоциированного членства в Совете Европы.

Существует статус наблюдателя. Он предоставляется государствам-членам или государствам-членам, которые не вошли в состав органа организации. Швейцария была представлена наблюдателями на многих сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. Большинство членов ООН направляют своих наблюдателей на заседания Совета Безопасности. Статус наблюдателя был предоставлен ООН ряду национально-освободительных движений. Нередко специализированные учреждения и региональные организации направляют своих наблюдателей в органы ООН. Они обладают правом присутствовать на основных заседаниях и получать документы.

Зачастую неправительственным организациям предоставляется консультативный статус, который близок статусу наблюдателя. Такая практика типична для Экономического и Социального Совета ООН.

Членство прекращается с ликвидацией организации или самого государства-члена, оно не переходит в порядке правопреемства. Россия заняла место СССР не как правопреемник, а как государство - продолжатель СССР.

Членство может быть прекращено в результате выхода из организации, что предусмотрено уставами многих организаций.

В период между 1949 и 1953 гг. ряд стран Восточной Европы вышли из ВОЗ и ЮНЕСКО. Большинство западных держав заявили о незаконности этого шага. В дальнейшем США и Великобритания односторонне приостановили свое членство в ЮНЕСКО. Несмотря на то что Устав ООН также не предусматривает возможности выхода, Индонезия в 1965 г. вышла из Организации в одностороннем порядке. После решения стран Восточной Европы возобновить свое членство в ВОЗ и ЮНЕСКО они не подверглись процедуре приема, их членство было восстановлено. Аналогичным

образом было восстановлено и членство Индонезии в ООН. В общем, можно считать, что государства имеют право на выход из организации.

Уставы многих организаций предусматривают возможность исключения из числа членов. Если же в уставе соответствующее положение отсутствует, исключение недопустимо. В таком случае можно отстранить нарушающее устав государство от участия в работе организации, отказавшись признать полномочия его представителей, разумеется, временно, что равносильно приостановлению членства.

## 6. Органы международных организаций

Для осуществления своих функций организации обладают соответствующим механизмом. Его основу составляют органы организации. Организации обладают высшим органом, в котором представлены все члены. Называется он по-разному: ассамблея, конференция, конгресс и др. "Генеральная ассамблея" буквально означает "общее собрание". В универсальных организациях эти органы многочисленны и призваны принимать решения лишь по основным вопросам. Собираются они периодически. Генеральная Ассамблея ООН работает ежегодно (сентябрь - декабрь), может созываться на чрезвычайные сессии. В других организациях пленарный орган созывается каждые два года (ЮНЕСКО) и даже раз в пять лет (Международный союз электросвязи).

Для подготовки резолюций пленарного органа создаются комиссии и комитеты общего состава, работающие во время сессии высшего органа. Генеральная Ассамблея ООН принимает резолюции, подготовленные ее шестью комитетами, может создавать вспомогательные органы.

Пленарный орган избирает органы ограниченного состава, в числе которых основной исполнительный орган и органы по главным направлениям деятельности организации. При формировании таких органов учитываются определенные критерии, прежде всего представительство основных регионов и групп государств. Известны и другие критерии. В руководящем органе МОТ десять мест занимают основные промышленные страны. В Совете ИКАО обеспечивается должное представительство государств, вносящих наибольший вклад в навигационное обслуживание гражданской авиации.

В большинстве организаций органы состоят из представителей государств. В некоторых случаях в целях обеспечения беспристрастности создаются органы, членами которых являются не государства, а специалисты, избираемые в личном

качестве. Чаще всего это судебные органы. Таким же образом формируется и Комиссия международного права ООН.

В некоторых организациях существуют парламентские органы. В случаях, когда государства передают осуществление части своих властных полномочий международным организациям, национальные парламенты утрачивают контроль за этими функциями. Парламентские органы как раз и создаются в целях такой компенсации, а также во имя демократического представительства. Они либо непосредственно избираются на выборах в странах-членах (ЕС), либо назначаются национальными парламентами (Совет Европы). В большинстве случаев эти органы ограничиваются обсуждением и принятием рекомендаций. Только Европейский парламент в рамках ЕС обладает существенными правами. Он может отправить в отставку исполнительный орган - Комиссию и принимает участие в принятии бюджета.

Особое место занимают судебные органы. Различные их виды могут решать споры между государствами, проверять правомерность решений организации и осуществлять административную юрисдикцию в отношении персонала. Большинство организаций не создают своих судебных органов и не считают необходимым вводить судебный контроль, определяющий правомерность принимаемых решений. По делам, связанным с персоналом, универсальные организации используют административный суд ООН. В ЕС, органы которого принимают юридически обязательные решения, Суду принадлежит важная роль в контроле за их правомерностью.

Организации имеют секретариат, который выполняет большую работу по обслуживанию организации. Возглавляется он главным административным лицом (генеральным секретарем или генеральным директором), которое избирается высшим органом на определенный срок.

Основная нагрузка ложится на служащих секретариата, работающих на постоянной основе. Число обслуживающего персонала во всех таких организациях превысило в настоящее время 80 тыс. Служащие подбираются с учетом представительства разных регионов. В целях обеспечения их независимости создана система социального обеспечения и пенсионная система. Им предоставлен иммунитет от налогообложения и местной юрисдикции. В случае необходимости организация должна отказаться от иммунитета в отношении своего служащего.

Финансирование организаций осуществляется их членами в зависимости от возможностей последних. Как правило, вклад одного государства не должен превышать 25% бюджета и быть не меньше 0,01%. Многие финансовые организации

формируют бюджет за счет собственных доходов. Регулярный бюджет покрывает обычные расходы. Дополнительные расходы, например на миротворческие операции или оказание экономической помощи, покрываются за счет добровольных взносов.

#### § 4. Организация Объединенных Наций

##### 1. Общая характеристика

ООН является неотъемлемой частью современного миропорядка, в формировании и поддержании которого ей принадлежит важная роль. Она представляет собой ядро глобальной системы международных организаций. Ее Устав был первым актом, закрепившим основные цели и принципы международного правопорядка и придавшим им императивную силу.

За период своего существования ООН пережила немало трудных времен. В первый период контролировавшие большинство голосов западные державы пытались диктовать свою волю меньшинству. После деколонизации большинство образовали развивающиеся страны, которые также пытались использовать машину голосования без должного учета интересов других государств. Результатом были мертворожденные резолюции. Большие трудности породила холодная война. Тем не менее ООН не только выжила, но и накопила значительный опыт, тем самым продемонстрировав свою жизнеспособность. Широкие перспективы открываются перед Организацией в новых условиях, которые вместе с тем предъявляют ей и новые требования.

И в наши дни критика и адрес ООН - нередкое явление. Оправданны упреки в бюрократизме и высоких расходах. Тем не менее ООН доказала свою способность к совершенствованию, адаптации к меняющимся условиям.

Сегодня все чаще слышны голоса, требующие более целенаправленных реформ. Главное направление - усиление ООН, повышение ее авторитета и расширение полномочий. Декларация тысячелетия ООН 2000 г. (далее - Декларация тысячелетия) содержит специальный раздел "Укрепление Организации Объединенных Наций".

В нем выражена решимость не жалеть усилий для того, чтобы ООН стала более эффективным инструментом решения стоящих перед ней первоочередных задач:

- борьба за развитие всех народов мира;
- борьба с нищетой, невежеством и болезнями;
- борьба с несправедливостью;

- борьба с насилием, террором и преступностью;
- борьба с деградацией и разрушением нашего общего дома.

Декларация тысячелетия предусматривает надделение ООН ресурсами, которые необходимы для выполнения ею своих функций <\*>.

-----

<\*> См.: МЖМП. 2001. N 1. С. 267 - 268.

Знаменательно, что во главу угла поставлено решение экономических и социальных проблем, - такой подход диктуется углубляющимся единством мирового сообщества. Кардинальные различия в уровне жизни государств представляют сегодня первостепенную опасность для сообщества в целом. Мировое сообщество в этом плане повторяет путь, по которому шло национальное общество, привилегированные слои которого постепенно осознали, что без обеспечения определенного уровня благосостояния неимущих не может быть обеспечена стабильность общества, а следовательно, и их привилегированное положение.

Интересы эффективности ООН требуют повышения авторитета ее решений, совершенствования контроля за их исполнением. Ответственность за недостаточную эффективность решений несут в первую очередь сами государства. Ее разделяют средства массовой информации, которые, за редким исключением, обходят эти решения молчанием.

ООН является именно межправительственной организацией, что ограничивает ее возможности в принятии далеко идущих решений. Поэтому, надо полагать, со временем в систему ее органов будет включена Парламентская ассамблея. Сейчас главными органами ООН являются: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат.

## 2. Генеральная Ассамблея

Генеральная Ассамблея - наиболее представительный орган ООН, в нем представлены все государства-члены. Она обладает генеральной компетенцией в пределах Устава ООН <\*>. Широта компетенции Ассамблеи проявляется прежде всего в праве обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава. Кроме того, она может обсуждать вопросы, относящиеся к полномочиям любого органа ООН.

Исключение составляют случаи, когда Совет Безопасности выполняет свои функции в отношении какого-либо спора или ситуации (ст. 12).

-----  
<\*> См.: Ефимов Г.К. Генеральная Ассамблея ООН. М., 1969; Яновский М.В. Генеральная Ассамблея ООН. Кишинев, 1971.

Ассамблея осуществляет контроль за деятельностью иных органов, рассматривая их ежегодные и специальные доклады (ст. 15). В результате рассмотрения она дает рекомендации как членам Организации, так и ее органам, включая Совет Безопасности (ст. 10). Для всех органов ООН, кроме Совета Безопасности и Международного суда, такие рекомендации являются обязательными. Так, в ст. 66 Устава говорится, что ЭКОСОС осуществляет функции, которые входят в его компетенцию в связи с выполнением рекомендаций Ассамблеи.

Кроме определения общей компетенции Ассамблеи Устав конкретно указывает наиболее важные направления ее деятельности. Ассамблея правомочна рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания мира, включая принципы разоружения, и делать соответствующие рекомендации членам и Совету Безопасности. Ассамблея может обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию мира, поставленные перед ней не только членами или Советом Безопасности, но и государствами-нечленами.

Ассамблея может рекомендовать меры мирного улаживания любой ситуации, которая могла бы нарушить общее благополучие или дружественные отношения между государствами. Сюда отнесены и ситуации, возникающие в результате нарушения положений Устава, излагающих цели и принципы ООН. Тем самым подтверждается высокое положение целей и принципов в системе норм.

Из сказанного видно, сколь широка компетенция Ассамблеи в области мирного урегулирования. Она охватывает не только ситуации, угрожающие миру, но и широкий круг ситуаций иного рода, разумеется, за исключением тех, что рассматриваются Советом Безопасности.

К основным функциям Ассамблеи отнесено также содействие международному сотрудничеству в политической области и поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации. Показательно, что забота о развитии международного права находится в одном ряду с содействием политическому сотрудничеству.

При участии Ассамблеи было принято свыше 300 договоров по важнейшим вопросам, включая права человека, нераспространение ядерного оружия, использование морского дна и космического пространства. Важной функцией является содействие сотрудничеству в области экономической и социальной жизни, культуры, образования, здравоохранения и прав человека.

Среди других органов Ассамблею выделяют и ее полномочия в области финансов. Она утверждает бюджет Организации и определяет суммы взносов ее членов. Ею утверждаются заключаемые ЭКОСОС от имени ООН соглашения со специализированными учреждениями. Ассамблея может запрашивать консультативные заключения у Международного суда, а также разрешает делать такие запросы другим органам ООН и ее специализированным учреждениям.

Принимаемые Ассамблеей решения оформляются в виде резолюций. Наиболее значительные из них именуются декларациями. Согласно Уставу ООН все они носят характер рекомендаций. Было бы, однако, неправильно полагать, будто такие резолюции являются лишь пожеланиями. Они обладают морально-политической силой, и государствам непросто их игнорировать. Кроме того, соблюдение обязательств по Уставу предполагает и уважительное отношение к принимаемым Ассамблеей резолюциям.

Существенное значение имеют полномочия Ассамблеи в области формирования органов ООН. Она избирает 10 непостоянных членов Совета Безопасности, всех членов ЭКОСОС. Она учреждает вспомогательные органы, число которых превысило 200. Наконец, процесс принятия поправок к Уставу начинается с их одобрения Ассамблеей.

Ряд полномочий Ассамблея осуществляет совместно с Советом Безопасности. По рекомендации последнего она выносит постановления о приеме в члены, о приостановлении и прекращении членства. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности совместно избирают членов Международного суда.

### 3. Совет Безопасности

Совет Безопасности занимает уникальное положение не только в ООН, но и во всей системе международных организаций <\*>. Прежде всего потому, что на него возложена главная ответственность за поддержание мира и безопасности. Несмотря на то что Совет Безопасности - орган ограниченного представительства (в нем представлено менее 10% общего числа членов ООН), государства-члены согласились,



что при исполнении своих обязанностей Совет "действует от их имени" (п. 1 ст. 24 Устава ООН). Иными словами, Совет Безопасности самостоятельно предпринимает действия, которые рассматриваются как действия ООН.

-----  
<\*> См.: Ушаков Н.А. Принцип единогласия великих держав в ООН. М., 1965; Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М., 1965.

Решения Совета по определенным вопросам обладают юридически обязательной силой. Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что Совет Безопасности является главным исполнительным органом ООН. Если в результате обсуждения Ассамблеей вопроса, относящегося к поддержанию мира, окажется необходимым предпринять те или иные действия, то такой вопрос передается Совету Безопасности.

ООН обеспечивает такой порядок, чтобы государства, даже не являющиеся ее членами, действовали в соответствии с принципами Устава в той мере, в какой это необходимо для поддержания международного мира и безопасности (п. 6 ст. 2 Устава). Естественно, в осуществлении этой нормы решающая роль принадлежит Совету.

К компетенции Совета Безопасности отнесена подготовка планов регулирования вооружений. Ему отведена главная роль в мирном разрешении споров (гл. VI). Специальная глава Устава посвящена действиям Совета в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии (гл. VII).

Совет Безопасности определяет наличие любой угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии. Само по себе такое определение может иметь юридические последствия, давая угрожаемому или подвергнутому агрессии государству право на содействие ООН в обеспечении его интересов.

Установив наличие угрозы миру, Совет Безопасности может вынести рекомендацию, но вправе и принять решение о мерах принуждения к правонарушителю. Устав предусматривает применение невоенных и военных мер. Они применяются государствами по решению Совета. К первым отнесены полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений (ст. 41). Перечень этот примерный, а не исчерпывающий. Совет не раз принимал решения о применении таких мер в качестве санкций, в частности в отношении ЮАР и Южной Родезии.

В случае если Совет Безопасности сочтет, что невоенные меры недостаточны, он может применить воздействие вооруженными силами, которые включают демонстрацию, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил государств-членов (ст. 42). Соответственно члены обязаны предоставить в распоряжение Совета Безопасности необходимые вооруженные силы и обеспечить их деятельность. В этих целях заключаются специальные соглашения. Для оказания помощи Совету Безопасности в осуществлении этих мер был учрежден Военно-Штабной Комитет, состоящий из представителей штабов постоянных членов. До окончания холодной войны комитет существовал формально. Однако в 1990 г. он проявил себя в ходе применения санкций в отношении Ирака.

Опыт применения санкций к Ираку может служить иллюстрацией возможностей Совета Безопасности в наше время. В день нападения Ирака на Кувейт (2 августа 1990 г.) Совет принимает резолюцию, которая определяет факт нарушения мира (ст. 39 Устава), а также рекомендует пути немедленного прекращения агрессии (ст. 40). В следующей резолюции Совет констатирует невыполнение Ираком предыдущей и определяет меры по восстановлению власти законного правительства Кувейта. Это уже не рекомендации, а решение. Более того, оно обращено не только к членам ООН, но и к государствам-нечленам. В этом видится пример осуществления полномочий по п. 6 ст. 2 Устава.

В числе предписанных мер - прекращение всех экономических связей и отказ от признания любого оккупационного правительства. Следующая Резолюция (от 25 августа) предусматривала применение вооруженных сил. С юридической точки зрения особый интерес представляет Резолюция от 25 сентября. Она устанавливала, что все правовые акты Ирака, противоречащие резолюциям Совета, являются ничтожными. Сославшись на ст. 103 Устава о приоритете обязательств по Уставу, Совет обязал все государства независимо от их договоров прекратить авиационные связи с Ираком. Иными словами, обязательная резолюция Совета приравнена к обязательствам по Уставу <\*>.

-----  
<\*> См.: Резолюция Совета Безопасности ООН по вопросу об агрессии Ирака против Кувейта // СЖМП. 1991. N 1. С. 140 - 150.

Резолюции установили условия прекращения военных действий, порядок возмещения ущерба и др. В результате они заменили не только соглашения о перемирии, но и мирный договор. История не знает ничего подобного. Санкции

применялись Советом Безопасности и в других случаях - в отношении Ливии и Югославии. В последнем случае Совет сыграл важную роль в разработке условий мирного урегулирования.

Как видим, под влиянием требований жизни идет процесс расширения полномочий Совета Безопасности, причем без внесения изменений в Устав, путем согласованного толкования его положений. Первым шагом в этом направлении явилась практика принятия резолюций при воздержавшемся постоянном члене, что отличается от положения Устава о необходимости совпадающих голосов всех постоянных членов (ст. 27).

Важной новеллой явился институт миротворческих операций, проведение которых подтвердило их значимость. К сожалению, из-за ограниченных ресурсов ООН не в состоянии осуществлять их во всех случаях, когда это необходимо, и в результате не оправдывает возлагаемые на нее народами надежды.

Показателен в этом плане следующий случай. Во время визита Генерального секретаря ООН К. Аннана в 1998 г. в Руанду руководители этой страны обвинили ООН в том, что она в 1994 г. не приняла мер к прекращению геноцида в стране. Оправдываясь, К. Аннан сослался на то, что Совет Безопасности оказался не в состоянии принять соответствующее решение. Решение не было принято в результате несогласия с ним США. В ходе своего визита в Руанду в 1998 г. президент У. Клинтон принес извинения за бездействие ООН <\*>.

-----

<\*> International Herald Tribune. 1998. May 6.

Совет Безопасности распространил свою деятельность на конфликты немеждународного характера. Он не раз квалифицировал происходящие на территории государства события как угрозу миру со всеми вытекающими из его полномочий последствиями <\*>.

-----

<\*> Еще в годы холодной войны Совет принимал резолюции, осуждающие расистские режимы в Южной Африке и Родезии на основе гл. VII Устава "Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии".

Резолюцией Совета Безопасности от 3 декабря 1992 г. было установлено, что ситуация в Сомали представляет угрозу миру, и потому решено принять все необходимые меры для восстановления мира. Между тем речь шла о чисто

внутренней ситуации и, следовательно, о гуманитарной интервенции. В соответствии с резолюцией в Сомали были направлены вооруженные силы для спасения населения от голода и предотвращения внутренних конфликтов.

Это означало новое развитие полномочий Совета Безопасности. В заявлении Совета, принятом на заседании с участием глав государств и правительств в 1992 г., было отмечено: "Отсутствие войны и вооруженных конфликтов само по себе не обеспечивает международного мира и безопасности. Невоенные источники нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологической областях стали угрозой миру и безопасности" <\*>.

-----

<\*> Док. ООН: S/PV 3046.143. 1992. Jan. 31.

Правомерность такой постановки вопроса подтверждена Международным судом, заявившим, что "полномочия Совета по статье 24 не ограничены специфическими полномочиями, содержащимися в гл. гл. VI, VII, VIII и XII...". Единственным ограничением являются основные цели и принципы Устава <\*>. Все это означает новый этап в развитии ООН, который обусловлен произошедшими в мире переменами.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 52.

Растущая активность Совета Безопасности и фактическое расширение его полномочий имеют положительный эффект. Расширение полномочий опирается на молчаливое согласие членов ООН. Однако в этом следует соблюдать чувство меры. Совет Безопасности стал осуществлять не только исполнительные, но также нормотворческие и даже судебные функции. Думается, что в этих и иных подобных действиях он должен опираться на Генеральную Ассамблею.

Резолюции Совета Безопасности призваны содействовать реализации норм Устава, а не создавать новые нормы. Они юридически обязательны именно как акты применения права <\*>. После прекращения холодной войны деятельность Совета существенно активизировалась. С 1946 по 1989 гг. в среднем ежегодно принималось около 20 резолюций, а уже в 1990 г. их было принято 37, в 1995 г. - свыше 100.

-----

<\*> СССР несколько раз предлагал придать юридически обязательную силу актам Генеральной Ассамблеи, содержащим общие нормы, путем соответствующего

решения Совета Безопасности. Такое предложение было, например, внесено в 1972 г. в отношении отказа от применения силы и запрещения навечно применения ядерного оружия. Однако ООН обоснованно не согласилась с таким пониманием полномочий Совета.

С учетом роли и полномочий Совета Безопасности определен его состав. Совет состоит из 15 членов: пяти постоянных (Китай, Франция, Россия, Великобритания и США) и десяти непостоянных. Последние избираются Генеральной Ассамблеей сроком на два года и не могут быть немедленно переизбраны. При этом учитывается не только справедливое географическое распределение, но и степень участия государства в поддержании мира и достижении других целей ООН (ст. 23).

Решения по процедурным вопросам принимаются большинством в девять голосов. По другим вопросам также необходимо собрать не менее девяти голосов, но это число должно обязательно включать голоса постоянных членов. Неучастие в голосовании постоянного члена не препятствует принятию решения. Такова формула принципа единогласия великих держав, который служит одной из основ Совета Безопасности. Вместе с тем, используя право вето, любой постоянный член может воспрепятствовать принятию резолюции <\*>.

-----  
<\*> Так, в ноябре 1996 г. 14 членов Совета Безопасности поддержали кандидатуру Бутроса Гали на пост Генерального секретаря ООН. Против высказались только США. Решение принято не было. В итоге новым Генеральным секретарем был избран Кофи Аннан.

Принцип единогласия постоянных членов отражает реальное положение дел в мире. Только единство великих держав способно обеспечить мир и безопасность. Об осознании этого положения свидетельствует анализ результатов голосования в Совете Безопасности, обнаруживающий определенную тенденцию. С 1946 по 1990 гг. постоянные члены применяли вето 279 раз, а с 1990 по 1995 гг. - лишь дважды.

В настоящее время специальный комитет рассматривает вопрос о расширении состава Совета. ФРГ и Япония активно добиваются места постоянных членов, ссылаясь, в частности, на то, что их взносы относятся к числу крупнейших. На постоянное представительство в Совете претендуют и такие страны, как Индия, Бразилия.

#### 4. Другие главные органы

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) несет ответственность за выполнение функций, изложенных в гл. IX Устава ООН "Международное экономическое и социальное сотрудничество". Декларация тысячелетия ООН предусматривает дальнейшее усиление ЭКОСОС, опирающееся на его нынешние достижения, с тем чтобы он мог выполнять функции, изложенные в Уставе.

Совет состоит из 54 членов, избираемых ежегодно Генеральной Ассамблеей сроком на три года. Таким путем обеспечивается постепенное обновление состава и преемственность в работе. Допускается немедленное переизбрание.

ЭКОСОС предпринимает исследования и составляет доклады по международным вопросам во многих важнейших областях, в том числе экономике, социальной сфере, культуре, образовании, здравоохранении. По любому из таких вопросов Совет может представлять свои рекомендации Ассамблее, членам ООН и специализированным учреждениям. Устав особо выделяет право давать рекомендации в области прав человека. Не менее половины всех принимаемых на сессиях Ассамблеи резолюций относятся к сфере ЭКОСОС. Этот Совет может представлять Ассамблее проекты конвенций.

ЭКОСОС заключает соглашения со специализированными учреждениями и координирует их деятельность, уполномочен получать от них доклады. На основе соглашений с членами ООН указанный Совет может получать от них доклады о выполнении его рекомендаций, а также рекомендаций Ассамблеи в соответствующих областях. Свои замечания по докладам ЭКОСОС может представлять как государствам-членам, так и Ассамблее. Эта контрольная функция обладает значительным потенциалом. По предложению Совета Безопасности ЭКОСОС обязан помогать ему в соответствующих областях деятельности. Особо следует сказать о связи ЭКОСОС с неправительственными организациями, чья сфера деятельности затрагивает вопросы, которыми занимается данный Совет. Контакт с национальными неправительственными организациями возможен после консультаций с соответствующим правительством.

Объем стоящих перед ЭКОСОС задач неуклонно растет. По мере упрочения мира эта тенденция, очевидно, будет нарастать. Поэтому при пересмотре Устава ООН было бы целесообразно разделить нынешний ЭКОСОС на два самостоятельных органа - по экономическим и по социальным вопросам.

Совет по опеке был учрежден для контроля за системой опеки. Международная система опеки была создана для управления зависимыми территориями, которые ранее являлись подмандатными (система мандатов Лиги Наций), находились под контролем побежденных государств, а также теми, которые могут быть добровольно включены метрополиями. Последняя категория успеха не имела. Что же касается первых двух, то Совет по опеке сыграл свою роль в обретении ими независимости. Уже к 1975 г. все бывшие подопечные территории обрели независимость, за исключением Микронезии (опека США). В результате отпала необходимость в Совете по опеке. Правда, существуют намерения сохранить Совет, наделив его новыми функциями.

Секретариат весьма важный орган ООН. Персонал Секретариата назначается Генеральным секретарем. При этом должно уделяться внимание подбору персонала на возможно более широкой географической основе. Порой это требование затрудняет подбор кадров достаточно высокой квалификации. Сотрудники Секретариата являются международными чиновниками и не должны получать указаний от правительств. Штаб-квартира ООН и Секретариата расположена в Нью-Йорке, ее крупные подразделения находятся в Женеве и Вене <\*>. Главная функция Секретариата состоит в обслуживании деятельности ООН, включая подготовку необходимых материалов и содействие реализации резолюций ее органов. В общем, от Секретариата в немалой мере зависит результативность деятельности Организации.

-----

<\*> См.: Богданов О.В. Штаб-квартира ООН в Нью-Йорке. М., 1976.

Генеральный секретарь представляет Ассамблее ежегодный отчет о работе ООН, который содержит и предложения о ее совершенствовании. Он доводит до сведения Совета Безопасности вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать миру.

Наблюдается тенденция усиления роли Генерального секретаря. Он принимает участие в постановке актуальных вопросов перед органами ООН, выступает посредником в урегулировании споров между государствами, например на юге Африки, на Ближнем Востоке и др.

Международный суд - главный судебный орган ООН. Правовой основой деятельности Суда является Устав ООН и Статут Суда, который составляет неотъемлемую часть Устава. Члены ООН являются по определению и участниками

Статута. Государство-нечлен может стать участником Статута на условиях, определяемых Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности <\*>.

-----  
<\*> См.: Кожевников Ф.И., Шармазанашвили Г.В. Международный суд ООН. Организация, цели, практика. М., 1971.

Международный суд состоит из 15 судей, которые избираются Ассамблеей и Советом Безопасности сроком на девять лет. Судьи должны обладать высокими моральными и профессиональными качествами. Состав Международного суда в целом обеспечивает представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира. В случае надобности Суд создает камеры в составе трех и более судей.

Помимо рассмотрения споров между государствами (о чем речь пойдет в главе о праве мирного урегулирования споров) Международный суд выносит консультативные заключения по запросу Ассамблеи и Совета Безопасности. За истекшие годы было вынесено свыше 20 заключений. Они касались членства в ООН, толкования договоров, компетенции Ассамблеи, статуса Намибии и др.

В своих решениях Международный суд регулярно подтверждает, что в соответствии со своим статутом его функция ограничена установлением существующего права и не носит правотворческого характера <\*>. Тем не менее специалисты, не только теоретики, но и практики, высоко оценивают вклад Суда в развитие международного права и упрочения правопорядка. Заведующий договорно-правовым отделом МИД КНР К. Хе пишет, что постоянное накопление "судебных решений в конечном итоге внесет вклад в создание более упорядоченного сообщества..." <\*\*\*>.

-----  
<\*> См., например: Консультативное заключение о правомерности угрозы или применения ядерного оружия // ICJ. Reports. 1996. Para. 18.

<\*\*\*> Essays on International Law. New Delhi, 1997. P. 68.

Фактическое расширение полномочий и активизация деятельности Ассамблеи и особенно Совета Безопасности делает актуальной проблему роли Международного суда в этом процессе. В практике Суда не раз возникал вопрос о соотношении компетенции Совета Безопасности как политического органа с компетенцией Международного суда как органа судебного.



В деле "Никарагуа против США" последние ссылались на то, что вопрос о применении вооруженных сил не относится к категории "юридических споров" и потому должен рассматриваться Советом Безопасности (в котором США обладают правом вето), а не Судом. Суд отклонил этот аргумент, заявив, что "политические аспекты могут присутствовать в любом представленном ему юридическом споре" <\*>. В Постановлении о временных мерах по делу "Босния и Герцеговина против Югославии" (16 апреля 1993 г.) Суд заявил, что "Совет обладает предоставленными ему функциями политического характера, в то время как Суд выполняет чисто судебные функции, и оба органа поэтому осуществляют свои разные, но взаимодополняющие функции в отношении одних и тех же событий". Из этого следует, что на Суд не распространяется ст. 12, запрещающая Ассамблее принимать резолюции по спорам, находящимся на рассмотрении Совета Безопасности.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1988. P. 91.

Стал актуальным также вопрос о возможности контроля со стороны Международного суда за правомочностью актов Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Устав не предусматривает такой возможности, но и не исключает ее. Международный суд считал, что он не обладает правом осуществлять судебный контроль или быть апелляционной инстанцией в отношении решений других органов ООН <\*>. Вместе с тем он не раз высказывал свое мнение о соответствии международному праву решений того же Совета Безопасности.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 45.

При рассмотрении конкретных дел Суд не может уйти от оценки правомочности резолюций органов ООН, относящихся к делу. Активный политический орган - Совет Безопасности требует дополнения в виде беспристрастного судебного органа.

Как известно, наряду с Международным судом споры между государствами рассматриваются международными арбитражами, учреждаются новые судебные учреждения, например Международный трибунал по морскому праву. Возникает вопрос о координации их деятельности. Юридически они не подчинены Международному суду, но практически его решения принимаются ими во внимание.

В целом авторитет и роль Международного суда в последние годы возросли. В 1981 г. он рассматривал лишь одно дело, а сейчас на его рассмотрении находится

примерно 20 дел. Существенное значение для роста авторитета Суда имела его принципиальная позиция в таких делах, как "Никарагуа против США". В своем решении по делу Суд не остановился перед тем, чтобы признать США правонарушителем. Учитывая позицию Суда, США отказались от признания его обязательной юрисдикции. В настоящее время из пяти постоянных членов Совета Безопасности лишь одна Великобритания признает обязательную юрисдикцию Суда. К сожалению, в России этот вопрос даже не обсуждается.

Интересы упрочения международного правопорядка требуют дальнейшего повышения роли Международного суда. В Декларации тысячелетия ООН выражено намерение "укреплять Международный суд с тем, чтобы обеспечить правосудие и верховенство права в международных делах" <\*>.

-----

<\*> МЖМП. 2001. N 1. С. 268.

## 5. Специализированные учреждения ООН

Система ООН характеризуется широким охватом многообразных видов сотрудничества. В нее входит значительное число специализированных международных организаций и органов, занимающихся вопросами экономического и социального сотрудничества, здравоохранения, экологии, связи, транспорта и др. Они обсуждают соответствующие вопросы, организуют сотрудничество государств, оказывают им помощь, участвуют в формировании норм, регулирующих ту или иную область сотрудничества. Некоторые из них, например Международная организация гражданской авиации и МОТ, принимают резолюции, которые весьма близки к обязательным решениям.

Расширение деятельности специализированных учреждений является признаком развития организационной структуры международного сообщества и повышения уровня управляемости в нем. Нельзя, однако, не заметить, что многочисленность органов и организаций порождает сложную проблему координации их деятельности, которая решается с трудом.

В имеющей особое значение экономической области создаются международные органы и организации вне системы ООН. Наиболее важной из таких организаций является Всемирная торговая организация. Однако и такие организации обязаны действовать в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

В общем, развивается закономерный процесс совершенствования организационной структуры международного сообщества. Процесс этот определяется потребностью в совершенствовании управления все более усложняющейся системой международных отношений.

## § 5. Региональные международные организации

Универсальная международная организация - ООН не в состоянии обеспечить особые интересы государств конкретных геополитических районов. Для этого необходимы организационные формы, учитывающие специфику районов. Устав ООН содержит специальную главу VIII - "Региональные соглашения". В ней речь идет о соглашениях или органах для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий. Деятельность такого рода органов должна быть совместима с целями и принципами Устава ООН. Принятие принудительных мер требует полномочий Совета Безопасности.

Как свидетельствует опыт, региональные организации не ограничивают свои задачи вопросами безопасности. Они распространяют свою деятельность и на другие области сотрудничества государств-членов.

### 1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Решением Будапештского совещания 1994 г. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе было преобразовано в Организацию. Решение определило следующие цели Организации:

- решительно использовать нормы и стандарты для создания области общей безопасности;
- обеспечить реализацию всех обязательств СБСЕ;
- служить форумом консультаций, принятия решений и сотрудничества;
- усилить превентивную дипломатию;
- активнее содействовать урегулированию споров и конфликтов и осуществлению миротворческих операций;
- упрочивать безопасность путем контроля за вооружениями, разоружением;
- развивать деятельность в области прав человека;
- развивать сотрудничество в целях утверждения прочной рыночной экономики.

Была усовершенствована сложившаяся в рамках СБСЕ система органов. Высшим органом является Совещание глав государств и правительств. Совету министров, состоящему из министров иностранных дел, принадлежит главная роль в принятии решений и в управлении Организацией. Руководящий совет обсуждает и формулирует политику, решает общие вопросы бюджета. Он также служит форумом для обсуждения экономических вопросов. Заседает в Праге сессионно.

Постоянный совет - постоянно действующий орган политических консультаций и принятия решений. Состоит из постоянных представителей государств-участников. Находится в Вене. Общая ответственность за исполнительную деятельность возложена на действующего председателя, которому оказывает помощь "тройка" представителей. Генеральный секретарь - главное административное лицо. Верховный комиссар по национальным меньшинствам дает рекомендации органам Организации и государствам в своей области. Существует также Бюро демократических учреждений и прав человека.

ОБСЕ поддерживает тесный контакт с Парламентской ассамблеей <\*>, учрежденной в 1991 г. Парламентская ассамблея является самостоятельным органом, обсуждает вопросы, относящиеся к ведению ОБСЕ, и принимает по ним рекомендации.

-----

<\*> См.: Правила процедуры Парламентской ассамблеи СБСЕ // СПС.

Таким образом, ОБСЕ имеет все признаки международной организации, за исключением одного, но весьма существенного. Она учреждена не международно-правовым, а политическим соглашением. Это чисто политическое образование, не обладающее международной правосубъектностью. Вместе с тем она обладает правосубъектностью по внутреннему праву участников. Еще в 1993 г. было принято решение о правоспособности, привилегиях и иммунитетах. Участники обязались принять меры к тому, чтобы законодательные органы предоставили правоспособность и иммунитеты учреждениям СБСЕ.

Преобразование Совещания в Организацию не внесло изменений в политический статус. В Будапештском документе подчеркивается: "Изменение названия СБСЕ на ОБСЕ ничего не меняет ни в природе обязательств СБСЕ, ни в статусе СБСЕ и ее учреждений". В обоснование подобного решения участники ссылались на необходимость сохранить гибкость Организации. Но главное заключалось в трудности ратификации договора с подобным содержанием в парламентах ряда

участников. В общем, можно сказать, что ОБСЕ является организацией, находящейся в процессе становления.

## 2. Совет Европы

Совет Европы - европейская международная организация, созданная в 1949 г. Основная ее цель состоит в обеспечении все более тесного единства государств-членов во имя защиты общих идеалов, а также содействия экономическому и социальному прогрессу <\*>.

-----  
<\*> Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г. см.: Международное публичное право. Сборник документов: В 2 т. / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М., 1996. Т. 1. С. 322 - 330.

Членами Совета Европы могут быть лишь такие государства, которые отвечают признанным демократическим стандартам, признают верховенство права, плюралистическую демократию, уважают права человека. Государствам, не вполне соответствующим этим стандартам, может быть предоставлен статус специально приглашенной страны (Азербайджан, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия). В качестве наблюдателей в работе Совета участвуют неевропейские государства - Канада, США и Япония. Все европейские государства, за некоторыми исключениями, являются членами Совета.

Органами Совета являются Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Европы и Секретариат. Кроме того, при Совете существует Суд по правам человека. Он действует на основе отдельных договорных актов и является независимым органом.

Комитет министров состоит из министров иностранных дел государств-членов или их заместителей. Ему принадлежит главная роль в осуществлении нормотворческой функции. Он принимает проекты конвенций, которые подлежат последующему принятию государствами-членами. В других случаях принимаются рекомендации, которые учитываются государствами в своем законодательстве и правоприменительной практике.

Парламентская ассамблея является органом сотрудничества парламентов государств-членов. Ассамблея обсуждает вопросы в рамках компетенции Совета.

Результаты облекаются в форму рекомендаций. Эти документы принимаются во внимание государствами и направляют деятельность Комитета министров.

Конгресс местных и региональных властей Европы является консультативным органом, представляющим местные и региональные власти. Он состоит из двух палат, одна из которых представляет местные власти, другая - региональные. Как известно, Совет Европы придает большое значение деятельности этих властей в сфере прав человека и их трансграничному сотрудничеству.

Парламентская ассамблея и Комитет министров создали сеть вспомогательных органов, которые выполняют большую по объему подготовительную работу. Слаженность и четкость работы всей системы обеспечивается Секретариатом.

За свою полувековую деятельность Совет Европы создал целую систему международно-правовых актов, прежде всего в области прав человека. Достаточно сказать, что было принято свыше 150 конвенций и договоров по важнейшим социальным проблемам, а также сотни рекомендаций.

Деятельность Совета Европы оказала большое влияние на демократизацию государств-членов и формирование единого европейского правового пространства в гуманитарной сфере. Доказал свою эффективность и механизм контроля за соблюдением прав человека. Россия вступила в Совет Европы в 1996 г.

### 3. Совет Независимых Государств

#### а) Цели и принципы

Начало СНГ было положено соглашением о его создании, подписанным Россией, Беларуссией и Украиной 8 декабря 1991 г. 21 декабря в результате подписания специального протокола его участниками стали также Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина. В январе 1993 г. был принят Устав международной организации - СНГ, который подписали Армения, Беларуссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

Отношения стран СНГ отличаются особой сложностью, что определяет трудности их правового регулирования. Приходится строить сообщество на обломках когда-то единой централизованной системы. Приняты сотни решений, заключено свыше 200 соглашений, которые пока нельзя признать эффективными. В таких

условиях особое значение имеет Устав СНГ и деятельность предусмотренных им органов <\*>.

-----  
<\*> Устав СНГ и другие учредительные документы СНГ см.: Международное публичное право. Т. 2. С. 468 - 485.

Целью СНГ как организации является широкое сотрудничество во всех сферах взаимодействия государств <\*>. Содружество призвано обеспечить всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие членов в рамках общего экономического пространства, интеграции. В качестве главных целей указываются обеспечение прав и свобод человека в соответствии с международным правом, содействие гражданам государств-членов в свободном общении и передвижении в рамках СНГ.

-----  
<\*> См.: Шинкарецкая Г.Г. Право СНГ: современное состояние // РЕМП, 2001; Моисеев Е.Г. Десятилетие Содружества. М., 2001.

Организация призвана обеспечить сотрудничество в обеспечении мира и безопасности, содействовать сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации оружия массового поражения, а в конечном счете - достижению всеобщего и полного разоружения. Одна из основных целей - мирное разрешение споров и конфликтов между членами.

В качестве принципов Устав СНГ указывает общепризнанные принципы международного права, а также верховенство международного права в межгосударственных отношениях. Им установлен приоритет обязательств в отношении соглашений в рамках Содружества (ст. 5), но не в отношении договоров вне этих рамок. Тем не менее в силу принципа добросовестного выполнения обязательств государства-члены не должны заключать договоров, противоречащих ранее заключенному договору, каковым является Устав.

Членом Организации может стать государство, которое принимает вытекающие из Устава обязательства и получает на это согласие всех членов. Предусмотрена также возможность ассоциированного членства для государств, желающих участвовать лишь в некоторых видах деятельности Организации.

В случае нарушения членом Устава, систематического невыполнения обязательств по соглашениям в рамках СНГ либо решений органов Содружества

могут применяться меры, допускаемые международным правом. Как известно, право международных организаций в таких случаях допускает приостановление и прекращение членства. Заслуживает внимания то обстоятельство, что невыполнение решений органов поставлено в один ряд с невыполнением соглашений.

В Уставе СНГ ничего не говорится о правовом статусе Содружества, но, собственно, в этом и нет особой необходимости. В соответствии с правом международных организаций СНГ и без того обладает международно-правовой субъектностью. Сказанное подтверждается Конвенцией о Межпарламентской Ассамблее <\*> 1995 г., которая является органом СНГ и по логике вещей не должна обладать более высоким статусом, чем основная организация Содружества. В Конвенции говорится, что Ассамблея вправе заключать международные договоры в рамках своей компетенции (ст. 12) (явно нестандартное для такого рода органа полномочие).

-----  
<\*> Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств - участников Содружества Независимых Государств, заключена в г. Минске 26 мая 1995 г., Конвенция вступила в силу 16 января 1996 г. Россия ратифицировала Конвенцию с оговоркой и заявлением. Конвенция вступила в силу для России 16 сентября 1996 г.

В ноябре 2001 г. состоялось заседание Совета глав государств - участников СНГ, на котором были подведены итоги деятельности Содружества и намечены пути его дальнейшего развития. Была поставлена задача последовательно наполнять работу Содружества предметным содержанием, сосредоточившись на тех направлениях, где совместные усилия способны дать наибольший эффект. Особое внимание предстоит уделить экономическому сотрудничеству - "основе всего комплекса взаимодействия в СНГ". Обусловлено это "не только исторически сложившейся взаимозависимостью экономики наших стран, но и во все большей степени - процессами глобализации". Особо отметим задачу "формирования в СНГ правового пространства, ориентированного на международные стандарты в области межгосударственных отношений и в сфере взаимоотношений государства и гражданина" <\*>.

-----  
<\*> ДВ. 2001. N 12. С. 82 - 83.

б) Основные направления деятельности



На первом месте среди основных направлений сотрудничества стоит согласованная политика в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, а также строительства вооруженных сил. Члены согласились поддерживать безопасность в рамках Содружества. Правовой основой сотрудничества служит Договор о коллективной безопасности 1992 г.

В случае угрозы миру или безопасности незамедлительно приводится в действие механизм консультаций с целью устранения угрозы. Предусмотрено, в частности, проведение миротворческих операций. В Уставе говорится именно о консультациях, а это значит, что решения об использовании вооруженных сил могут приниматься не только Советом глав государств, но и по соглашению заинтересованных государств, что подтверждает ч. 2 ст. 12. Особое внимание уделено сотрудничеству в области охраны внешних границ государств-членов.

Политическое сотрудничество, естественно, включает предотвращение конфликтов и разрешение споров. В пределах территорий стран - членов СНГ эти конфликты имеют свою специфику. Поэтому на первое место поставлено обязательство членов принимать все меры для предотвращения конфликтов, прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, а также оказывать друг другу помощь в этом деле. Не решенный на двусторонней основе спор может передаваться в Совет глав государств. Более того, Совет вправе на любой стадии спора, угрожающего миру или безопасности СНГ, рекомендовать сторонам методы его урегулирования. В 2000 - 2001 гг. были приняты решения о Коллективных силах быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности.

Весьма многоплановым становится сотрудничество в экономической, социальной и правовой областях. Предусмотрено формирование общего экономического пространства, причем на базе рыночной экономики. В 1999 г. был подписан Договор о таможенном союзе и едином экономическом пространстве. Существенное значение имеет координация социальной политики, особенно если учитывать социальную напряженность в связи с проведением реформ. Предусмотрена координация кредитно-финансовой политики, поощрение инвестиций и их защита. Особое значение имеет развитие транспорта и связи, а также энергетических систем. Предусмотрено также сотрудничество в области экологии, науки, техники, образования, культуры, спорта.

Важное место отведено сотрудничеству в области права, в частности заключению договоров о правовой помощи и сближению законодательства.

Предусмотрены консультации в случае противоречия между законодательством государств-членов.

#### в) Органы СНГ

Устав предусматривает создание ряда органов. Высшим из них является Совет глав государств, решающий наиболее важные вопросы. В соответствии со сложившимся в советский период разделением труда Совет глав правительств координирует деятельность органов исполнительной власти не в политической, а в экономической и социальной областях.

Решения в обоих органах принимаются консенсусом. Но любое государство может заявить о незаинтересованности в том или ином вопросе, и в таком случае его согласия не требуется. Оба органа вправе создавать рабочие и вспомогательные органы. Это право активно используется. Создано бесчисленное множество самых различных органов.

Внешнеполитическая деятельность координируется Советом министров иностранных дел на основе решений Совета глав государств и Совета глав правительств. Исполнительным и координирующим органом служит Координационно-консультативный комитет, находящийся в Минске. Он не только обеспечивает обслуживание других органов и всех мероприятий, но и вносит свои предложения, содействует реализации достигнутых соглашений в экономической области. Состоит Комитет из полномочных представителей, по два от каждого члена, а возглавляется Координатором Комитета, назначаемым Советом глав государств.

Перечисленные органы являются главными органами Организации. Второй эшелон образуют органы Совета глав государств. Таким органом по вопросам военной политики и военного строительства является Совет министров обороны. Руководство Объединенными Вооруженными Силами и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве осуществляется Главным командованием Объединенных Вооруженных Сил. Совет командующих Пограничными войсками занимается вопросами охраны внешних границ членов.

В отличие от перечисленных органов Экономический суд не является органом Совета глав государств, а занимает самостоятельное положение. Его задача - обеспечивать выполнение экономических обязательств в рамках СНГ. Он разрешает споры, возникшие при исполнении экономических обязательств. Вместе с тем члены

могут подчинить его юрисдикции и иные споры. Суд осуществляет официальное толкование соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам.

Комиссия по правам человека является консультативным органом, призванным наблюдать за выполнением обязательств в этой области. Предусмотрено создание органов отраслевого сотрудничества. Немало их уже создано в различных областях взаимодействия членов. Отраслевым сотрудничеством занимаются и особые межгосударственные организации. В качестве примера можно указать Евроазиатское объединение угля и металла.

Помимо органов Организации в соответствии с Уставом создана и функционирует Межпарламентская ассамблея. Конвенция о Межпарламентской ассамблее 1995 г. определила ее как межгосударственный орган СНГ (ст. 1).

Таким образом, Организация СНГ обладает развитым и достаточно усложненным механизмом с большим числом различного рода органов и организаций, многочисленными соглашениями и решениями. Недостаточно только решимости государств-членов придать этой системе необходимую энергию и эффективность. Главы государств поставили задачу создания эффективного механизма реализации решений и договоренностей в рамках СНГ, имея в виду повышение ответственности государств-участников за выполнение взятых ими на себя обязательств.

#### 4. Другие региональные организации

Лига арабских государств (ЛАГ) учреждена Пактом <\*> в 1945 г. Членами являются свыше 20 арабских государств, неарабское государство Сомали и Организация освобождения Палестины. Основная цель ЛАГ - упрочение отношений между членами, координация сотрудничества в защиту национальных интересов, а также развитие связей в области экономики, финансов и культуры. Отмечается верность этой организации основным принципам международного права.

-----

<\*> Пакт Лиги арабских государств от 22 марта 1945 г.

Высшим органом ЛАГ является Совет, состоящий из представителей всех государств-членов. Совет работает сессионно. Принимаемые единогласно решения обязательны для всех членов. Существует также Совет совместной обороны и

Экономический совет, а также ряд комитетов по специальным видам сотрудничества. Организационную работу ведет Генеральный секретариат, находящийся в Каире.

Организация американских государств (ОАГ) учреждена в 1948 г., тогда же был принят ее Устав. Членами являются свыше 30 государств Латинской Америки и Карибского бассейна, а также США и Канада <\*>. Цели ОАГ: поддержание мира и безопасности в Западном полушарии, совместные действия против агрессии, мирное урегулирование споров, всестороннее сотрудничество. В документах ОАГ подтверждена верность основным принципам международного права.

-----  
<\*> Россия имеет постоянного наблюдателя Российской Федерации при Организации американских государств.

Высшим органом ОАГ является Генеральная Ассамблея, работающая сессионно. Ассамблея осуществляет руководство постоянным советом, Межамериканским экономическим и социальным советом, Межамериканским советом по образованию, науке и культуре. Консультативное совещание министров иностранных дел рассматривает наиболее срочные вопросы, включая вопросы обороны. При совещании создан Консультативный комитет обороны.

Постоянный совет проводит в жизнь решения Генеральной Ассамблеи и Консультативного совещания. Административный орган - Генеральный секретариат. Штаб-квартира находится в Вашингтоне. Россия обладает статусом постоянного наблюдателя при Организации.

Африканский союз, заменивший Организацию африканского единства, создан в 2001 г. Государства-члены сочли, что ОАЕ выполнила свою миссию, оказав содействие ликвидации колониализма на континенте. Указывалось также на недостаточную эффективность ее организационной деятельности.

Членами Союза являются свыше 50 государств Африки. Цели: развитие всестороннего сотрудничества, укрепление солидарности в международной деятельности. Подтверждена верность Уставу ООН и Всеобщей декларации прав человека. Ставится задача развивать и укреплять демократию. Предполагается создание механизма предотвращения и разрешения конфликтов собственными силами, включая миротворческие операции. Особое внимание уделено развитию сотрудничества в экономической и социальной сферах.

Высший орган Союза - Ассамблея глав государств и правительств. Исполнительным органом является Совет министров, работающий сессионно.

Административный орган - Генеральный секретариат. Штаб-квартира находится в Аддис-Абебе. Дополнительно к этим уже существующим органам предусмотрено создание общеафриканского парламента, банка, валютного фонда, суда и ряда других.

Все перечисленные региональные организации пользуются статусом постоянного наблюдателя при ООН. Заслуживает внимания тенденция к росту внимания к правовым вопросам. В системе ОАГ действует орган, занимающийся кодификацией и унификацией права, - Межамериканский юридический комитет. Правами человека занимаются Межамериканский суд по правам человека и Межамериканская комиссия по правам человека.

В рамках Африканского союза действует Комиссия африканских юристов, призванная содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между юристами стран-участниц, что имеет для Африки особое значение в силу многообразия существующих культур. Комиссия должна также содействовать развитию и кодификации международного права. При ее участии был подготовлен ряд конвенций.

## § 6. Европейский союз

Европейский союз (ЕС) выделен в особый параграф в силу существенной специфики этого образования. ЕС был учрежден Договором о Европейском союзе, который по месту его согласования обычно именуют Маастрихтским. Подписан он был в 1992 г. Создан Союз на базе уже существовавших Европейских сообществ, которые сохраняют свой статус, включая международную правосубъектность. Что же касается правосубъектности ЕС, то Договор не содержит по этому поводу определенных положений.

В Маастрихтском договоре сообществам посвящены отдельные разделы:

а) положения, изменяющие Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество, с целью учреждения Европейского сообщества;

б) положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское объединение угля и стали;

в) положения, дополняющие Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии.

Практически Договор о Европейском союзе объединил существующие сообщества в единую и весьма сложную организационную структуру. Нельзя не согласиться с Б.Н. Топорниным, который пишет: "Сообщества и Европейский союз

продолжали носить "гибкий характер": они сочетали качества международной организации и квазигосударственной федеральной структуры" <\*>.

-----  
<\*> Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1998. С. 147.

Указанные особенности определяются динамичным развитием европейской интеграции. Этот вывод подтверждается тем, что уже в 1997 г. был заключен новый основополагающий договор - Амстердамский договор об изменении Договора о Европейском союзе, договоров, учреждающих европейские сообщества, и ряда связанных с ними актов.

Внося некоторые дополнения в учредительные акты европейских сообществ, Договор о Европейском союзе определяет и новые области сотрудничества членов, а именно: общая внешняя политика и политика безопасности, правосудие и внутренние дела. На его основе введена общая валюта (евро), сделаны практические шаги по введению института гражданства Европейского союза.

Маастрихтский договор возродил ранее бездействовавшее военно-политическое объединение - Западноевропейский союз, который будет развиваться как оборонительный компонент ЕС и как средство упрочения европейских позиций в НАТО.

Договор о Европейском союзе в качестве организационного принципа закрепил принцип организационного единства институционального механизма. Главными органами ЕС являются Европейский парламент, Европейский совет, Комиссия, Европейский суд.

Европейский союз основан на принципах, которые являются общими как для права государств-членов, так и для европейского права, - это принципы свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также верховенство права (ст. 6 Договора о Европейском союзе). Приниматься в члены ЕС могут лишь государства, экономическая, социальная и политическая системы которых соответствуют указанным принципам. Иные государства могут претендовать на статус ассоциированных членов, оформляемый в каждом случае специальным соглашением.

Отношения России с ЕС регулируются заключенным в 1994 г. Соглашением о партнерстве и сотрудничестве с Европейскими сообществами и их государствами-членами <\*>. На основе Соглашения России предоставлен режим наибольшего благоприятствования. Значительное внимание уделено гармонизации

законодательства. Предусмотрено создание следующих органов: Совет сотрудничества (политический орган на уровне министров), Комитет сотрудничества (экономические вопросы), Комитет парламентского сотрудничества. В мае 2002 г. в Москве состоялась девятая встреча на высшем уровне руководителей России и стран - членов ЕС <\*>.

-----  
<\*> Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, заключено на о. Карфу 24 июня 1994 г., ратифицировано Россией.

<\*> См.: РГ. 2002. 29 мая.

## Литература

- Ашавский Б.М. Межправительственные конференции. М., 1980.
- Глотов С.А. Россия и Совет Европы: политико-правовые проблемы взаимодействия. Краснодар, 1998.
- Зайцева О.Г. Международные организации: принятие решений. М., 1989.
- Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988.
- Маргиев В.И. Международные организации: теоретические аспекты. Майкоп, 2001.
- Моисеев Е.Г. Правовой статус Содружества Независимых Государств: Учебное пособие. М., 1995.
- Моисеев Е.Г. Десятилетие Содружества: международно-правовые аспекты деятельности СНГ. М., 2001.
- Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976.
- Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М., 1974.
- Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. М., 1999.
- Право Европейского союза. Документы и комментарии / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 1999.
- Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1998.
- Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М., 1965.
- Фельдман Д.И., Яновский М.В. Генеральная Ассамблея ООН. Казань, 1968.

Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право. М., 2003.

Шибаета Е.А. Право международных организаций. М., 1986.

Шибаета Е.А. Специализированные учреждения ООН. М., 1966.

### **Глава III. 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.

Под правом внешних сношений иногда понимают совокупность норм внутреннего права, регулирующих осуществление внешних сношений государства. Количество таких норм постоянно растет. В учебных целях необходимо учитывать эти нормы и их связь с международным правом. Между тем в научной литературе существуют различные мнения по вопросу о том, насколько основательно внутреннее право должно регламентировать осуществление внешней политики. Одни, учитывая растущее значение внешней политики, считают необходимым более основательно регулировать ее при помощи права. Другие, наоборот, полагают, что законы не должны связывать руки исполнительной власти в международной сфере <\*>.

-----  
<\*> Бывший член кабинета и посол США Е. Ричардсон обосновывает это положение и соображением внутривластного характера: "Именно отсутствие точности в разграничении процессов и отношений между отраслями государственной власти усилили необходимость их сотрудничества и приспособления" (Richardson E. Checks and Balances in Foreign Relations // AJL. 1989. N 4. P. 738).

Международно-правовая концепция права внешних сношений в отечественной литературе была разработана К.К. Сандровским <\*>. Характерной чертой современного права внешних сношений является то, что оно включает дипломатическое право международных организаций.

-----  
<\*> См.: Сандровский К.К. Право внешних сношений. Киев, 1986.



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 <\*>.

-----  
<\*> Верховный суд США еще в 1936 г. определил: "Обладание федеральным правительством властью внешнего суверенитета не зависит от наделения его этой властью Конституцией". Соответствующие полномочия "неотделимы от концепции государственности. Настоящий Суд... находит основание для своего заключения не в положениях Конституции, а в международном праве" (USR. Vol. 299. 1936. P. 317 - 318).

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 могут 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 с целью подчинения другого государства при осуществлении им своих суверенных прав. Вместе с тем международное право обязывает государства сотрудничать друг с другом во имя достижения целей ООН (принцип сотрудничества).

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

### 1. 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 внешних сношений принадлежит центральной власти. Конституция РФ отнесла к ведению Федерации внешнюю политику и международные отношения Российской Федерации (п. "к" ст. 71). 12 марта 1996 г. был принят Указ Президента о координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации <\*>. В июле 2000 г. опубликована Концепция внешней политики Российской Федерации <\*>, в которой сказано, что правовую базу данной Концепции составляют Конституция РФ, федеральные законы, другие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней политики, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, а также Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. N 24 <\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 12. Ст. 1061.

<\*> РГ. 2000. 11 июля.

<\*\*\*> РГ. 2000. 18 янв.

С учетом федерального устройства России в 1996 г. было принято Положение о представительстве МИД РФ на территории Российской Федерации, определившее статус представительств МИД в субъектах Федерации. Функции представительств закреплены Федеральным законом от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации".

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 1969 г., далее - Венская конвенция о праве международных договоров, п. 2 ст. 7). Конкретные полномочия определяются внутренним правом.

## 2. Глава государства

В международном праве издавна существует норма, согласно которой глава государства осуществляет универсальное представительство государства без специальных полномочий. Это положение было вновь подтверждено Международным судом.

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..." <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1996. Para. 45.

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, утверждает военную доктрину и, очевидно, также доктрину внешнеполитическую, ведет переговоры и подписывает договоры. После консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Президент назначает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях. Он принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей, которые аккредитуются при нем.

Как Верховный Главнокомандующий Президент осуществляет права, предусмотренные международным правом на случай войны, включая применение Вооруженных Сил в порядке самообороны, объявление нейтралитета, заключение перемирия и др. В значительной мере полномочия Президента раскрываются в процессе реализации и закрепляются практикой.

## 3. 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: осуществляет меры по обеспечению "реализации внешней политики" (п. "д" ч. 1 ст. 114). Иначе говоря, Правительство осуществляет курс внешней политики, определяемый Президентом. На этом основании Министерство иностранных дел подведомственно Президенту по вопросам, закрепленным за ним Конституцией либо законодательными актами РФ <\*>. Сказанное подтверждается и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с послед. изм.): Правительство осуществляет руководство в сфере обеспечения отношений России с иностранными государствами, международными организациями <\*\*\*>.

-----

<\*> Положение о МИД РФ 1995 г., п. 1.

<\*\*\*> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712; 1998. N 1. Ст. 1 (с послед. изм.).

#### 4. 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 МИД РФ, утвержденное Указом Президента от 14 марта 1995 г. N 271 <\*>, определило основные задачи Министерства следующим образом:

-----

<\*> Утратило силу в связи с Указом Президента РФ N 865 "Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации", утвердившим новое Положение о Министерстве иностранных дел РФ 2004 г.

- разработка и представление Президенту общей стратегии внешней политики;
- реализация внешнеполитического курса;
- координация международных связей субъектов Федерации;
- обеспечение дипломатической защиты интересов России;
- защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений;

- координация деятельности и контроль за работой федеральных органов исполнительной власти в области внешних сношений.

Особо отметим задачу содействия осуществлению межпарламентских и других внешних связей Федерального Собрания Российской Федерации <\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1033.

В правовой сфере МИД:

- разрабатывает проекты договоров;
- осуществляет общее наблюдение за выполнением договоров;
- участвует в подготовке предложений по приведению законодательства в соответствие международно-правовым обязательствам;
- обеспечивает действие единой системы регистрации и учета договоров;
- хранит подлинники и официальные копии договоров;
- осуществляет контроль за соответствием проектов договоров законодательству РФ и международному праву.

## 5. Иные ведомства

По мере расширения спектра межгосударственных связей все большее число ведомств вовлекается в их осуществление в рамках своей компетенции, выступая в качестве специализированных органов внешних сношений. Существует даже теория, согласно которой в будущем межведомственные соглашения займут доминирующее положение в международном праве <\*>.

-----

<\*> См.: Slaughter A.-M. International Law in a World of Liberal States // EJIL. 1995. N 4. P. 513.

В США Министерство почт обладает законодательно оформленной компетенцией заключать международные соглашения в своей области без участия госдепартамента. Большинство наиболее крупных учреждений исполнительной власти США поддерживают международные отношения, заключают соглашения.

Возможность участия ведомств РФ в международных отношениях предусмотрена Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" (далее - Закон о международных

договорах). Кроме того, соответствующие полномочия определены в положениях о министерствах. В Положении о Министерстве юстиции РФ, например, говорится, что оно подписывает международные договоры РФ о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам (ст. 16). В этой связи отметим характерное для современности расширение компетенции в области внешних сношений ведомств, занятых правоохранительной деятельностью <\*>. Эта тенденция объясняется развитием международного сотрудничества в борьбе с преступностью.

-----

<\*> В Положении о МВД РФ 1996 г., в частности, говорится, что Министерство заключает в установленном порядке международные договоры РФ, "осуществляет взаимодействие с международными организациями, правоохранительными органами иностранных государств, направляет в иностранные государства своих представителей для реализации полномочий, отнесенных к компетенции Министерства".

## 6. Парламент

Ни в международном праве, ни в международной практике за парламентом не признается статус органа внешних сношений. Не делает этого и конституционное право. Президенты и госсекретари США не раз разъясняли другим правительствам, что члены Конгресса ни в индивидуальных заявлениях, ни в совместных резолюциях не выражают внешнеполитическую позицию США, подобные документы лишены юридического значения <\*>. Известны случаи, когда парламенты вторгались в компетенцию исполнительной власти, и зачастую результат был негативным <\*\*\*>.

-----

<\*> См.: Henkin L. Foreign Affairs and the Constitution // FA. 1987. N 2.

<\*\*\*> Желая оказать давление на ряд европейских государств в целях ускорения одобрения ими договора о Европейском оборонительном сообществе, Конгресс США в 1954 г. включил в закон положение, согласно которому закупленные на государственные средства военные товары не будут поставляться государствам, не ратифицировавшим договор. Европейские государства заявили протест, расценив это давление как вмешательство в их внутренние дела. Отрицательную позицию заняла и администрация США.

В 1995 г. Государственная Дума приняла закон о прекращении участия России в осуществлении международных санкций в отношении Югославии, что противоречило обязательствам государства по Уставу ООН. Указав на это, Президент отклонил закон. Общеизвестное в международной практике положение требует, чтобы государство говорило одним голосом.

Сказанное ранее 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. Конституция РФ специально оговаривает такие полномочия парламента, как принятие федеральных законов по вопросам войны и мира, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за рубежом. Не будучи органом внешних сношений, парламента вместе с тем вправе поддерживать межпарламентские связи, значение которых неуклонно растет <\*>.

-----

<\*> См.: Хабаров С.А. Международные парламентские организации. М., 1995.

Для эффективности внешних сношений государства сотрудничество исполнительной и законодательной ветвей власти 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 <\*>. В результате исполнительная власть все чаще 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.).

-----

<\*> См.: Лукашук И.И. Конгресс США и международное право // ГиП. 2002. N 1; Krippendorf E. Die amerikanische Strategie. Frankfurt a. M., 1970.

Должное взаимодействие исполнительной власти и парламента не налажено также в России <\*>. Об этом может свидетельствовать довольно резкое заявление Президента РФ: "Депутаты регулярно и неквалифицированно вторгаются в вопросы внешней политики. Это серьезно осложняет отношения России с другими

государствами, подрывает международный авторитет нашей страны" <\*>. Думается, однако, что ответственность за подобное положение лежит и на исполнительной ветви власти.

-----  
<\*> См.: Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент // ГиП. 1966. N 7.

<\*> РГ. 1997. 4 окт.

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 внутривнутриполитическими силами, другую - с контрагентами на международной арене. Если не удастся достичь баланса между двумя сферами, страдает в первую очередь внешняя политика. Многие неудачи США на мировой арене объясняются непропорциональным доминированием внутренней политики.

## 7. Суд

Суд не является органом внешних сношений. Вместе с тем для современности характерна активизация связей, особенно между высшими судами разных стран, что имеет существенное значение и для международного права, в частности для реализации его предписаний внутри страны.

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.

В наше время наблюдается тенденция к прямому взаимодействию судов государств. При принятии судебных решений порою учитывается практика иностранных судов по аналогичным делам. Шире используется интернациональный опыт, нашедший отражение в международных актах. Суды активизируют свои контакты, судьи обмениваются опытом. В общем, положено начало интернационализации правосудия. Значение этого процесса было отмечено Президентом РФ В.В. Путиным, заявившим, что эффективному решению задач,



связанных с функционированием судебной системы, "должна помочь тесная международная правовая кооперация" <\*>.

-----  
<\*> Путин В.В. Выступление на встрече с участниками Глобальной конференции Всемирного банка по проблемам правосудия // ЖРП. 2001. N 8. С. 3.

Отмеченная тенденция находится на самой ранней стадии развития. В целом судебная деятельность даже в странах с развитой правовой системой является национально ограниченной. Специалисты констатируют, что судейский корпус еще не готов ни к надлежащему применению норм международного права, ни к учету зарубежного опыта <\*>.

-----  
<\*> См.: Нешатаева Т.Н. Арбитражные суды и некоторые вопросы применения международного права // РЕМП. 1998 - 1999; Benvenisiti E. Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law // EJIL. 1993. N 1.

## 8. 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 обладает глава государства. В таком случае говорят о государственном иммунитете. Иммуитет действует даже в том случае, если визит не является официальным. Согласно Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г. <\*> (далее - Конвенция о предотвращении преступлений) глава государства находится под международной защитой всегда, когда он находится на территории иностранного государства (п. "а" ст. 1). Все остальные должностные лица государства пользуются дипломатической неприкосновенностью лишь при выполнении соответствующих официальных функций.

-----  
<\*> Указанная Конвенция принята в г. Нью-Йорке 14 декабря 1979 г. Резолюцией 3166 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН, вступила в силу 20 февраля

1977 г., подписана СССР 7 июня 1974 г. с оговоркой и ратифицирована Указом Президента ВС СССР от 26 декабря 1975 г. N 2727-IX.

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 иммунитеты защищают 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 Уставом Международного уголовного суда. Однако утверждается оно не без труда.

Примером тому служит история с бывшим чилийским диктатором Пиночетом, задержанным в Великобритании во время неофициального визита по просьбе Испании, потребовавшей его выдачи. Он обвинялся в гибели испанских граждан. Лондонский Высокий суд в октябре 1998 г. вынес решение: "Как бывший глава государства, Пиночет обладает иммунитетом, защищающим от судебного преследования за действия, совершенные в процессе осуществления своих функций". Однако суд Палаты лордов отменил это решение. Целый ряд государств запросили о выдаче Пиночета и тем самым признали, что иммунитетом он не обладает. Новым подтверждением тому явилось привлечение Международным уголовным трибуналом к ответственности бывшего президента Югославии С. Милошевича.

### § 3. Дипломатическое право

#### 1. 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: Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. <\*> (Россия участвует), Конвенция о специальных миссиях 1969 г. (Россия не участвует), Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, которые пользуются международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г. (Россия участвует).

-----  
<\*> Заключена в г. Вене 18 апреля 1961 г., вступила в силу 24 апреля 1964 г. СССР ратифицировал с оговоркой и заявлением.

Россия поддерживает дипломатические отношения со 180 государствами <\*>. В Москве функционируют 138 дипломатических представительств.

-----  
<\*> Последним по времени было признание Российской Федерацией и установление дипломатических отношений с Восточным Тимором - одним из самых молодых государств мира, получившим независимость, в частности благодаря помощи ООН (см.: РГ. 2002. 22 мая).

## 2. Начало и окончание дипломатического представительства

Установление дипломатических отношений и учреждение представительств осуществляется по соглашению государств. Установление дипломатических отношений не всегда влечет за собой 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* (буквально - 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. Таковыми для прекращения деятельности всего представительства являются прекращение дипломатических отношений, состояние войны, прекращение существования одной из сторон в таких отношениях.

### 3. 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 носят не правовой, а протокольный характер.

Венская конвенция 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.

### 4. Торговые представительства

Институт торговых представительств обрел международно-правовой статус благодаря настойчивым усилиям СССР. Они были органами внешних сношений Союза ССР, осуществлявшими государственную монополию внешней торговли <\*>.

-----  
<\*> См.: Миронов Н.В. Торговые представительства СССР за границей // СЕМП. 1983. М., 1984.

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 реорганизовать торгпредства, заменив их аппаратом торговых советников посольств <\*>. В ряде стран, с которыми поддерживается большой объем межгосударственной торговли, торгпредства сохранены.

-----  
<\*> Постановление Правительства РФ от 26 августа 1996 г. "О реорганизации торговых представительств Российской Федерации за рубежом".

## 5. 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.

-----  
<\*> См.: Сандровский К.К. Специальные дипломатические миссии. Киев, 1977.  
<\*\*\*> Конвенция о специальных миссиях, принята в г. Нью-Йорке в декабре 1969 г. Резолюцией 2530 (XXIV) на 1825-м пленарном заседании 24-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, вступила в силу 21 июня 1985 г., Россия не участвует.

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. Исключительно

важную роль играют встречи на высшем уровне для развития отношений в рамках СНГ.

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.

## 6. Функции дипломатических представительств

Основная функция представительства состоит в представительстве своего государства. Ею определяются остальные функции, заключающиеся 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 доведении информации до сведения своего правительства. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях функции представительства должны осуществляться таким образом, чтобы поощрять дружественные отношения с государством пребывания, развитие с ним сотрудничества в области экономики, культуры, науки.

Существенное значение имеет включение в Венскую конвенцию пункта об отсутствии препятствий к тому, чтобы дипломатическое представительство осуществляло и консульские функции (п. 2 ст. 3). Потребность в этом ощущается довольно часто.

В соответствии с этими положениями определены и функции посольств России (Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. N 1497):

- а) представительство РФ;
- б) обеспечение национальных интересов и реализации внешнеполитического курса РФ;
- в) выполнение поручений органов власти РФ;
- г) сбор информации;
- д) обеспечение развития сотрудничества со страной пребывания;
- е) контроль за выполнением договоров со страной пребывания;
- ж) выполнение консульских функций и общее руководство консульскими учреждениями РФ в стране пребывания.

## 7. 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, могут приглашаться и специалисты из представляемого государства.

-----  
<\*> См.: Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995.

В марте 2002 г. из сейфа консульского отдела Посольства Монголии в Москве была похищена крупная сумма денег. Для расследования преступления Посольство пригласило из Монголии сотрудников правоохранительных органов. ГУВД Москвы сообщило, что оно не получило от Посольства никаких сообщений о краже.

Аналогичный порядок действует и в отношении представительств при международных организациях.

В 1997 г. в помещении представительства Перу при ООН был обнаружен кокаин. Расследование осуществлялось перуанской полицией, которая информировала госдепартамент о ходе его проведения через МИД Перу.

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 <\*>.

-----  
<\*> В последние годы по экономическим причинам в Москве закрылись посольства Уганды, Нигера, Руанды, Того, Буркина-Фасо. Должниками Управления по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД РФ является ряд стран, в том числе Афганистан, Конго, Чад. Известны исключительные случаи, когда страна пребывания соглашается временно оплачивать расходы иностранного

представительства (так, власти ФРГ в течение нескольких лет, начиная с 1994 г., выделяли средства в порядке социальной помощи женщине - послу одного из африканских государств, оказавшемуся не в состоянии содержать свое посольство).

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. 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 Подмосковье на машине посольства.

Неприкосновенны архивы и документы представительства независимо от места их нахождения, включая и 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.). Освобождается оно и 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 пользуется жилое помещение дипломата, даже временное, например номер в гостинице или 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 же касается предписывающей юрисдикции, то дипломат иммунитетом не обладает, поскольку он обязан соблюдать законы страны пребывания, в том числе и те, которые специально предназначены для дипломатов. Одновременно дипломаты находятся под юрисдикцией своего государства. Существенное значение в регламентировании их деятельности играют акты ведомства иностранных дел направившей их страны, которые порой явно ограничивают общепринятые права человека <\*>.

-----

<\*> В годы холодной войны, например, госдепартамент США запрещал обслуживающему персоналу представительства в СССР вступать в "интимные и романтические отношения" с русскими. Лишь в 1995 г. запрет был снят (исключение составляет персонал, связанный с особо важными государственными тайнами, и охрана посольства). См.: International Herald Tribune. 1995. May 26. МИД СССР не издавал подобных распоряжений, но вплоть до начала 1990-х гг. применялись строгие меры к тем, кто заводил тесные связи с гражданами страны пребывания. В 90-х гг. XX в. неофициальный запрет был неофициально же отменен. Ныне ограничения касаются лишь носителей государственной тайны (Известия. 1995. 26 мая).

Иммунитет от гражданской юрисдикции имеет ограничения, которые относятся к тем случаям, когда дипломат выступает не в официальном качестве. Иногда определить это обстоятельство оказывается сложно <\*>. 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).

-----

<\*> В конце 1997 г. после выступления в посольстве Египта в Израиле танцовщица Ш. Шалом подала иск в местный суд, требуя возмещения ей морального ущерба в сумме 286 тыс. долл. США. Она утверждала, что посол позволил себе недопустимые вольности, в результате чего пострадала ее репутация. Суд Израиля

отклонил иск о сексуальном домогательстве, сославшись на дипломатический иммунитет посла.

Иммунитет от уголовной юрисдикции носит абсолютный характер и распространяется даже на те случаи, когда имеет место злоупотребление иммунитетом. Это положение было подтверждено Международным судом ООН в решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране. Одновременно Суд подчеркнул, что изъятие из уголовной юрисдикции не означает безнаказанности: "Дипломатическое право само предусматривает необходимые меры защиты и наказания за противоправную деятельность членов дипломатических или консульских миссий" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1983. P. 38.

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 Генпрокуратура РФ возбудила уголовное дело. В марте 2002 г. московский суд признал К. виновным и приговорил его к четырем годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии-поселении. 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 <\*>.

-----

<\*> Следует отметить, что практике известны примеры и иного рода, в том числе и в канадской практике. 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.М. стал виновником автотранспортного происшествия, в результате которого погибла молодая американка. По просьбе США Грузия отказалась от иммунитета Г.М., который был осужден американским судом. После этого мать погибшей предъявила к 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).

В уже упоминавшемся случае с американским дипломатом следственное управление ГУВД Москвы передало через МИД письмо Посольству США, в котором М.Б. просили явиться для дачи показаний о происшествии или представить такие показания в письменной форме. Но в это время М.Б. уже выехал из Москвы.

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 той же Конвенции). Если багаж следует отдельно от дипломата, то достаточно присутствия лица, ответственного за перевозку багажа.

В апреле 1996 г. на пропускном пункте Бутово таможня проверила перевозимый итальянской фирмой личный багаж трех итальянских дипломатов. При досмотре грузовика было обнаружено большое число предметов старинного искусства, запрещенных к вывозу. Контрабанда была конфискована. Как заявляют российские таможенники, 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.

## 8. Персонал дипломатического представительства

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 выполняют протокольные функции, поздравляют власти страны пребывания с соответствующими событиями или выражают соболезнование. Известны также случаи протеста со стороны корпуса при нарушении дипломатического иммунитета.

Вторая категория сотрудников представительства - административно-технический персонал. Его составляют бухгалтеры, шифровальщики, канцелярские работники, переводчики и т.п. Следуя распространенной практике, Венская конвенция о дипломатических сношениях в значительной мере приравнила административно-технический персонал и членов их семей к дипломатическому персоналу, за некоторыми существенными исключениями. Иммунитет от гражданской и административной юрисдикции не распространяется на действия, совершенные не при исполнении служебных обязанностей. Этот персонал может беспрошленно 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).

В состав дипломатического представительства могут включаться представители иных ведомств. Такая возможность предусмотрена и Положением о Посольстве РФ. В соответствии с постановлениями Правительства РФ предусмотрена возможность направления, например, советников по экономическим вопросам, таможенных атташе и атташе по аграрно-промышленному комплексу.

## § 4. Дипломатическое право международных организаций

## 1. 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 (СССР, Белоруссия и Украина присоединились к ней в 1953 г.). Согласно этой Конвенции имущество ООН пользуется иммунитетом от судебного вмешательства, однако в отдельных случаях возможен отказ от него. 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, выплачиваемых 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.

## 2. Привилегии и иммунитеты представителей государств при международных организациях

Усиление роли и рост числа международных организаций потребовали 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 1975 г. (далее - Конвенция о представительстве). СССР, Белоруссия и Украина ратифицировали Конвенцию в 1978 г. Документ пока не вступил в силу, главным образом, из-за сопротивления государств, на территории которых

расположены организации. Несмотря на это, данная Конвенция представляет собой авторитетный источник для понимания содержания дипломатического права международных организаций. Другим источником являются двусторонние соглашения организаций с государствами их пребывания.

Конвенция о представительстве определяет функции постоянных представительств:

- представительство государства при организации, включающее поддержание связи, ведение переговоров, обеспечение участия своего государства в деятельности организации, защиту интересов своего государства в деятельности организации;

- информационная функция - выяснение осуществляемой в организации деятельности и сообщение об этом своему правительству;

- 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 агремента для главы представительства. Оно по своему усмотрению назначает и весь персонал. Верительные грамоты вручаются главному должностному лицу организации. Привилегии и иммунитеты аналогичны дипломатическим.

-----  
<\*> Статус постоянных представительств РФ при органах СНГ определен Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. N 694 "О Постоянном представительстве Российской Федерации при уставных и других органах Содружества Независимых Государств" // СЗ РФ. 1996. N 40. Ст. 46.

<\*\*\*> В 1974 г. ООН предложила Организации освобождения Палестины создать миссию наблюдателей. Этот акт был опротестован еврейской общественной организацией в судебном порядке, однако суд признал действия ООН правомерными.

Конвенция о представительстве учитывает и интересы принимающего государства. Персонал постоянных представительств обязан уважать право страны пребывания. В случае серьезного и очевидного нарушения уголовного права страны пребывания и (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.

Нередко 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, Международный суд подчеркнул: "Нет более важного условия осуществления отношений между государствами, чем неприкосновенность дипломатических представителей и посольств...". 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 <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1980. P. 42 - 44.

Представители государств все чаще становятся жертвами терроризма, в том числе и международного.

В 1997 г. террористы напали на Посольство США в Ливане, погибло 16 человек. В 1998 г. это имело место в отношении Посольства США в Кении и Танзании, погибло 12 человек. В результате США приняли программу превращения зданий своих посольств в ряде стран в крепости. По соглашению с местными правительствами была усилена охрана, осуществляемая американскими морскими пехотинцами.

ООН приняла в 1973 г. Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (Россия участвует). Эта Конвенция определила круг таких лиц, отнеся 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 о предупреждении преступлений обязала каждого участника рассматривать посягательства на упомянутых лиц в соответствии со своим внутренним правом как тяжкое преступление. Государства обязаны сотрудничать в целях предотвращения таких преступлений. Государство, на территории которого оказывается преступник, обязано либо судить, либо выдать его.

Принятые в последующие годы резолюции специальной Ассамблеи ООН по данному вопросу призывают государства на национальном и международном уровне сделать все необходимое для предотвращения актов насилия против представителей государств. Одновременно подчеркивается недопустимость злоупотребления иммунитетом: "Дипломатические и консульские помещения не должны использоваться таким образом, который несовместим с дипломатическими и консульскими функциями" <\*>.

-----  
<\*> Док. ООН: Res. 49/49. 1994. Dec. 9.

## § 6. Консульское право

### 1. Понятие консульского права

Консульское право - совокупность международно-правовых норм, регулирующих консульские отношения между государствами, включая статус и функции консулов. Консул - должностное лицо одного государства, 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 Консульский устав 1976 г. с поправками, Положение о консульском учреждении РФ 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. Число ее участников превысило 100 государств. СССР присоединился к Конвенции в 1989 г.

До своего распада Советский Союз имел 177 консульских отделов посольств, 59 генеральных консульств, 8 консульств и одно консульское агентство. Российская Федерация стала их правопреемницей. В настоящее время перед Россией стоит задача налаживания консульских отношений с бывшими советскими республиками. Уже в 1993 г. были подписаны двусторонние конвенции с десятью странами. Для России консульская служба в этих странах, где проживают миллионы россиян, имеет исключительно важное значение.

## 2. 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.

Консульские отношения отличаются от дипломатических отношений, которые носят представительный, политический характер, являются формой взаимодействия государств. Самостоятельный статус консульских отношений видится и в том, что прекращение дипломатических отношений не влечет за собой 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 советскими республиками. 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.

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.

### 3. 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 направившего их государства. Кроме такого рода штатных консулов практике известны нештатные или почетные консулы. Они назначаются из числа граждан своей страны или страны пребывания (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 обращая в свою пользу консульские сборы. В СССР было принято специальное Положение о почетном (нештатном) консуле СССР, а также внесены соответствующие поправки в Консульский устав. Однако реализованы соответствующие положения не были.

Развитие международных связей граждан России и непосильность бремени содержания слишком широкой сети штатных консулов создали предпосылки для более широкого использования института почетных консулов. Таких консулов Россия имеет примерно в двух десятках стран. Граждане России являются почетными консулами ряда государств в Санкт-Петербурге и Владивостоке. Есть основания полагать, что этот институт будет использоваться еще шире. Полномочия почетных консулов более ограничены, чем штатных. Содержатся они за счет взимаемых за оказанные услуги консульских сборов.

### 4. Консульские функции

Консульства выполняют три основные функции.

Во-первых, это защита интересов своего государства и его граждан, а также юридических лиц.

Во-вторых, содействие развитию дружественных отношений, прежде всего экономических, культурных и научных.

В-третьих, информация 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:

- выдают паспорта и проездные документы своим гражданам, а также визы желающим посетить представляемое консулом государство;

- оказывают помощь своим гражданам;

- совершают акты бесспорной юрисдикции, в частности нотариальные действия и регистрацию актов гражданского состояния;

- охраняют интересы граждан в случае смерти;

- охраняют интересы несовершеннолетних и иных не обладающих полной дееспособностью граждан своего государства;

- представляют или обеспечивают представительство граждан своего государства в судебных и иных учреждениях государства пребывания с целью получения распоряжения о предварительных мерах, ограждающих права и интересы этих граждан, если последние не могут сделать этого 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 этой 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.

Из сказанного видно, сколь многогранна деятельность консулов и сколь она важна для обеспечения прав и интересов граждан, а также для развития связей между

соответствующими государствами. По мере развития этих связей объем работы консульств и ее значение возрастают.

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, порой с границами всего государства. Выполнение функций за пределами округа допустимо только с разрешения компетентных органов государства пребывания.

## 5. 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. Такое согласие предполагается в случае пожара или иного стихийного бедствия. 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 с гражданами направившего их государства, а последние - с консульством. Соответствующие органы государства пребывания безотлагательно сообщают в консульство обо всех случаях ареста или задержания граждан представляемого государства.

Это положение было подтверждено Международным судом в решении по делу братьев Легранд 2001 г. <\*>. Суд приговорил двух братьев к смертной казни за убийства. При этом факт их ареста не был доведен до сведения консульства ФРГ, гражданами которой они являлись. Суд признал США нарушившими нормы международного права.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 2001.

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 обо 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.

Иммунитет 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.Ю. был обвинен в вождении автомобиля в нетрезвом состоянии и в попытке дать взятку полицейскому. Канада запросила Украину о лишении А.Ю. дипломатического иммунитета. После отказа Украины канадские власти объявили А.Ю. персоной *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 должны 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 досмотр багажа 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. Генконсул 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 посвящена отдельная глава Трудового кодекса РФ (гл. 53).

## Литература

- Блищенко И.П. Дипломатическое право. М., 1990.
- Ганюшкин Б.В. Дипломатическое право международных организаций. М., 1972.
- Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995.
- Ковалев А.А. Привилегии и иммунитеты в современном международном праве. М., 1986.
- Консульские конвенции, заключенные Советским Союзом с иностранными государствами. М., 1985.
- 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.
- Селянинов О.П. Дипломатические представительства. М., 1986.
- Селянинов О.П. Дипломатические отношения государств: принципы, формы и методы. М., 2004.
- Смирнов Ю.М. Консульское право: практика применения. М., 2001.

## Глава IV. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

### § 1. Понятие права международных договоров

Право международных договоров - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют порядок заключения, действия и прекращения международных договоров.

Эта отрасль занимает стержневое положение в системе международного права <\*>. Она связана со всеми его отраслями и институтами. В теории и практике используется также такое понятие, как международное договорное право, которым обозначают нормы, созданные договорами, в отличие от обычных норм. Известно также выражение "международное договорное право, например, России", которым обозначается совокупность договоров определенного государства. Объем такого

права становится все более значительным. Россия является участницей свыше 10 тыс. договоров.

-----  
<\*> В отечественной науке это право наиболее обстоятельно исследовано А.Н. Талалаевым и В.М. Шуршаловым.

Источниками права договоров являются обычные нормы, которые в значительной мере кодифицированы и развиты универсальными конвенциями: Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. (касается договоров только между государствами), Венской конвенцией о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. К праву договоров относится и Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г., но она более тесно связана с институтом правопреемства.

Важная роль в регулировании заключения и осуществления договоров принадлежит внутреннему праву. Основные его положения содержатся в конституционном праве. Более детальные нормы формируются в практике государственных органов, включая судебные. Считается, что область внешних сношений требует гибкого регулирования.

В некоторых странах, например в Мексике, принимаются специальные законы о договорах. В нашей стране такие законы являются традиционными, начиная с Постановления ЦИК СССР 1925 г., и становятся все более детальными. В настоящее время действует Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

## § 2. Стороны в договорах

Сторона или участник договора - государство или международная организация, которые согласились на обязательность для них договора и для которых он вступил в силу.

Стороны - важнейший элемент договорного правоотношения. Состав и характер сторон определяют содержание и роль договора. С изменением состава сторон может меняться реальное содержание и значение договора <\*>. Каждое государство имеет



равное суверенное право на участие в договорах. Однако реальные возможности у них неодинаковы. Поэтому по объему и значению договорное право США существенно отличается от договорного права, например, Гватемалы.

-----  
<\*> См.: Лукашук И.И. Стороны в международных договорах. М., 1966.

Субъект Федерации в порядке редкого исключения может участвовать в договорах, если это предусмотрено федеральной конституцией. Стороной в договоре является государство в целом. Вместе с тем в зависимости от органов, представляющих государство, различают межгосударственные договоры (заключаются на высшем уровне и от имени государства), межправительственные (от имени правительства), межведомственные (от имени ведомств).

Известны случаи, когда стороной является группа государств или даже государств и международных организаций, например Соглашение о партнерстве между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами - с другой, 1994 г.

Растет число договоров с участием межгосударственных организаций. Поскольку организации обладают специальной правосубъектностью, возможности их участия в договорах ограничены их функциями и определяются их уставами.

Договоры обязывают только участников. Для третьих, т.е. не участвующих, государств они не создают ни прав, ни обязанностей. Договор может породить правовые последствия для третьих государств только в случае их согласия. Если такое государство пользуется вытекающими из договора правами, то оно должно соблюдать и связанные с этим обязанности. Так, государство, пользующееся правами по Конвенции о судоходстве по Дунаю, должно соблюдать установленные ею правила. Стороны вправе изменять содержание договора без согласия третьих государств, пользующихся вытекающими из него правами. Государства - члены организации могут путем общего соглашения создавать для нее права и обязанности.

Особую категорию представляют договоры, устанавливающие объективный режим.

Примером могут служить договоры о режиме Антарктики, в которых участвует ограниченный круг государств. Тем не менее установленный ими и не вызвавший протеста других государств режим обязаны соблюдать все государства. Более того, порою такие договоры обязывают участников предпринимать необходимые меры с тем, чтобы третьи государства не нарушали установленный режим. В Протоколе об

охране окружающей среды к Договору об Антарктике говорится: "Каждая Сторона прилагает надлежащие усилия, совместимые с Уставом Организации Объединенных Наций, с тем, чтобы никто не осуществлял деятельность, противоречащую настоящему Протоколу" <\*>.

-----

<\*> СМД. 1998. N 11. С. 9. Ст. 13.

В зависимости от числа участников договоры делятся на двусторонние и многосторонние. Основную массу договоров составляют двусторонние, дающие возможность учитывать специфику сторон и их отношений. В условиях глобализации растет число и значение многосторонних договоров. С их помощью решаются проблемы, касающиеся международного сообщества в целом, например Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. или Статут Международного уголовного суда 1998 г. Многосторонние конвенции служат основным средством кодификации и прогрессивного развития международного права.

Договоры, содержащие нормы, объект и цели которых представляют интерес для всех государств, называются общими или универсальными договорами. Такие договоры должны быть открытыми, т.е. в них должны иметь право участвовать все государства. В закрытом договоре участвуют только заключившие его государства. К полукрытому договору могут присоединиться и другие государства, но только с согласия его участников. Такими являются многие многосторонние договоры в рамках СНГ. Другим примером может служить Североатлантический договор 1949 г.

Договоры государств определенного географического района именуется региональными. Таковыми являются соглашения, заключенные в рамках СНГ и ЕС. Особый смысл этому понятию придает Устав ООН, допускающий существование региональных соглашений для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию мира, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения совместимы с целями и принципами ООН (ст. 52).

### § 3. Право на участие в договорах

В прошлом существовал принцип свободы договоров, позволявший крупным государствам заключать договоры практически по любому вопросу и самим определять круг участников, не считаясь с правами менее могущественных государств. Крупные державы очень неохотно расставались с этим принципом. Из-за

позиции западных держав право на участие было лишь частично отражено в Декларации Венской конференции, а не в принятой ею Конвенции о праве договоров 1969 г. Ныне универсальные конвенции открыты для участия всех государств.

В общем, можно считать, что право государства на участие в общих договорах стало общепризнанным. Оно основано на принципе суверенного равенства, из которого вытекает равное право всех государств на участие в международной жизни.

Право на участие может существовать в отношении не только общих, но и иных договоров <\*>. При этом определяющим фактором является наличие у государства юридической заинтересованности. Международный суд использует выражение "интерес правового характера" <\*\*\*>. Абсолютным правом на участие обладает наиболее заинтересованное государство, т.е. такое, дела которого являются основным предметом договорного урегулирования. Неучастие наиболее заинтересованного государства влечет за собой недействительность договора, нарушающего принципы суверенного равенства и невмешательства.

-----  
<\*> См.: Лукашук И.И., Лукашук О.И. Право на участие в международных договорах // СГП. 1985. N 4.

<\*\*\*> См.: решение по делу о материковой, островной и морской границе "Сальвадор против Гондураса" // ICJ. Reports. 1990. Para. III a. Sept. 13.

Это положение нашло отражение в практике Международного суда. При рассмотрении дела о золоте, изъятом в Риме в 1943 г., Суд отклонил требование Италии о разделе доли Албании без ее участия в процессе на том основании, что "законные интересы Албании были бы не только затронуты решением, но и явились бы объектом решения" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1954. P. 32.

Правом на участие обладают и непосредственно заинтересованные государства, т.е. такие, законные права и интересы которых имеют прямое отношение к предмету договора.

Например, в отношении договора о режиме Суэцкого канала Египет является наиболее заинтересованным государством, а государства, активно пользующиеся каналом, относятся к непосредственно заинтересованным.

Положение непосредственно заинтересованного государства отличается от положения наиболее заинтересованного государства. Неучастие того или иного непосредственно заинтересованного государства не делает договор недействительным. В определенной мере это подтверждается решением Международного суда по делу "Науру против Австралии" <\*>.

-----  
<\*> См.: ICJ. Reports. 1995. P. 90.

Право на участие существует независимо от признания государства или его правительства. Практически во всех общих многосторонних договорах участвуют не признающие друг друга государства или правительства. Особый случай, когда ООН объявляет незаконным режим, установленный в стране в нарушение права народа на самоопределение. Прецедент был создан решениями Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН 1965 - 1979 гг. относительно расистского режима в Южной Родезии.

Не является препятствием для участия в договоре отсутствие дипломатических или консульских отношений. Разрыв этих отношений не влечет за собой прекращения договора, если они не являются необходимыми для его осуществления. Но и в последнем случае обычно речь идет лишь о приостановлении действия договора. Например, разрыв консульских отношений делает невозможным осуществление консульской конвенции, и она приостанавливает свое действие, которое возобновляется с восстановлением консульских отношений.

#### § 4. Заключение договоров

##### 1. Стадии заключения договора

Заключение договора включает обычно три стадии.

Первой стадией является принятие текста. Текст многостороннего договора принимается большинством в две трети участников конференции и не налагает юридических обязательств. Тем не менее сам факт принятия текста многостороннего договора способен оказывать влияние как на политику, так и на международное право. Так, в 1984 г. Генеральная Ассамблея ООН подавляющим большинством голосов одобрила резолюцию, подчеркнувшую историческое значение принятия

Конвенции по морскому праву "в качестве важного вклада в поддержание мира, справедливости и прогресса для всех народов земного шара".

Вторая стадия - установление аутентичности, т.е. подлинности текста, которое осуществляется путем подписания, полного или предварительного, самого текста или заключительного акта, содержащего текст договора.

Третья стадия - согласие на обязательность договора, которое может быть выражено подписанием, ратификацией, принятием, утверждением или присоединением в зависимости от порядка, предусмотренного договором.

Государство, завершившее оформление своего участия в договоре, независимо от того, вступил ли он для него в силу, именуют "договаривающееся государство". Государство, которое согласилось на обязательность договора и для которого он вступил в силу, называют участником договора.

## 2. Полномочия

Для участия в любой из стадий заключения договора представитель государства или организации должен иметь полномочия. Высшие должностные лица (глава государства, глава правительства, министр иностранных дел или генеральный секретарь международной организации) обладают такими полномочиями в силу занимаемого положения. Не нуждаются в специальных полномочиях руководители ведомств при заключении межведомственных соглашений. Иные лица должны иметь специальные полномочия. Полномочия выдаются органом государства, от имени которого заключается договор. Эти общепринятые положения закреплены Законом о международных договорах РФ. Кроме того, в нем предусмотрено, что договоры, затрагивающие компетенцию субъекта Федерации, заключаются по согласованию с его органами (ст. 4).

При подготовке двустороннего договора производится обмен полномочиями. В случае многостороннего договора полномочия предъявляются для проверки.

Участие в заключении договора без полномочий не порождает правовых последствий, за исключением случаев, когда соответствующие действия в дальнейшем подтверждаются государством или организацией. Нарушения уполномоченным инструкций своего правительства могут служить основанием недействительности выраженного согласия лишь в том случае, если они были доведены до сведения другой стороны.

Государство может ссылаться на нарушение своего внутреннего права как на основание недействительности его согласия лишь в том случае, если речь идет о нормах относительно компетенции заключать договоры и если нарушение было явным и касалось нормы внутреннего права особо важного значения.

### 3. Подписание

Подписание договора в одних случаях означает окончательное принятие текста, в других - выражение согласия на его обязательность. Оно может быть окончательным или предварительным. К последнему виду относятся парафирование (подписание с помощью инициалов подписывающего лица) и подписание ad referendum (до одобрения), т.е. отложенное подписание <\*>. Парафирование удостоверяет аутентичность текста, после чего уполномоченные уже не могут вносить в него изменения. Как правило, за парафированием следует полное подписание. Правда, известны случаи, когда парафированию придается статус полного подписания в результате последующего утверждения договора. К парафированию прибегают по разным мотивам, например довольно часто договор парафируется разрабатывавшими его уполномоченными, а подписывается главами государств или правительства.

-----

<\*> См.: Каламкарян Р.А. Фактор времени в праве договоров. М., 1989. С. 60.

Подписание ad referendum обычно используется в тех случаях, когда уполномоченный согласен с подготовленным текстом, но считает целесообразным получить одобрение правительства, например, если содержание текста не совсем соответствует полученным им инструкциям. После одобрения договора государством подписание ad referendum обретает статус полного подписания.

Порядок подписания договора обычно согласовывается сторонами в процессе переговоров. В прошлом подпись под договором обязательно сопровождалась печатью. Ныне нередко ограничиваются подписью.

Сам по себе факт подписания договора может иметь серьезное политическое значение, содействовать улучшению отношений между участниками. Существенно значение подписания универсальной конвенции, призванной установить нормы общего международного права, для формирования соответствующих обычных норм <\*>.

-----  
<\*> По мнению канадского юриста Д. Джонстона, в отношении правотворческой конвенции "подписание может иметь большее значение, чем последующие акты согласия" (Can. YIL. 1988. P. 32).

В некоторых международных организациях принята процедура, которая вообще не предусматривает подписания. В Международной организации труда (МОТ), например, конвенции принимаются конференцией и передаются на утверждение государствам <\*>.

-----  
<\*> См.: Дружков М.П. Заключение многосторонних договоров в рамках и под эгидой международных организаций. Киев, 1986.

#### 4. Ратификация, утверждение, присоединение

Ратификация - акт утверждения международного договора высшими органами государственной власти, выражающий согласие на его обязательность.

Порядок ратификации определяется внутренним правом. В соответствии с Конституцией РФ ратификация осуществляется Федеральным Собранием РФ в форме закона.

Согласно Закону о международных договорах (ст. 15) ратификации подлежат международные договоры РФ:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении государственной границы РФ, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

г) об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения

международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации.

Ратификации подлежат также международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Особый порядок ратификации договоров о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов предусмотрен Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. N 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" (ст. ст. 7 - 9) <\*>.

-----

<\*> РГ. 2001. 20 дек. С. 10.

Известны случаи вынесения вопроса о ратификации особенно важных договоров на референдум. В 1992 г. во Франции был проведен референдум о ратификации Маастрихтского договора о Европейском союзе. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" не исключает возможности подобного волеизъявления (ст. 3).

В принципе ратификация не должна чрезмерно откладываться. Однако известны случаи, когда она затягивалась на десятки лет. Так, СССР подписал Конвенцию об использовании радиовещания в интересах мира в 1936 г., а ратифицировала ее Россия как правопреемник СССР в 1992 г. Особенно много подобных случаев в практике США.

На основании акта о ратификации глава государства подписывает ратификационную грамоту. Процесс ратификации считается завершенным после обмена ратификационными грамотами (в случае двустороннего договора) или после сдачи ее на хранение (в случае многостороннего договора).

Отказ от ратификации не считается нарушением международного обязательства, но может повлечь за собой отрицательные политические последствия. В послании Президента США о положении страны 1979 г. говорилось, что отказ США от ратификации договора ОСВ-2 нанесет ощутимый удар по отношениям с союзниками в Европе <\*>.



-----  
<\*> DSB. 1979. N 2032. P. 8. Канцлер ФРГ Г. Шмидт заявил: "Отказавшись от ратификации соглашений с Польшей, ФРГ утратила бы доверие в международном плане" (Trybuna Ludu. 1976. 30 stycznia).

Согласие международной организации на обязательность для нее договора осуществляется актом официального подтверждения, принимаемым ее компетентным органом.

Утверждение, принятие - процедуры выражения согласия на обязательность договора, не подлежащего ратификации, но предусматривающего одобрение после подписания.

Эти процедуры осуществляются более широким кругом государственных органов, чем ратификация. Закон о международных договорах предусматривает, что договоры по вопросам, требующим ратификации, утверждаются федеральным законом (п. 1 ст. 20). Утверждение, принятие договоров осуществляются также Президентом и Правительством. Многие договоры содержат стандартное положение о том, что одобрение производится каждой из сторон в соответствии с ее внутренним правом.

Присоединение - акт согласия на обязательность договора, заключенного другими государствами.

Возможность присоединения предусматривается в самом договоре или согласовывается его участниками. Как правило, присоединение осуществляется теми же органами, что и ратификация или утверждение. Этот порядок закреплен Законом о международных договорах (ст. 21).

Договор представляет собой единое, сбалансированное целое. Поэтому согласие на обязательность части договора может иметь место лишь в случае, если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства. Попытка некоторых западных держав принять лишь часть Конвенции ООН по морскому праву вызвала отрицательную реакцию Генеральной Ассамблеи, которая 1 ноября 1988 г. приняла Резолюцию о морском праве. Резолюция подчеркнула важность обеспечения целостности Конвенции, предотвращения применения ее постановлений избирательно, вопреки ее объекту и целям.

## § 5. Оговорки

Оговорка - одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в процессе заключения договора, имеющее целью исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в отношении автора оговорки.

Право государства делать оговорки было закреплено Венской конвенцией о праве международных договоров (ст. 19) по инициативе СССР. Проблема оговорок связана с тем, что в многосторонних конвенциях участвует большое количество государств, интересы которых далеко не всегда совпадают. Нередки случаи, когда, поддерживая конвенцию в целом, государство считает неприемлемым для себя то или иное отдельное положение. Институт оговорок призван обеспечить как можно более широкое участие государств.

Из этого видно, что институт оговорок имеет смысл лишь в отношении многосторонних договоров, хотя в Венской конвенции о праве международных договоров об этом прямо не сказано. Значительную роль здесь сыграла позиция США, в практике которых оговорки к двусторонним договорам встречаются нередко <\*>. В отношении двусторонних договоров существует правило, согласно которому оговорка равносильна предложению о пересмотре принятого текста. Невозможность оговорок к двусторонним договорам подтверждена Комиссией международного права ООН, которая в настоящее время кодифицирует правила относительно оговорок.

-----

<\*> См.: Henkin L. Ratification of Human Rights Conventions // AJIL. 1995. N 2.

Оговорки делаются при подписании, ратификации, утверждении, принятии или присоединении к договору, а также при уведомлении о правопреемстве в отношении договора. Оговорка, сделанная при подписании, должна быть подтверждена при ратификации, утверждении и т.д. Правом делать оговорки обладают те же лица и органы, которые представляют государство при подписании, ратификации и утверждении договора.

Оговорка не должна противоречить целям и принципам договора, изменять его главное содержание. Она не может иметь места, если такого рода оговорки запрещены договором или если договор допускает лишь определенный вид оговорок, к которому данная оговорка не относится. Есть немало договоров, не допускающих оговорок, например Договор о создании Экономического союза стран СНГ. Оговорка может быть в любой момент снята сделавшим ее государством.

Оговорка, которая определенно допускается договором, не нуждается в согласии других договаривающихся государств. Во всех иных случаях такое согласие необходимо. Если из ограниченного числа участников, а также из целей и принципов договора следует, что он должен применяться лишь в целом между всеми участниками, то оговорки к нему нуждаются в принятии всеми участниками. В остальных случаях возражение против оговорки части участников не препятствует участию в договоре государства, сделавшего оговорку. Оговорка считается принятой участником, если в течение года он не заявит возражения.

Оговорка к учредительному акту организации нуждается в принятии ее соответствующим органом.

Юридические последствия оговорки состоят в том, что она вносит соответствующие изменения в договор во взаимоотношениях стороны, ее сделавшей, и сторон, ее принявших. В случае возражений против оговорки со стороны отдельных участников в их взаимоотношениях со сделавшим оговорку государством соответствующее положение не применяется. Оговорка не изменяет положений договора во взаимоотношениях остальных участников.

Закон о международных договорах в целом закрепил приведенным режим оговорок, установленный Венской конвенцией о международных договорах. Вызывает сомнение лишь требование, чтобы принятие или возражения против оговорок осуществлялись тем же органом, который выразил согласие на обязательность договора. В частности, в отношении ратифицированных договоров принятие или возражения против оговорок оформляются законом (п. 2 ст. 25). Едва ли Федеральное Собрание РФ сможет своевременно принять значительное количество соответствующих законов. В других странах принятие или возражение против оговорок отнесены к компетенции исполнительной власти.

Кроме оговорок государства делают заявления о толковании, цель которых состоит в уточнении смысла того или иного положения или его понимания автором заявления. Такие заявления возможны в отношении как многосторонних, так и двусторонних договоров. В отличие от оговорок они не изменяют содержания договора и не нуждаются в согласии других участников. Обязывают они лишь государство, которое их сделало. Тем не менее заявления о толковании нельзя считать лишенными всякого правового значения. Они представляют собой разновидность практики. Согласно Венской конвенции о праве международных договоров наряду с контекстом договора при толковании учитывается практика применения договора,

которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования (п. 3 ст. 31).

Практике известны также общеполитические заявления, содержащие оценку договора или его отдельных положений, без намерения оказать юридическое воздействие на договор. Такие заявления могут иметь лишь политическое значение. Тем не менее порою бывает нелегко провести границу между заявлением, имеющим и не имеющим юридического значения <\*>.

-----  
<\*> Постановление Верховного Совета РФ о ратификации договора между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических вооружений содержало также заявление: "Какое-либо отступление участников от Договора, от соответствующих правовых и политических обязательств бывшего СССР и США, содержащихся в связанных с Договором отдельных соглашениях, юридически обязательных письменных, политически обязывающих заявлениях, совместных заявлениях и других заявлениях по соответствующим вопросам, несовместимо с Договором" (РГ. 1992. 21 нояб.).

При всех условиях односторонние заявления не влияют на содержание договора и не обязывают других участников. Поэтому едва ли обоснованно включение в закон о ратификации запрещения другим государствам делать определенные заявления <\*>.

-----  
<\*> Такое запрещение содержит Федеральный закон "О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств", подписанный Президентом 18 июня 1998 г.

## § 6. Депозитарий

Депозитарий (хранитель) договора определяется соглашением договаривающихся сторон. Депозитарием могут быть государство, правительство, международная организация или ее высшее должностное лицо. Реально депозитариями являются государство и организация, а не их органы. В годы "холодной войны" во избежание политических затруднений для ряда общих договоров большого значения назначался не один, а несколько депозитариев. Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. указал в качестве депозитариев

правительства СССР, Великобритании и США. Такой прием встречался и в последующем. Договор по открытому небу 1992 г. предусмотрел в качестве депозитариев правительства Канады и Венгрии. В подобных случаях относящиеся к договору документы могут сдаваться как одному из депозитариев, так и всем им.

Функции депозитария носят международный характер и должны осуществляться беспристрастно. В случае разногласий между каким-либо государством и депозитарием последний информирует об этом всех участников, которые и принимают решение.

Основные функции депозитария следующие: хранение подлинника договора и сданных на хранение полномочий; подготовка и рассылка заверенных копий договора; получение и хранение иных относящихся к договору документов и информирование о них участников; регистрация договора.

## § 7. Вступление договора в силу

Вступление договора в силу означает наступление момента, с которого договор начинает действовать как международно-правовой акт.

Как правило, порядок вступления договора в силу определяется в его тексте. Обычно двусторонний договор вступает в силу после его окончательного одобрения обеими сторонами. Подлежащий ратификации договор вступает в силу после обмена ратификационными грамотами, требующий утверждения - после обмена соответствующими сообщениями. Не требующий ратификации или утверждения договор вступает в силу после подписания. Многосторонний договор вступает в силу для государств в разное время, в зависимости от того, когда каждое из них окончательно оформит свое участие.

Вступление договора в силу и начало его применения обычно совпадают по времени, но не всегда. В Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. предусмотрено, что она вступает в силу после сдачи ратификационной грамоты или акта о присоединении, а применяться будет лишь в случае вооруженного конфликта. Порою договор предусматривает, что их постановления начнут применяться через определенный срок после вступления его в силу.

До вступления в силу договор не обязывает договаривающиеся государства. Тем не менее норма общего международного права обязывает их воздерживаться от действий, способных лишить договор его объекта, сделать невозможным достижение

его целей. Об этом говорится и в Законе о международных договорах (п. 2 ст. 31). Такая обязанность существует с момента подписания договора до его окончательного принятия и вступления в силу либо до отказа от участия в подписанном договоре. Она распространяется и на те случаи, когда субъект окончательно оформил свое участие в договоре, но договор не вступил в силу из-за того, что другая сторона или стороны еще не сделали этого. Обязанность прекращается, если вступление в силу слишком затягивается.

Советское государство на протяжении своей истории подчеркивало значение отмеченных положений. Так, в ноте Правительства РСФСР Правительству Польши от 11 апреля 1921 г. содержался протест против действий другой стороны, нарушавших подписанный, но не ратифицированный и не вступивший в силу мирный договор <\*>. В связи с подписанием рядом государств временной договоренности, противоречившей подписанной ими Конвенции ООН по морскому праву, ТАСС заявил, что "общепризнанные нормы международного права обязывают государства, подписавшие договор, воздерживаться от любых действий, направленных на его подрыв" <\*>.

-----

<\*> Советская Россия и Польша. М., 1921. С. 15.

<\*> Правда. 1984. 15 сент.

До вступления в силу договор может применяться временно, если это в нем предусмотрено или если стороны договорились об этом иным образом. Согласно Закону о международных договорах решение о временном применении принимается тем же органом, который принял решение о подписании. Если договор подлежит ратификации, то он должен быть представлен в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с момента его временного применения. В таком случае срок временного применения может быть продлен только законом (п. 2 ст. 23).

## § 8. Опубликование и регистрация договоров

В истории дипломатии тайные договоры заслужили печальную славу. С их помощью решались судьбы народов и государств, готовились войны. Такие договоры несовместимы с основами национального и международного демократического правопорядка. Демократическому правопорядку присущ следующий принцип: закон не обязывает, если он не опубликован (*non obligat lex nisi promulgate*). Существенную

роль в движении за запрещение тайных договоров сыграл российский Декрет о мире 1917 г., декларировавший отмену тайной дипломатии и положивший начало публикации тайных договоров.

В соответствии с Законом о международных договорах ратифицированные и вступившие в силу для Российской Федерации договоры публикуются в Собрании законодательства, а иные вступившие в силу договоры - в Бюллетене международных договоров. Исключение составляют соглашения межведомственного характера, которые публикуются в специальных изданиях.

Официальная публикация договора имеет юридическое значение. С этого момента его положения становятся частью правовой системы России и подлежат применению всеми органами государства. Аналогичное положение и в ряде других государств. Например, в Конституции Нидерландов 1983 г. сказано: "Положения международных договоров и актов международных организаций, которые являются общенормативными и обязательными к исполнению всеми лицами, подлежат применению только после их опубликования" (ст. 93) <\*>.

-----

<\*> Конституции государств Европы: В 3 т. М., 2001. Т. 2. С. 628.

Вместе с тем следует учитывать, что полный отказ от тайных соглашений или их отдельных положений едва ли возможен. Заключаются договоры о военно-техническом сотрудничестве, о поставках товаров и др., публикация которых может иметь отрицательные последствия. Закон о международных договорах предусматривает, что публикация договоров осуществляется по представлению МИД.

Тайные договоры широко используются американской дипломатией. Так, в июле 1984 г. греческое правительство объявило об аннулировании 19 секретных соглашений с США, касавшихся военных объектов США в Греции. При обсуждении этого вопроса в конгрессе сенатор С. Саймингтон говорил о многих соглашениях, которые, несмотря на то что они возлагают на США международные обязательства, "зачастую держатся в тайне от Конгресса и американского народа" <\*>.

-----

<\*> Congressional Review of International Agreements. Wash., 1976. P. 274.

Заключались секретные соглашения и с Россией. В октябре 2000 г. представитель госдепартамента США признал, что соглашение Черномырдин - Гор

относительно российских поставок оружия Ирану 1995 г. сопровождалось рядом секретных документов <\*>.

-----  
<\*> International Herald Tribune. 2000. Oct. 26.

Сказанное свидетельствует, что полное исключение тайных соглашений из международной практики едва ли возможно. Выход видится в том, чтобы секретные договоры не противоречили опубликованным, а секретные статьи и приложения - тем, что опубликованы. Такой подход начинает находить признание. В Конституции Греции сказано: "Секретные статьи договора ни в коем случае не могут противоречить открытым статьям" (п. 3 ст. 36) <\*>.

-----  
<\*> Конституции государств Европы. Т. 1. С. 660.

При всех условиях не подлежат применению неопубликованные договоры, затрагивающие права человека. Это подтверждено Конституцией России (ч. 3 ст. 15), а также судебной практикой <\*>.

-----  
<\*> См.: п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. (РГ. 1995. 28 дек.). В решении Кассационного суда Бельгии от 19 марта 1981 г. говорилось, что договор не обязывает индивидов и не может служить основанием для предъявления им претензий, если он не опубликован должным образом.

Регистрация - это средство ограничения возможности использования тайных договоров. Устав ООН требует, чтобы всякое международное соглашение члена Организации было зарегистрировано в Секретариате и им опубликовано. На случай нерегистрации предусмотрена санкция: стороны в таком договоре не могут ссылаться на него ни в одном из органов ООН. Иными словами, для ООН незарегистрированный договор юридически не существует. Однако это не влияет на обязательную силу договора в отношении сторон. Последнее положение было подтверждено Международным судом. В решении о юрисдикции в отношении спора между Катаром и Бахрейном Международный суд определил, что нерегистрация "не имеет никаких последствий для действительности соглашения, которое не становится менее обязательным для сторон" <\*>.



<\*> ICJ. Reports. 1994. P. 122. Устав Лиги Наций предусматривал недействительность незарегистрированных договоров. Однако оказалось, что это положение не оправдало себя.

Регистрация договоров предусмотрена и уставами региональных организаций. Существует также система внутренней регистрации. В России единая система регистрации договоров находится в ведении МИД.

## § 9. Форма договоров

Международное право не устанавливает обязательной формы договора <\*>. Стороны вправе определять ее по своему усмотрению. Форма не влияет на юридическую силу договора. Договоры заключаются в письменной и устной форме. Преимущества письменной формы сделали ее доминирующей в договорной практике. Многие договоры содержат детальные постановления, используются цифровые показатели формулы, географические карты и т.д.

-----

<\*> См.: Лукашук И.И. Форма международных договоров. М., 2001.

Устные соглашения также нередко встречаются в практике. Довольно часто они используются для оформления преобразования дипломатических миссий в посольства и для установления дипломатических отношений, т.е. в тех случаях, когда не требуется детальных постановлений. Изредка встречаются случаи, когда устные соглашения заключались по важным политическим вопросам. В такой форме СССР в 1934 г. заключил соглашение о взаимной помощи с Монголией. Между США и Японией в 1960 г. было заключено устное соглашение о том, что американские военные корабли и самолеты, несущие ядерное оружие, могут находиться на территории Японии. В 1946 г. между постоянными членами Совета Безопасности ООН было заключено устное соглашение о географическом распределении мест в этом органе.

Порою форма договора приобретает серьезное политическое значение. В конце 2001 г. руководители России и США договорились об ограничении стратегических наступательных потенциалов. Администрация США настаивала на устной форме. Руководство России добилось согласия на оформление достигнутого соглашения в виде письменного договора <\*>.

-----  
<\*> См.: РГ. 2002. 25 мая.

Устные соглашения нередко называют джентльменскими соглашениями, что не совсем правильно. Существуют два вида устных соглашений. К первому относятся те, что порождают международно-правовые обязательства. Существование такого рода соглашений является общепризнанным. В заявлении директора бюро МИД Японии говорится: "Тот факт, что соглашение в устной форме обладает юридической силой международного договора, признан доктриной и практикой" <\*>.

-----  
<\*> Jap. AIL. 1988. N 31. P. 171.

К другому виду устных соглашений относятся те, которые создают морально-политические, а не юридические обязательства. Они-то и являются джентльменскими соглашениями в точном смысле. Существование таких соглашений общепризнано. В доктринальной кодификации Американского института права говорится о соглашениях, не носящих юридического характера и не порождающих соответствующих последствий. "Примером таких соглашений являются "джентльменские соглашения", заключавшиеся на протяжении американской истории..." <\*>. Обычно джентльменские соглашения никак не фиксируются.

-----  
<\*> ALI Restatement of the Law. Foreign Relations Law of the U.S. Philadelphia, 1986. Para. 301 "e".

Учитывая различия в процедуре оформления письменных и устных договоров, Венские конвенции касаются лишь первых. Это же относится и к Закону о международных договорах (п. "а" ст. 2). Вместе с тем Венские конвенции 1969 г. и 1986 г. признают юридическую силу устных соглашений. В Конвенции 1986 г. говорится: "Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется... к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает: а) юридической силы таких соглашений; б) применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они попадали бы в силу международного права..." (ст. 3). Следовательно, кодифицированные конвенциями обычные нормы применимы и к устным соглашениям с учетом их специфики.

Аналогичная ситуация и с Законом о международных договорах. Его положения применимы и к устным соглашениям. Значение этого подтверждается практикой государств.

В 1982 г. в Закон США относительно опубликования договоров 1972 г. была внесена поправка, требующая облекать устные соглашения в письменную форму. Цель поправки - предотвратить возможность обхода требования об информации Конгресса путем заключения устных соглашений <\*>.

-----  
<\*> Заслуживает внимания в этом плане заявление госсекретаря США Г. Киссинджера о том, что Конгрессу должны представляться лишь те документы, которые являются юридически обязательными (DSB. 1975. N 1896).

Договор представляет собой единую систему норм, которые должны толковаться во взаимосвязи. Как правило, он состоит из трех частей. Первая - преамбула - указывает мотивы заключения договора, его цели и принципы. Все постановления договора должны толковаться в свете соответствующих положений преамбулы. Иногда этот момент подчеркивается в самом договоре <\*>.

-----  
<\*> В Соглашении о Международной организации спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ) говорится, что стороны "осуществляют свои права и выполняют свои обязательства по настоящему Соглашению в полном соответствии с принципами, сформулированными в преамбуле" (БМД. 1993. N 5).

В этом плане представляет интерес мнение Международного суда, высказанное в решении по делу "Венгрия против Словакии": "Именно цель Договора и намерения заключивших его сторон должны превалировать над его буквальным применением. Принцип добросовестности обязывает стороны применять его целесообразно и так, чтобы его цель была достигнута" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 79.

Вторая - центральная часть - излагает содержание. Третья - заключительная часть - содержит постановления о порядке выражения согласия на обязательность договора, о его вступлении в силу и прекращении действия и т.п. Эта часть обязательна даже до вступления договора в силу.

Многие договоры содержат также приложения, правовая сила которых, как правило, одинакова с основной частью договора и которые составляют, так сказать, четвертую, дополнительную часть, которая содержит детальные постановления с цифровыми показателями, формулами, картами.

Наименования договоров различны, на их юридическую силу это не влияет. Наиболее употребительные наименования: договор, соглашение, конвенция, протокол, устав. Особой формой является соглашение путем обмена нотами с тождественным содержанием. Соглашение по тому или иному вопросу может быть зафиксировано также в совместном заявлении или коммюнике, в декларации <\*>.

-----  
<\*> В решении по делу о континентальном шельфе Эгейского моря Международный суд заявил, что "ему не известна какая-либо норма международного права, которая могла бы препятствовать тому, чтобы совместное коммюнике представляло собой международное соглашение..." (ICJ. Reports. 1978. P. 39).

Язык договоров представляет сложную проблему прежде всего в силу необходимости изложить его содержание на разных языках, которые к тому же отражают специфику национальной правовой системы. В качестве общего правила, двусторонние договоры составляются на языках обеих сторон. Каждый из них является аутентичным, т.е. равно подлинным. Стороны руководствуются текстом на своем языке. В случае расхождения принимаются во внимание оба текста, применяется толкование, сближающее их смысл.

В случае существенных различий между языками сторон порою составляют текст договора на трех языках. Российско-индийское соглашение о борьбе против незаконного оборота наркотических средств 1993 г. составлено на языках русском, хинди и английском. Все тексты являются аутентичными, однако в случае разногласий основным считается текст на английском языке.

Многосторонние договоры универсального характера принято составлять на официальных языках ООН: английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском. Иногда договор составляется на одном из этих языков. В таких случаях депозитарий готовит официальные переводы на другие языки <\*>.

-----  
<\*> См.: Евинтов В.И. Многоязычные договоры в современном международном праве. Киев, 1981.

## § 10. Действие договоров

Принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву обязывает государства добросовестно проводить в жизнь постановления договора в международной и внутренней сфере. Известно немало критических высказываний государственных деятелей относительно надежности договоров <\*>. Тем не менее ни один из них не мог без них обойтись, а произвольный отказ от договора всегда влек за собой негативные последствия.

-----  
<\*> Известна фраза британского парламентария XIX в. Райлендса: "Договоры подобны корке пирога, они готовятся для того, чтобы быть нарушенными". Шарль де Голль сказал: "Договоры подобны розам и молодым девушкам; они сохраняются пока сохраняются". Но существует и иное мнение: "Договоры подобны женщинам; женщина всегда женщина, а договор всегда договор".

Добросовестное выполнение означает, что стороны обязаны сделать все от них зависящее для реализации договора во всей полноте. Принцип добросовестности запрещает злоупотребление договорными правами, т.е. использование их в ущерб правам и законным интересам других субъектов. Отказ от договора допустим только в соответствии с международным правом. Нельзя ссылаться на свое внутреннее право как на основание для невыполнения договора.

Несколько особый характер действия имеют универсальные правотворческие конвенции. Они в значительной мере представляют собой кодификацию существующих норм. Поэтому постановления таких конвенций не могут игнорироваться и до вступления в силу. В этом плане представляет интерес решение Международного суда по делам о континентальном шельфе Северного моря. Относительно Женевской конвенции о континентальном шельфе Суд заявил: более половины государств стали или станут ее сторонами, и "потому следует полагать... реально или потенциально действуют в осуществление Конвенции" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1969. P. 13.

Договор, как и закон, обратной силы не имеет. Он действует лишь в отношении поведения, имеющего место после его вступления в силу. Однако участники могут придать договору обратную силу <\*>.

-----  
<\*> В Конвенции стран СНГ о правовой помощи говорится: "Действие настоящей Конвенции распространяется и на правоотношения, возникшие до ее вступления в силу" (БМД. 1995. N 2. С. 28).

Договор действует в течение указанного в нем срока. Существуют договоры бессрочные, например общие договоры, устанавливающие правовой режим, кодификационные конвенции. Срок действия договора может быть продлен на условиях, в нем предусмотренных, или по взаимному соглашению. Это называется пролонгацией. Она должна совершаться до истечения срока действия. После этого можно возобновить действие договора, что именуется реновацией. Реновация осуществляется по соглашению участников. Массовая реновация в одностороннем порядке была предусмотрена мирными договорами 1947 г. <\*> и осуществлялась путем нотификации держав-победительниц.

-----  
<\*> Имеются в виду мирные договоры, заключенные 10 февраля 1947 г. в г. Париже между Союзными и Соединенными державами (СССР, Англия, США, Австралия, Чехословакия, Греция, Индия, Новая Зеландия, Южно-Африканский Союз, Югославия) со странами гитлеровской коалиции: Финляндией, Румынией, Болгарией, Италией, Венгрией. Все договоры ратифицированы СССР.

Пролонгация именуется автоматической, если согласно постановлениям договора для этого не требуется никаких действий. Если такие действия необходимы, то пролонгация называется инициативной.

Если в договоре говорится, что он обусловлен иным договором или что он не должен считаться несовместимым с другим договором, то преимущественной силой обладают постановления соответствующего другого договора. Когда все участники предыдущего договора участвуют в новом договоре по тем же вопросам, то предыдущий договор применяется в той мере, в какой его постановления не противоречат новому договору.

Если не все участники нового договора являются сторонами предыдущего, то:

- а) между участниками обоих договоров применяется указанное выше правило;
- б) между участником обоих договоров и стороной только в одном из них действует договор, в котором они участвуют.

Довольно часто договоры содержат положение о том, что они не наносят ущерба обязательствам сторон по другим договорам, включая договоры с третьими государствами. В таком случае договор следует толковать таким образом, чтобы он не вступал в противоречие с иными обязательствами.

Порядок осуществления договоров регулируется в значительной мере внутренним правом. В России главная ответственность за выполнение договоров лежит на Президенте и Правительстве. Практическая реализация осуществляется соответствующими федеральными ведомствами. Органы власти субъектов Федерации обеспечивают выполнение договоров в пределах своей компетенции. Общее наблюдение в соответствии с Законом о международных договорах осуществляет МИД (ст. 31). К сожалению, в Законе ничего не сказано о роли Федерального Собрания РФ в обеспечении выполнения договоров. Между тем на нем лежит ответственность за законодательное обеспечение этого процесса <\*>.

-----  
<\*> Подтверждением тому может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г., в котором говорится, что Федеральному Собранию РФ надлежит упорядочить законодательное регулирование "возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям..." (СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 6303).

По мере усложнения вытекающих из договоров обязательств получают распространение различного рода международные органы, призванные содействовать осуществлению договоров. Многие двусторонние договоры предусматривают учреждение в этих целях смешанных комиссий, состоящих из равного числа представителей сторон. Важная роль в этом принадлежит международным организациям.

## § 11. Пересмотр договоров

Пересмотр (ревизия) договора производится с помощью поправок, изменений, дополнений. Изменение содержания договора может иметь место только по соглашению участников. Если участники не договорились об ином, то к пересмотру договора применяются те же правила, что и к его заключению. Закон о международных договорах РФ не касается пересмотра договоров, но если

руководствоваться его духом, то пересмотр должен осуществляться в том же порядке, что и заключение. Этот вывод подтверждается практикой.

Пересмотр договора обычно осуществляется в связи с изменением обстоятельств. На это ссылалась, например, декларация правительств США, Великобритании и Франции 1951 г. о пересмотре мирного договора 1947 г. с Италией. После прекращения существования Организации Варшавского договора был осуществлен пересмотр всей системы политических договоров между СССР и бывшими участниками Варшавского договора <\*>.

-----

<\*> См.: Обзор МИД СССР // МЖ. 1991. N 3. С. 50.

Предложение об изменении договора должно доводиться до сведения всех участников. Соглашение об изменении не связывает участников договора, которые не приняли это соглашение. Для них действует договор без изменений. Если государство становится стороной в пересмотренном договоре, то для него обязателен только этот договор.

Многосторонний договор может быть изменен во взаимоотношениях двух или нескольких участников при условии, что такая возможность предусмотрена или по крайней мере не запрещена договором. При этом изменение не должно затрагивать права остальных участников и быть несовместимым с целями договора.

## § 12. Недействительность договоров

Право международных договоров содержит презумпцию действительности договоров: каждый действующий договор обязателен для участников, пока иное не установлено на основе международного права.

Недействительность договора может быть относительной и абсолютной. Первая делает договор оспоримым, ее основаниями являются ошибка, обман, подкуп представителя. Все это случаи редко встречающиеся и трудно доказуемые. Тем не менее они известны практике.

Вопрос о значении ошибки возник, например, когда Венгрия в 1989 г. решила отказаться от соглашения с ЧССР о строительстве гидроузла на Дунае на том основании, что технический проект не учитывал отрицательных последствий этого строительства. Правопреемница ЧССР - Словакия не признала довод Венгрии



убедительным. Позиция Словакии была подтверждена при рассмотрении этого дела Международным судом <\*>.

-----  
<\*> См.: Дело о проекте "Габчиково-Надьмарош" // ICJ. Reports. 1997.

Обычно допущенные ошибки устраняются дополнительным соглашением сторон. Примером может служить соглашение в форме обмена нотами, исправлявшее планы объектов и определенные технические ошибки в Договоре по ракетам средней и меньшей дальности 1988 г. <\*>.

-----  
<\*> СМД СССР. Вып. 44. М., 1990. С. 141 - 142.

Абсолютная недействительность означает ничтожность договора с самого начала. Ее основаниями являются принуждение представителя, принуждение государства, противоречие императивной норме международного права.

На протяжении всей истории навязанные силой договоры считались правомерными. Действовало правило "хотя и согласился, будучи принужденным, но все же согласился". Существенную роль в изменении такого положения сыграло Советское государство. Оно отказалось от навязанных силой договоров. Во вновь заключенные им договоры (с Турцией и Персией 1921 г. и др.) включалось обязательство не признавать договоры такого рода. Недействительность навязанных силой договоров была признана Лигой Наций в 1932 г.

Венские конвенции о праве международных договоров 1969 г. и 1986 г. подтвердили норму, согласно которой договор является ничтожным, если он был заключен в результате угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, закрепленных Уставом ООН (ст. 52). Из этого следует, что правомерное применение силы, например к агрессору, не делает недействительным заключенный в результате подавления агрессии договор. Примером могут служить мирные договоры, завершившие Вторую мировую войну, правомерность которых подтверждена Уставом ООН (ст. 107).

После установления недействительности договора каждый участник вправе потребовать, чтобы в пределах возможного было восстановлено положение, измененное в результате осуществления договора. Если договор недействителен в силу противоречия императивной норме, то участники обязаны в пределах

возможного устранить последствия любого действия, совершенного на основании такого договора.

В случаях относительной недействительности, когда участник вправе оспаривать действительность договора, он должен предпринять необходимые действия после того, как ему стали известны соответствующие факты. Это право утрачивается, если такие действия не были предприняты. В противном случае договор постоянно находился бы в подвешенном, неопределенном состоянии. Это же положение относится и к праву участника прекратить договор при его нарушении другой стороной или в случае коренного изменения обстоятельств.

### § 13. Прекращение и приостановление действия договоров

Прекращение договора или выход из него осуществляются согласно постановлениям договора или по соглашению участников. В большинстве случаев договор прекращается в результате истечения срока или исполнения. Факт исполнения юридически оформляется сторонами.

В качестве примера можно указать Соглашение в форме обмена нотами между Российской Федерацией и Польшей от 5 апреля 1996 г. о прекращении действия военных соглашений в связи с их выполнением. При этом оговаривалось, что прекращение действия этих договоров "не затрагивает юридических последствий, возникших в результате действия этих договоров" <\*>.

-----

<\*> БМД. 1996. N 10. С. 64 - 66.

Многие договоры содержат нормы о порядке их денонсации, т.е. одностороннего прекращения действия договора на условиях, в нем предусмотренных. Иногда встречаются договоры, запрещающие денонсацию, например Международное соглашение по сахару 1953 г.

Одностороннее правомерное прекращение действия договора на основаниях, в нем не предусмотренных, называется аннулированием.

Необоснованный отказ от договора не влечет за собой его прекращения. В решении по делу "Венгрия против Словакии" Международный суд определил, что "нотификация Венгрии о прекращении (договора)... не имела юридического значения для прекращения Договора 1977 года и связанных с ним актов" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 69.

В международном праве предусмотрены для аннулирования следующие основания:

- а) нарушение договора другими участниками;
- б) невозможность исполнения договора;
- в) коренное изменение обстоятельств, при которых был заключен договор;
- г) появление новой императивной нормы, которой договор противоречит.

При всех условиях намерение аннулировать договор должно быть четко выражено. Протест против нарушения договора не означает отказа от него.

Основанием для прекращения договора может быть лишь серьезное нарушение его основных положений. Иные нарушения порождают правоотношения ответственности, но не аннулируют договор. Международный суд подтвердил, что только серьезное "нарушение самого договора государством-стороной в договоре дает другой стороне основание для прекращения договора". Иные нарушения "могут оправдывать принятие определенных мер, включая контрмеры, пострадавшим государством, но не являются основанием для прекращения согласно праву договоров" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 65.

Особое положение занимают договоры о правах человека, а также соответствующие положения в других договорах. Никакое нарушение такого рода договора не может служить основанием для отказа от него. Международный суд признал, что право прекращения на основании нарушения не относится к договорным "постановлениям, касающимся защиты человека" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 47.

Понятие "невозможность исполнения" предельно ограничено по сравнению с общим принципом права: при невозможности исполнения закон освобождает от обязательства (*quia implementia exusat legem*). В международном праве речь идет лишь о случаях безвозвратного исчезновения объекта, необходимого для выполнения договора. Даже состояние необходимости не дает оснований для прекращения договора. Международный суд определил, что состояние необходимости "не является

основанием для прекращения договора. На него можно ссылаться лишь для избежания ответственности... договор может не действовать в то время, когда продолжает существовать состояние необходимости... но, если стороны по взаимному соглашению не прекратят договор, он будет продолжать существовать" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 63.

Оговорка о неизменности обстоятельств (*clausula rebus sic stantibus*) хорошо известна международной практике <\*>. Она означает, что договоры заключаются при подразумеваемом признании оговорки относительно того, что они могут быть прекращены при коренном изменении обстоятельств. Это основание было активно использовано новыми независимыми государствами для отказа от навязанных им в прошлом колониальных договоров. Их представители высоко оценили соответствующие положения проекта статей о праве договоров, подготовленных Комиссией международного права <\*\*\*>.

-----

<\*> См.: Королев М.А. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // МЖМП. 1995. N 3.

<\*\*\*> См.: General Assembly. Eighteenth Session. Official Records. Sixth Committee. U.N. 1963. P. 19.

Учитывая многочисленные случаи злоупотребления оговоркой и ее недостаточную определенность, Венские конвенции о праве международных договоров 1969 г. и 1986 г. не подтверждают ее существования. Они запрещают отказ от договора на основании коренного изменения обстоятельств, за исключением двух случаев:

а) если наличие таких обстоятельств составляет существенное основание согласия участников на обязательность для них договора;

б) если последствия изменения обстоятельств коренным образом изменяют сферу действия договора (ст. 62).

Столь ограниченное определение изменения обстоятельств как основания, дающего право на прекращение договора, привело к тому, что обычно на изменение обстоятельств ссылаются как на основание для пересмотра, а не аннулирования договора.

В ноябре 1990 г. посол Австрии в Москве передал МИД СССР сообщение своего правительства о том, что, исходя из основополагающих изменений в Европе, оно рассматривает ряд положений Государственного договора 1955 г. устаревшими. Одновременно оно подтверждает приверженность Государственному договору в целом. Во врученной послу памятной записке была изложена позиция Советского правительства, которое не имело возражений против толкования отмеченных положений как утративших практическое значение. Одновременно было выражено удовлетворение готовностью Австрии и впредь придерживаться Государственного договора <\*>.

-----

<\*> Известия. 1990. 7 нояб. Известны и другие случаи, когда государства ссылались на изменение обстоятельств как на основание для пересмотра договора. В сентябре 1990 г. правительство Финляндии приняло решение о постановлениях Парижского мирного договора 1947 г. относительно ограничения суверенитета Финляндии. В нем говорилось: "Коренное изменение ситуации с безопасностью в Европе делает возможным признать, что постановления, ограничивающие суверенитет, устарели также в отношении Финляндии" (Finnish YBIL. Vol. I. Helsinki, 1990. P. 567).

В годы холодной войны в договоры, касающиеся безопасности, стали включать постановления о возможности выхода, если исключительные обстоятельства поставят под угрозу высшие интересы страны <\*>. Это положение хорошо известно практике прошлого. В последние годы оно не раз подтверждалось государственными деятелями США. Однако ранее оно не оформлялось договорами <\*\*\*>.

-----

<\*> В Договоре о нераспространении ядерного оружия говорится: "Каждый Участник настоящего Договора в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из Договора, если он решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу высшие интересы его страны" (ст. X). Эта формулировка вызывает серьезные сомнения.

<\*\*\*> Как ни странно, инициатором этой новеллы была советская дипломатия, которая предложила включить соответствующее положение в Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах 1963 г. Великобритания и США согласились не сразу (см.: Громько А. Памятное. Кн. 1. М., 1988. С. 302).

Прекращение договора освобождает участников от обязанности выполнять его постановления, но не влияет на права и обязанности, обретенные в результате выполнения договора.

Приостановление означает временное прекращение действия договора. Оно может иметь место в соответствии с договором, с согласия участников, а также на основе международного права. В последнем случае основаниями служат существенное нарушение договора и временная невозможность его выполнения. Два или несколько участников многостороннего договора могут путем соглашения приостановить действие договора в своих взаимоотношениях при условии, что это не скажется на правах остальных участников и не будет противоречить целям и принципам договора.

Приостановление временно освобождает участников от обязанности выполнять договор, не влияет на приобретенные права и обязанности. Участники должны воздерживаться от действий, которые сделали бы возобновление договора невозможным.

В последнее время все чаще встречаются случаи прекращения и приостановления действия договоров в соответствии с решениями международных организаций, обычно в качестве санкций за нарушение международного права. В обязательных решениях Совета Безопасности ООН в отношении Ирака содержалось требование к государствам осуществлять определенные меры независимо от их договорных обязательств в отношении Ирака <\*>.

-----  
<\*> См., например: п. 3 Резолюции 670 (1990) Совета Безопасности ООН от 25 сентября 1990 г. (СЖМП. 1991. N 1. С. 146).

Подобный подход может быть применен и при рассмотрении вопроса об исключении государства из международной организации за нарушение ее устава. Представляет интерес положение европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. <\*>, согласно которому прекращение членства в Совете автоматически прекращает участие в Конвенции (п. 3 ст. 65).

-----  
<\*> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS N 5), заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г., текст Конвенции

изменялся. Конвенция с изменениями подписана Россией 28 февраля 1996 г., ратифицирована, вступила в силу для России 5 мая 1998 г.

Как уже отмечалось, договор представляет собой единое целое. Поэтому прекращение или приостановка действия может касаться лишь всего договора. Прекращение или приостановление действия отдельных положений возможно лишь тогда, когда это предусмотрено договором или согласовано между сторонами. Так, Соглашение о создании СНГ допускает приостановление или отмену определенных положений.

Решение о прекращении и приостановлении действия договоров принимается высшими органами исполнительной и законодательной власти. Согласно Закону о международных договорах РФ прекращение или приостановление действия ратифицированных договоров оформляется законом (ч. 3 ст. 37). МИД публикует об этом официальные сообщения.

#### § 14. Влияние вооруженных конфликтов на договоры

Под вооруженным конфликтом в данном случае понимается официальное состояние войны или межгосударственный конфликт, включающий военные действия такого характера, которые способны затронуть осуществление договоров между участниками или между участниками и третьими государствами. В прошлом обычно говорили о влиянии войны на договоры. Но в наше время многие вооруженные конфликты не сопровождаются объявлением войны и тем не менее вносят существенные изменения в правоотношения участников.

Практика по данному вопросу далека от единообразия. Это явилось одной из причин того, что в Венских конвенциях о праве международных договоров 1969 г. и 1986 г. соответствующие положения отсутствуют. В них говорится, что Конвенции не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из начала военных действий между государствами (ст. 73). В 2001 г. Комиссия международного права решила рассмотреть тему о влиянии вооруженных конфликтов на договоры <\*>. Несмотря на приведенное положение Венских конвенций, ряд их общих положений может служить основанием для решения некоторых вопросов влияния вооруженных конфликтов на договоры.

-----

<\*> В настоящее время, пожалуй, наиболее авторитетным актом по данному вопросу является принятая Институтом международного права в 1985 г. Резолюция "Влияние вооруженных конфликтов на договоры" // *Annuaire de l'Institut de Droit International*. Vol. 61. Т. II. Paris, 1986.

Невозможность выполнения. Вооруженный конфликт делает невозможным выполнение многих договоров между участниками. В отношении одних договоров невозможность носит временный характер, и они приостанавливают действие. В отношении других договоров невозможность выполнения носит необратимый характер, и они прекращаются.

Нарушение договора одной из сторон. Агрессия означает существенное нарушение многих договоров и дает подвергшейся нападению стороне право прекратить или приостановить их действие. С другой стороны, агрессор не может ссылаться на свои действия как на основание для прекращения договоров. Венские конвенции установили недопустимость ссылки на невозможность выполнения или на изменение обстоятельств участником, если они явились результатом невыполнения этим участником своих обязательств.

Коренное изменение обстоятельств. Вооруженный конфликт вносит во взаимоотношения сторон достаточно серьезные изменения для того, чтобы служить основанием прекращения или приостановления действия договоров.

Таковы общие нормы права международных договоров, применимые к договорным отношениям в случае вооруженного конфликта. Что же касается специальных норм по этому вопросу, то анализ практики позволяет определить ряд принципиальных положений.

В прошлом считалось, что война прекращает действие всех договоров, за исключением тех, что специально заключены на случай войны <\*>. В декабре 1989 г. Съезд народных депутатов СССР подтвердил, что все советско-германские договоры "в соответствии с нормами международного права утратили силу в момент нападения Германии на СССР" <\*\*\*>. Если иметь в виду лишь двусторонние договоры, то это положение в основном отвечало действительности. Но утверждать, что таково общее правило, было бы неверно.

-----  
<\*> См.: Тиунов О.И. Принцип соблюдения международных обязательств. М., 1979. С. 129.

<\*\*\*> Известия. 1989. 27 дек.



Сегодня вооруженный конфликт сам по себе не означает прекращения всех двусторонних договоров. Решение зависит от участников конфликта. Война расторгает договоры политического характера, несовместимые с конфликтом. Неполитические договоры в своей массе приостанавливают действие. Это положение подтверждается практикой национальных судов <\*>. Выступление судов в пользу максимально возможного сохранения договоров объясняется тем, что суды рассматривают вопросы, связанные с правами человека, которые трудно решать в правовом вакууме <\*\*\*>. Вооруженный конфликт не является основанием для одностороннего прекращения или приостановления действия договорных постановлений относительно защиты личности.

-----  
<\*> Оно воспроизведено, например, в решении Верховного суда США от 9 июня 1947 г. и Кассационного суда Италии от 8 ноября 1971 г.

<\*\*\*> В этом плане представляет интерес решение Апелляционного суда Нидерландов от 16 декабря 1987 г. В нем говорилось: "Хотя и является спорным вопрос о том, было ли приостановлено действие Конвенции в период нахождения Нидерландов в состоянии войны с Германией или оно автоматически прекратилось в это время, тем не менее следует исходить из того, что эта Конвенция, касающаяся семейного права, продолжала существовать в силу своего характера и презюмируемого желания участвующих государств. Она могла быть лишь приостановлена, и только в том объеме и на такой срок, в каких было невозможно фактическое применение постановлений Конвенции (Netherland YBIL. 1990. P. 456 - 457).

С началом конфликта начинают применяться договоры, которые были специально заключены на этот случай. В первую очередь это относится к конвенциям гуманитарного права, устанавливающим правила ведения военных действий и нормы о защите жертв войны.

Что же касается договоров между участниками конфликта и третьими государствами, то начало конфликта само по себе не прекращает и не приостанавливает действие двусторонних договоров с ними. Вооруженный конфликт между некоторыми участниками многостороннего договора не прекращает и не приостанавливает действие такого договора между остальными участниками, а также между ними и сторонами в конфликте. Конфликт между некоторыми членами

международной организации не оказывает влияния на действие учредившего ее договора.

Государство, осуществляющее право на самооборону в соответствии с Уставом ООН, может приостановить действие договоров, несовместимых с осуществлением этого права. В случае принятия Советом Безопасности резолюции относительно угрозы миру или акта агрессии государства обязаны прекратить или приостановить действие договоров, несовместимых с этой резолюцией. После прекращения вооруженного конфликта, если стороны не договорились об ином, действие приостановленных договоров должно быть восстановлено как можно скорее.

Таким образом, регулирование действия договоров в случае вооруженного конфликта нацелено на максимально возможное сохранение правовых отношений, особенно тех, что касаются защиты личности.

## Литература

- Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997.
- Каламкарян Р.А. Фактор времени в праве международных договоров. М., 1989.
- Комментарий к Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации". М., 1996.
- Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. 1. М., 2004.
- Лукашук И.И. Формы международных договоров. М., 2001.
- Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. М., 1980.
- 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.
- Тиунов О.И. Принцип соблюдения международных обязательств. М., 1979.
- Ульянова Н.Н. Общие многосторонние договоры в современных международных отношениях. Киев, 1991.

## **Глава V. ОБЩЕЕ НАСЛЕДИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА**

### § 1. Концепция общего наследия человечества

Общее наследие человечества - находящиеся за пределами государственной юрисдикции пространства и ресурсы, принадлежащие международному сообществу в целом, которое определяет их правовой режим, включая правила пользования.

Утверждение концепции общего наследия человечества - характерная черта современного международного права. В прошлом все, что не находилось под суверенитетом государства, рассматривалось как ничейное (*res nullius*). Оно было свободно для присвоения государствами. Попытки раздела предпринимались - пытались делить даже океаны. Но постепенно было осознано, что международные пространства должны находиться в общем пользовании, и появилась концепция общего достояния (*res communis*).

В наше время стало очевидно, что эта концепция устарела. Развитие науки и техники открыло широкие возможности для использования пространства и ресурсов, находящихся за пределами государственных границ. Они приобрели большое значение для экономики, транспорта, связи и, разумеется, безопасности всех стран.

В прошлом каждый был волен пользоваться общим достоянием, но никто не нес ответственности за его сохранение. Между тем в результате активной эксплуатации ему причинялся все больший ущерб. Перед человечеством встала задача защиты общего достояния совместными усилиями.

В результате появилась концепция общего достояния человечества (*res communis humanitatis*). Со временем она стала концепцией общего наследия человечества, распространив защиту на интересы не только нынешнего, но и будущих поколений. Концепция относится к пространствам и ресурсам, которые по самой своей природе не могут находиться под суверенитетом того или иного государства. Она охватывает океаны, глубоководное дно, Антарктику, космос, атмосферу, окружающую среду в целом. Уже из этого перечня видно, сколь велико и значительно общее наследие человечества.

В позитивное международное право концепция общего наследия была введена Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.). Согласно этому Договору использование космического пространства "осуществляется на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и является наследием всего человечества" (ст. 1) <\*>. Космическое пространство, включая небесные тела, не подлежит национальному присвоению (ст. 2).

-----

<\*> Официальный русский текст Договора содержит неточность. Англ. heritage, т.е. "наследие", переведено как "достояние".

Концепция нашла воплощение и в морском праве. Океан и его живые ресурсы эксплуатировались в основном промышленно развитыми странами. В результате хищнической эксплуатации океану был причинен большой ущерб. Появилась проблема установления режима дна океана (Района), хранящего жизненно важные для человечества ресурсы. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. <\*> определила: "Район и его ресурсы являются общим наследием человечества" (ст. 136). Ни одно государство не может претендовать в отношении их на суверенные права (ст. 137).

-----

<\*> Россия участвует в Конвенции ООН по морскому праву.

Признание Мирового океана общим наследием человечества имело не только общие, но и конкретные правовые последствия. Так, коренным образом изменился статус государств, не имеющих выхода к морю. Они обрели право на участие в установлении режима общего наследия и в его использовании, за ними закреплено право выхода к морю через территорию прибрежных государств.

Рассматриваемая концепция нашла определенное отражение и в правовом режиме международных воздушных пространств. По мере научно-технического прогресса перед ней открываются все новые области. Развитие радио-, а затем и электронной связи остро поставило вопрос о распределении волновых частот. Как известно, современная цивилизация в растущей мере зависит от надежности телекоммуникаций. Произвол в этой сфере создает угрозу для всех стран. Отсюда необходимость сотрудничества при использовании "электронного достояния". Этими вопросами занимается Международный союз электросвязи.

Концепция имеет прямое отношение и к праву окружающей среды, которая в целом рассматривается как общее достояние человечества. К категории общего достояния отнесена атмосфера. Ухудшение ее состояния ставит под угрозу выживание человечества. Таяние льда в Антарктике способно затопить огромные участки суши и привести к коренному изменению климата.

Постепенно общее наследие станет все шире охватывать духовные ценности человечества. В 1972 г. ЮНЕСКО приняла Конвенцию о защите мирового культурного и природного наследия <\*>. Учитывая недостаточную защищенность

особо ценных объектов природы, культурных и исторических ценностей, этот документ предусматривает сотрудничество государств в их защите. В преамбуле Римского статута Международного уголовного суда <\*> выражена обеспокоенность в отношении сохранения взаимопереплетения культур народов, которое "образует общее наследие".

-----  
<\*> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, принята в г. Париже 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, вступила в силу 17 декабря 1975 г., ратифицирована СССР, вступила в силу для СССР 12 января 1989 г.

<\*> Римский статут Международного уголовного суда, принят в г. Риме 17 июля 1998 г. Дипломатической конференцией полномочных представителей под эгидой ООН по учреждению Международного уголовного суда, вступил в силу 1 июля 2002 г., Россия подписала статут.

Таким образом, деятельность человека, направленная на удовлетворение своих текущих потребностей, достигла такого размаха, что в полный рост встала проблема спасения невозполнимых ресурсов планеты, а также накопленных в ходе истории культурных ценностей. Решение этой проблемы требует высокого уровня сотрудничества государств на основе общепринятых норм международного права. Каждое государство обладает суверенитетом над своими природными ресурсами. Однако их использование не должно наносить ущерба общему достоянию человечества. Получила распространение концепция хранителя (custodian), согласно которой государство должно обеспечивать рациональное использование находящихся под его суверенитетом естественных богатств и плодов труда многих поколений, сохранение их для будущих поколений.

Реальное положение дел в этой области вызывает серьезные опасения. Развитые страны не желают поступиться своими прибылями, а развивающиеся страны не имеют соответствующих возможностей.

Концепция общего наследия связана с другой концепцией, характерной для современного международного права, - концепцией устойчивого развития. Сохранение общего наследия требует достижения устойчивого развития всех стран. Должны учитываться интересы как развитых, так и развивающихся стран.

Таким образом, основное содержание концепции общего наследия сводится к следующему:

- общее наследие является достоянием международного сообщества в целом;
- определение режима и управление осуществляются всеми государствами без всякой дискриминации;
- оно используется с учетом общих интересов и только в мирных целях;
- режим пользования не допускает деградации общего наследия;
- выгоду от использования общего достояния должны иметь все государства на справедливой основе;
- режим и пользование общим наследием учитывают интересы будущих поколений.

Приведенные положения нашли отражение в позитивном международном праве, в правосознании и морали. Однако для их претворения в жизнь потребуются время и соответствующие перемены в политике государств. Поскольку морскому, воздушному и космическому праву посвящены отдельные главы, то здесь остановимся лишь на режиме Антарктики.

## § 2. Антарктика

Антарктика - это южная полярная область, простирающаяся от Южного полюса до 60-й параллели южной широты. Она охватывает собственно материк Антарктида и прилегающие к нему участки Атлантического, Индийского и Тихого океанов, включая расположенные там острова. Антарктида представляет собой материк площадью около 14 млн. кв. м, что составляет одну десятую площади суши земного шара. Она содержит богатые минеральные ресурсы, имеет большое научное и военное значение. Открыта и впервые исследована она была в 1818 - 1820 гг. российской экспедицией под руководством Ф.Ф. Беллинсгаузена и М.П. Лазарева. С начала XX в. несколько государств заявили претензии на части материка (Великобритания, а затем Австралия, Новая Зеландия, Франция, Норвегия, Аргентина и Чили). Претензии не были признаны другими странами.

В целях определения международно-правового режима континента в 1959 г. был заключен Договор об Антарктике с участием СССР (далее - Договор об Антарктике) <\*>. В нем участвуют свыше 30 государств, в том числе все великие державы. В дальнейшем Договор дополнили рядом соглашений относительно использования ресурсов Антарктики, которые основаны на Договоре и образуют с ним единую систему <\*\*\*>.

-----

<\*> Договор об Антарктике, подписан в г. Вашингтоне 1 декабря 1959 г., вступил в силу 23 июня 1961 г., ратифицирован СССР // СДД. 1967. Вып. XXII. С. 233 - 293.

<\*> См.: Голицын В.В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1983; Трофимов В.Н. Правовой режим Антарктики. М., 1990.

Договор установил режим нейтрализованной и демилитаризованной территории. Антарктика используется только в мирных целях. Запрещено создавать военные базы, проводить маневры, испытывать оружие. Закреплена свобода научных исследований. Сфера действия Договора включает не только материк, но и все шельфовые ледники, а также участки открытого моря. Надо полагать, что Договор распространяется и на континентальный шельф.

Для содействия реализации целей и принципов Договора учреждено Консультативное совещание, представляющее свои рекомендации правительствам. Оно подготовило ряд конвенций о ресурсах Антарктики.

Живые ресурсы охраняются несколькими конвенциями. Наиболее общей является Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Согласно Конвенции все виды живых организмов могут быть объектом промысла при условии сохранения численности любой популяции не ниже уровня, обеспечивающего ее устойчивое положение, нанесения ущерба экосистеме в целом. Для наблюдения создана Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

Промысел китов регулируется Конвенцией о китобойном промысле 1946 г. <\*>. Созданная на ее основе Международная китобойная комиссия вынесла решение о прекращении коммерческого промысла китов. Есть Конвенция и в отношении промысла тюленей.

-----  
<\*> Международная конвенция по регулированию китобойного промысла, заключена в г. Вашингтоне 2 декабря 1946 г., вступила в силу 10 ноября 1948 г., СССР ратифицировал Конвенцию.

Минеральным ресурсам посвящена Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. Освоение ресурсов не должно наносить ущерба природной среде. Контроль осуществляется Комиссией по минеральным ресурсам Антарктики.

В 1991 г. в качестве дополнения к Договору об Антарктике был подписан Мадридский протокол об охране окружающей среды (Россия участвует). Зона действия Договора была объявлена природным заповедником, предназначенным для мира и науки. В нем установлен строгий режим защиты окружающей среды и охраны целостности экосистем.

Наиболее сложно решался вопрос о территориальных претензиях. Выход был найден путем компромисса. Договор об Антарктике не оказывает влияния на заявленные претензии. С другой стороны, он не наносит ущерба и позиции государств, не признающих эти претензии. Никакая деятельность на континенте не может служить основанием для претензий. Иными словами, вопрос был заморожен. СССР неоднократно заявлял о непризнании претензий на участки Антарктики и оговаривал свои права, основанные на первооткрытии и научном освоении материка. США также отказались признать претензии и не раз подчеркивали необходимость интернационализации Антарктики. Неприсоединившиеся страны на своих конференциях принимали резолюции о необходимости интернационализации Антарктики путем объявления ее общим наследием человечества.

Поскольку на Антарктику не распространяется территориальная юрисдикция государств, то пребывающие там люди находятся под персональной юрисдикцией своего государства.

В целом основанная на Договоре об Антарктике система представляет пример того, чего способны достичь государства при наличии воли к сотрудничеству. Удалось создать эффективный механизм, обеспечивающий сохранность жизненно важного для всего человечества региона.

## Литература

Голицын В.В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989.

Колодкин А.Л. Принцип общего наследия человечества // Мировой океан и международное право. М., 1986.

Морское право и международное научно-техническое сотрудничество / Под ред. А.Л. Колодкина. М., 1991.

Постышев М.В., Даниленко Г.М. Концепция общего наследия человечества в международном праве: два подхода к одной проблеме // СГП. 1988. N 6.

## Глава VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО



## § 1. Понятие международного морского права

Международное морское право - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют статус морских пространств, включая дно и ресурсы, а также порядок пользования ими.

Увеличение значения океана и его ресурсов, расширение возможностей его эксплуатации определили активное развитие морского права <\*> и усложнили стоящие перед ним задачи. В целях адаптации морского права к новым условиям в 1958 г. были приняты четыре Женевские конвенции: об открытом море; о территориальном море и прилежащей зоне; о континентальном шельфе; о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря. Однако ряд вопросов, включая режим дна, не был решен. К тому же на мировую арену вышло значительное число новых независимых государств, которые потребовали учета их интересов. В результате была созвана конференция ООН, которая в 1982 г. приняла Конвенцию ООН по морскому праву (далее - Конвенция по морскому праву), насчитывающую 320 статей и сопровождаемую восемью приложениями. Особый статус в общем комплексе занимает Соглашение 1994 г. об имплементации части XI Конвенции, в которой речь идет о правовом статусе Района.

-----  
<\*> В отечественной науке проблемы международного морского права разрабатывали С.В. Молодцов, А.Л. Колодкин, А.П. Мовчан, М.И. Лазарев, К.А. Бекашев, А.Ф. Высоцкий.

Как видим, речь идет о своде международного морского права. Показателен способ его разработки. Конвенция по морскому праву разрабатывалась непосредственно дипломатической конференцией в течение десяти лет, что подчеркивает значение, придаваемое государствами морскому праву.

Развивающиеся страны, используя свое большинство, добились многого - был установлен режим дна, что послужило основной причиной более чем сдержанного отношения к Конвенции по морскому праву морских держав. Она вступила в силу лишь в 1994 г.

Россия стала участницей Конвенции по морскому праву в 1997 г. <\*>. Накануне ратификации Указом Президента была одобрена Концепция Федеральной целевой программы "Мировой океан" <\*\*\*>. Концепция определила позицию России по

основным вопросам, касающимся мирового океана, включая многие вопросы морского права.

-----  
<\*> Конвенция ООН по морскому праву заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г., вступила в силу 16 ноября 1994 г., подписана СССР с заявлением, ратифицирована, вступила в силу для России 11 апреля 1997 г.

<\*> Указ Президента РФ от 17 января 1997 г. N 11 "О Федеральной целевой программе "Мировой океан" // РГ. 1997. 28 янв.

США не ратифицировали Конвенцию по морскому праву, но заявили, что ее нормы, за исключением относящихся к режиму дна, являются общепризнанными обычными нормами и, следовательно, обязательными для США. Аналогична позиция и ряда других морских держав. С учетом этого обстоятельства Генеральная Ассамблея ООН регулярно принимает резолюции, призывающие не участвующие в этой Конвенции страны присоединиться к ней.

О значении морского права свидетельствует тот факт, что Генеральная Ассамблея ежегодно рассматривает вопрос "Океаны и морское право" и принимает соответствующие резолюции. Эти резолюции подчеркивают "всеобщий и унифицирующий характер Конвенции и ее большое значение для поддержания и упрочения международного мира и безопасности, а также для устойчивого использования и развития морей и океанов, а также их ресурсов" <\*>.

-----  
<\*> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/7 от 30 октября 2000 г. "Океаны и морское право".

Следовательно, Конвенция по морскому праву является основой международного морского права. Вместе с тем она не охватывает все аспекты этой сложной отрасли. Значительная роль принадлежит обычным нормам. Кроме того, существует множество двусторонних и региональных договоров в этой области.

## § 2. Внутренние морские воды

Внутренние морские воды - воды, расположенные между прилегающей к берегу внутренней границей территориального моря и сухопутной территорией государства и являющиеся частью государственной территории.

Соответственно режим внутренних морских вод определяется государством. Вместе с тем сложились определенные стандарты этого режима, которых придерживаются государства. Режим внутренних морских вод России определен Федеральным законом от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" (далее - Закон о морских водах). В Законе подчеркивается, что устанавливаемый им правовой режим соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ. К внутренним морским водам относятся воды портов, бухт и заливов.

### § 3. Морские порты

Морские порты, как правило, открыты для иностранного судоходства. Исключением являются порты, которые специальным решением объявлены закрытыми. Для захода в морские порты иностранных военных кораблей и государственных судов, используемых в некоммерческих целях, необходимо разрешение. При нахождении в порту они пользуются иммунитетом от местной юрисдикции, что не освобождает их от обязанности соблюдать местные законы и правила.

На находящиеся в порту иностранные суда, на их пассажиров и экипаж распространяется уголовная, гражданская и административная юрисдикция страны пребывания. Обычно местные власти воздерживаются от осуществления своей юрисдикции в случаях, когда не затрагиваются права государства порта или его граждан.

### § 4. Территориальное море

#### 1. Понятие территориального моря и его режим

Территориальное море - примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной не свыше 12 морских миль.

Россия, как и большинство государств, установила ширину территориального моря в 12 миль. Примерно 30 государств, в основном морских держав, придерживаются прежнего лимита в 3 мили.

Территориальное море, его дно и недра, а также расположенное над ним воздушное пространство находятся под суверенитетом прибрежного государства. Вместе с тем признается право мирного прохода иностранных судов через территориальное море. Это является компромиссом между суверенитетом государства и интересами международного судоходства.

Проход считается мирным, если не нарушаются мир, добрый порядок и безопасность прибрежного государства. Проход должен быть непрерывным и быстрым. Во время прохода суда соблюдают установленные в соответствии с международным правом правила прибрежного государства.

Особый режим предусмотрен для плавания по трассам Северного морского пути, который рассматривается как исторически сложившаяся единая национальная транспортная коммуникация РФ. Плавание осуществляется в соответствии со специальными правилами, устанавливаемыми Россией.

## 2. Уголовная юрисдикция

Уголовная юрисдикция прибрежного государства не распространяется на иностранное судно, проходящее через территориальное море. Исключения составляют случаи, когда:

- а) последствия преступления распространяются на прибрежное государство;
- б) преступлением нарушается спокойствие в стране или порядок в территориальном море;
- в) капитан судна, дипломатический представитель или консул государства флага обращаются за помощью;
- г) необходимо принять меры для пресечения торговли наркотическими средствами. Закон о морских водах дополняет последний пункт положением о принятии мер "также для пресечения других уголовных преступлений международного характера, предусмотренных международными договорами" РФ (ч. 1 ст. 17).

Иное дело, когда судно проходит через территориальное море после выхода из внутренних вод. В таком случае прибрежное государство вправе предпринимать любые меры, разрешаемые его законодательством для ареста или расследования на борту иностранного судна. Если иностранное судно проходит через территориальное море, не заходя во внутренние воды, то прибрежное государство не может осуществлять на борту судна арест какого-либо лица или проводить расследование.

Исключение составляют случаи, касающиеся защиты морской среды и нарушений норм о защите исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

### 3. Гражданская юрисдикция

Прибрежное государство не может останавливать проходящее через территориальное море иностранное судно с целью осуществления гражданской юрисдикции в отношении любого лица, находящегося на его борту.

Меры взыскания или арест по гражданскому делу могут быть применены по обязательствам или в силу ответственности, которые возникли во время прохода или для прохода судна через воды прибрежного государства.

Прибрежное государство также вправе применять меры взыскания или арест по гражданскому делу в отношении иностранного судна, находящегося на стоянке в территориальном море или проходящего через него после выхода из внутренних вод.

Эти, казалось бы, четкие правила о юрисдикции далеко не просты в применении на практике. Жизнь многообразнее любых правил, поэтому при применении указанных правил приходится использовать также другие нормы международного и внутреннего права государства.

Один пример. В 1996 г. у британских берегов потерпел аварию танкер "Си Эмпресс". Из него вытекло около 70 тыс. тонн нефти. Окружающей среде был причинен большой урон. Возник вопрос об ответственности. Оказалось, что танкер перевозил британскую нефть в США. Построен он был в Испании, принадлежит норвежской компании, зарегистрирован на Кипре, плавает под либерийским флагом, управляется шотландской компанией, действующей по соглашению с французской фирмой, команда русская.

Иностранные военные корабли и иные государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, обладают иммунитетом и в территориальном море. Тем не менее они обязаны соблюдать правила прохода, установленные прибрежным государством. В противном случае им может быть предложено покинуть территориальное море. За ущерб, причиненный прибрежному государству военным кораблем или иным государственным некоммерческим судном, ответственность несет государство флага.

### § 5. Прилежащая зона

Прилежащая зона - зона, находящаяся за пределами территориального моря, внешняя граница которой находится на расстоянии не свыше 24 морских миль от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

В этой зоне прибрежное государство обладает правом осуществлять контроль в целях предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных норм в пределах его территории или территориального моря или применять наказания за такие нарушения. Соответственно говорят о таможенной, фискальной, иммиграционной и санитарной зонах.

Быстроходность современных судов не дает возможности обеспечить за ними контроль в пределах территориальных вод. Поэтому прибрежному государству предоставлено право осуществлять специализированный контроль в определенном пространстве за пределами территориального моря. Это один из случаев, когда международное право расширяет юрисдикцию государства за пределы его территории во имя обеспечения его законных интересов.

## § 6. Исключительная экономическая зона

Исключительная экономическая зона - зона, прилегающая к территориальному морю, на которую международное право распространило специализированную юрисдикцию прибрежного государства.

Исключительная экономическая зона включает воды, морское дно и его недра. Ширина зоны не может превышать 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Более 100 государств определили свои зоны шириной в 200 миль.

Исключительная экономическая зона является частью открытого моря, в которой прибрежное государство осуществляет определенные международным правом суверенные права. Они включают права:

- а) на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых;
- б) управление этими ресурсами;
- в) другие виды деятельности по использованию зоны в экономических целях, например производство энергии путем использования воды, течений, ветра.

Прибрежное государство осуществляет в зоне юрисдикцию в отношении:

- а) создания и использования искусственных островов, установок и сооружений;
- б) морских научных исследований;

в) защиты и сохранения морской среды.

В остальном в зоне сохраняется режим открытого моря. Но при этом другие государства обязаны уважать нормы, установленные прибрежным государством в рамках их юрисдикции.

Из сказанного, в частности, следует, что уголовная юрисдикция прибрежного государства ограничена перечисленными сферами (п. п. "а", "б", "в"). Оно может проводить досмотр, инспекцию, арест, судебное разбирательство. Однако арестованное судно и его экипаж подлежат немедленному освобождению после внесения залога или иного обеспечения. Налагаемые наказания не могут включать тюремное заключение или иную форму личного наказания. Иное положение может быть установлено договором.

Такой договор имеется, например, у России с Японией. Российская сторона в случае задержания японского судна, занимающегося незаконным ловом рыбы, передает его японским властям, которые обязаны провести судебное и административное разбирательство.

В случае ареста или задержания иностранного судна прибрежное государство немедленно уведомляет государство судна о принятых мерах.

Прибрежное государство обладает исключительной юрисдикцией в отношении искусственных островов, установок и сооружений, включая таможенную, фискальную, санитарную, иммиграционную сферы, а также вопросы безопасности.

Статус исключительной экономической зоны России определен Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" (далее - Закон об исключительной экономической зоне) <\*> в соответствии с международным правом. Но в ст. 1 юридически оправданный порядок нарушен: на первое место поставлен сам Закон, за ним следуют договоры и на последнем месте международное право. Между тем общепризнанным нормам международного права принадлежит главная роль в императивном определении основ режима исключительной экономической зоны. От этих основ не должны отступать ни законы, ни договоры.

-----

<\*> РГ. 1998. 24 дек. (с послед. изм.).

В целом Закон об исключительной экономической зоне воспроизводит положения Конвенции по морскому праву 1982 г. За иностранными государствами признаются все права, предусмотренные международным правом. Осуществляться

они должны при соблюдении этого Закона и договоров России. Закон об исключительной экономической зоне определил компетенцию федеральных органов власти в зоне. Специальные главы посвящены рациональному использованию и сохранению живых ресурсов, разведке и разработке неживых ресурсов, научным исследованиям, защите морской среды, экономическим отношениям при пользовании живыми и неживыми ресурсами.

Закон об исключительной экономической зоне определил порядок обеспечения выполнения его положений (гл. VII). Органами охраны зоны являются пограничная служба, федеральные органы исполнительной власти по охране окружающей среды, таможенные власти. Должностные лица этих органов вправе останавливать и осматривать российские и иностранные суда, осматривать искусственные острова, установки и сооружения, связанные с экономической деятельностью в зоне.

Уголовная юрисдикция в общем определена в рамках Конвенции по морскому праву 1982 г. Заметим, что ограниченность уголовной юрисдикции в экономической зоне не учтена Уголовным кодексом РФ, который предусматривает полное распространение своего действия на исключительную экономическую зону (ч. 2 ст. 11). Соответствующее положение УК РФ должно толковаться ограничительно в соответствии с Конвенцией о морском праве и Законом об исключительной экономической зоне.

Применять оружие против нарушителей этого Закона и международных договоров РФ (общепризнанные нормы забыты!) можно только в целях отражения нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности. Применению оружия должно предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении его применить и предупредительный выстрел вверх.

"Споры между гражданами, юридическими лицами, гражданами и юридическими лицами" разрешаются в судебном порядке судами РФ (п. 1 ст. 41). Формулировка не отличается четкостью. Мы имеем дело с характерным для наших юристов юридически некорректным употреблением термина "граждане" вместо термина "физические лица". Сразу же возникают вопросы. О гражданах какого государства идет речь? Относится ли это и к лицам без гражданства? Понимать приведенное положение следует так: "споры, все стороны в которых являются физическими и юридическими лицами, российскими и иностранными", разрешаются судами РФ.



Споры между Россией и иностранными государствами разрешаются в соответствии с международным правом (п. 2 ст. 41). Закон об исключительной экономической зоне не содержит положения о решении споров между физическими или юридическими лицами, с одной стороны, и Российской Федерацией, ее органами - с другой. Думается, что следует руководствоваться ст. 124 ГК РФ, согласно которой Федерация, ее субъекты, муниципальные образования "выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами". Следовательно, к спорам с их участием применяется п. 1 ст. 41 Закона об исключительной экономической зоне.

Исключительная экономическая зона является новым институтом, отражающим особенности современного морского права. Инициатива в ее установлении была проявлена развивающимися странами, опасавшимися расхищения прилегающих к их берегам ресурсов морскими державами. Теперь эти ресурсы могут эксплуатироваться только по соглашению с прибрежным государством, предусматривающему выплату соответствующей компенсации прибрежному государству.

## § 7. Континентальный шельф

Континентальный шельф - естественное продолжение сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или до 200 миль, если границы подводной окраины материка не достигают этого предела.

Последнее положение служит компенсацией тем странам, у которых подводная окраина материка находится недостаточно далеко от берега. При всех условиях границы континентального шельфа не должны находиться далее 350 морских миль от берега. Шельф включает дно и недра.

Согласно Конвенции по морскому праву прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в отношении разведки и разработки природных ресурсов. Последние включают минеральные ресурсы дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к "сидячим видам". Думается, что формула "суверенные права", как и в случае с исключительной экономической зоной, является данью странам, претендовавшим на полный суверенитет в отношении этих пространств. На самом деле речь идет о специализированной юрисдикции, ограниченной международным правом.

В частности, права прибрежного государства не затрагивают правового статуса покрывающих его вод и воздушного пространства над ними. Осуществление этих прав не должно чинить препятствий судоходству. Все государства могут прокладывать трубопроводы и кабели на шельфе.

Разграничение шельфа между смежными государствами производится на основе международного права. Начиная с решения 1969 г. по делам о континентальном шельфе Северного моря "ФРГ - Дания", "ФРГ - Нидерланды", Международный суд ООН рассмотрел ряд дел такого рода. В основу решений было положено правило равного отстояния, так как шельф делился посередине. Вместе с тем Международный суд отметил, что в силу географических особенностей применение этого правила может вести к несправедливым результатам. "Справедливость не всегда означает равенство". Указанное правило должно применяться с учетом принципов справедливости <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1969. P. 48.

Конституция РФ отнесла к ведению Федерации определение статуса территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа (п. "н" ст. 71). В 1995 г. был принят Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" <\*>. Закон определил статус континентального шельфа в соответствии с "общепризнанными принципами и нормами международного права". Установлены правила разведки и разработки минеральных ресурсов, а также изучения и использования живых ресурсов. Особые права в отношении живых ресурсов предоставлены коренным малочисленным народам Севера и Дальнего Востока РФ, а также всему населению этих регионов, проживающему на территориях, прилегающих к морскому побережью.

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4694; 1999. N 7. Ст. 879; 2001. N 33 (часть I). Ст. 3429. (с послед. изм.).

Отдельные главы посвящены порядку создания искусственных сооружений, прокладке подводных кабелей и трубопроводов; научным исследованиям; защите минеральных и живых ресурсов; захоронению отходов и других материалов. Установлена система платежей за пользование шельфом, а также порядок охраны. Координация всех сил органов охраны возложена на пограничную службу. Споры

между физическими и юридическими лицами относительно реализации их прав и обязанностей на континентальном шельфе решаются в административном порядке или в судах РФ.

## § 8. Открытое море

Открытое море - части моря, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море.

Это определение не охватывает исключительную экономическую зону, которая является частью открытого моря, но с особым режимом.

Несмотря на все изменения, основой морского права остается принцип свободы открытого моря, правда, с немалым числом новых моментов. Свобода открытого моря означает, что оно открыто для всех стран. Ни одно государство не может претендовать на подчинение какой-либо его части своему суверенитету. Права государств определяются только международным правом. Свобода открытого моря означает свободу судоходства, свободу полетов, свободу прокладывать кабели и трубопроводы, свободу возводить искусственные сооружения, свободу рыболовства и научных исследований. Правомерным является использование открытого моря в мирных целях.

Государственная принадлежность судна определяется его флагом. Условия получения права на флаг устанавливаются законами государства. При этом связь между государством и судном должна быть реальной, а не фиктивной. Известно, что некоторые государства за плату весьма легко предоставляют свой флаг (особенно Либерия и Панама), не обеспечивая элементарного контроля за деятельностью судов под своим флагом. В таких случаях возникают трудности в решении юридических вопросов.

Каждое государство обязано эффективно осуществлять свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом. Оно должно предпринимать все меры для обеспечения соблюдения общепринятых международных правил и практики.

Военные и другие суда, состоящие на некоммерческой государственной службе, пользуются в открытом море полным иммунитетом.

В случае столкновения или какого-либо другого инцидента с судном, влекущего уголовную или административную ответственность капитана или иного члена команды, преследование может быть возбуждено только перед административными

или судебными органами государства флага либо государства, гражданином которого лицо является. Арест либо задержание судна в открытом море возможны по распоряжению властей государства флага.

Подтверждена универсальная уголовная юрисдикция в отношении пиратства. Любое государство вправе преследовать пиратов в открытом море и наказывать их. Пиратские действия, совершенные военным кораблем или воздушным судном, захваченным мятежным экипажем, приравниваются к действиям, совершенным частным судном. Во всех случаях захват осуществляется только судами, состоящими на службе правительства.

Кроме того, состоящие на службе государства корабли вправе подвергнуть иностранное судно досмотру, если есть основания полагать, что оно занимается работоторговлей, несанкционированным вещанием, не имеет национальной принадлежности либо отказывается поднять флаг. Если подозрения оказываются необоснованными, осмотренному судну возмещаются понесенные убытки.

Допускается преследование по горячим следам в открытом море в случае нарушения судном законов прибрежного государства во время нахождения во внутренних, территориальных водах и прилегающей зоне. Преследование должно быть непрерывным и прекращается с момента входа преследуемого судна в территориальное море другого государства.

Существенной новеллой являются положения Конвенции по морскому праву о несанкционированном вещании из открытого моря. Введение этих положений стало необходимым, поскольку такое вещание нарушало суверенные права государств, давало возможность избегать уплаты налогов и др. Лицо, занимающееся несанкционированным вещанием, может привлекаться к ответственности не только государством флага или регистрации, но и государством, где могут приниматься такие передачи. Это еще один из случаев распространения специализированной юрисдикции государства на открытое море, отступление от принципа, согласно которому судно в открытом море подчиняется только государству флага.

Специальный раздел указанной Конвенции посвящен сохранению живых ресурсов открытого моря и управлению ими. В нем нашел конкретное выражение статус открытого моря как общего достояния человечества. Этот статус отражен и в ряде других положений. В частности, все государства, осуществляя свободы открытого моря, учитывают интересы других государств. Государства, не имеющие выхода к морю, имеют право на доступ к нему и на свободу транзита.

## § 9. Район

Район - дно морей и океанов и их недра, находящиеся за пределами национальной юрисдикции.

В правовом режиме Района нашла наиболее полное отражение концепция общего наследия человечества. Конвенция по морскому праву 1982 г. не только объявила Район общим наследием, но и определила основные принципы этой концепции. Использование Района допустимо лишь в мирных целях. Вся деятельность осуществляется на благо всего человечества. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству. Соответственно ни одно государство не может претендовать на суверенитет над какой-либо его частью. Ни государство, ни физические и юридические лица не могут присваивать его части. Отчуждены могут быть лишь полезные ископаемые, добытые в Районе в соответствии с Конвенцией по морскому праву.

Здесь нашла отражение и концепция устойчивого развития. Деятельность в Районе осуществляется таким образом, чтобы содействовать здоровому развитию мировой экономики, способствовать всестороннему развитию всех стран, особенно развивающихся (ст. 150). Поощряется эффективное участие развивающихся стран в деятельности в Районе с должным учетом их особых интересов. Создаваемый на основе данной Конвенции Международный орган по морскому дну обеспечивает справедливое распределение выгод, получаемых от деятельности в Районе.

Основные подразделения этого Международного органа - Ассамблея, Совет и Секретариат. В состав Международного органа входит также Предприятие. Эксплуатация ресурсов может осуществляться непосредственно Предприятием, а также в ассоциации с ним государствами, их физическими и юридическими лицами <\*>.

-----

<\*> См.: Яковлев И.И. Международный орган по морскому дну. М., 1986.

Такого рода режим дна, закрепленный частью XI Конвенции по морскому праву, оказался неприемлемым для крупных морских держав, и прежде всего для США. Они отказались участвовать в этой Конвенции, а без их ресурсов деятельность Международного органа была бы чисто символической.

Развивающиеся страны вынуждены были пойти на уступки. После длительной подготовки в 1994 г. было принято Соглашение об осуществлении части XI

Конвенции ООН по морскому праву. Соглашению была придана преимущественная сила в случае расхождений с положениями части XI этой же Конвенции. Иными словами, произошел пересмотр Конвенции по морскому праву в этой части в пользу промышленно развитых стран. Были сокращены их обязательства, в частности обязательства по финансированию Предприятия. Особенно важно положение Соглашения о неприменении всех предписаний части XI Конвенции по морскому праву относительно недопустимости монополизации добычи ресурсов.

Предстоит еще сделать немало, прежде чем Международный орган по морскому дну начнет реально функционировать. Соответствующие подготовительные работы ведутся.

## § 10. Арктика

Арктика - расположенная вокруг Северного полюса область земного шара, включающая Северный Ледовитый океан с островами и прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. В него входят также северные части материков Евразия и Северная Америка в пределах полярного круга. Арктическими странами являются Россия, Канада, США (благодаря Аляске), Дания (благодаря Гренландии), Норвегия, а также Исландия, Финляндия и Швеция. Эти страны внесли наибольший вклад в исследование и освоение Арктики, которая является уникальной во многих отношениях - экологическом, экономическом, военно-политическом.

Арктика оказывает существенное влияние на формирование климата и погоды Северного полушария. Арктические пространства и находящиеся там природные ресурсы, включая крупные месторождения нефти и газа, приобретают все большее значение для приарктических государств. Арктике принадлежит важная роль и с точки зрения военно-стратегической безопасности. Растет ее значение для международных сообщений. Все это объясняет то повышенное внимание, которое уделяется режиму Арктики в последние годы.

В силу своего географического положения и исторических причин приарктические страны традиционно исходят из наличия у них особых интересов и соответственно приоритетных прав при определении правового режима арктических пространств и их использовании.

Правовой режим Арктики определяется международным правом, а также законами арктических государств. В 1925 г. Канада приняла дополнения к Закону о северо-западных территориях. В соответствии с ними иностранным государствам и

их гражданам запрещено осуществлять какую-либо деятельность в пределах Канадской Арктики без разрешения властей Канады. Были определены и географические границы Канадской Арктики.

Постановлением Президиума ЦИК СССР 1928 г. "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане" было провозглашено право СССР на все земли и острова, открытые и еще не открытые, в пределах устанавливаемых географических границ. Исключение было сделано для восточных островов Шпицбергенского архипелага, принадлежность которого Норвегии была определена Парижским договором о Шпицбергене 1920 г. Советская Россия не была приглашена для участия в разработке этого договора. СССР присоединился к нему только в 1935 г.

Так родилась концепция арктических секторов, согласно которой обладающее арктическим побережьем государство имеет особые права в своем секторе. Сектор представляет собой треугольник, основанием которого является побережье соответствующего государства, а сторонами - линии, проходящие по меридианам к Северному полюсу. Другие арктические государства не пошли по этому пути. Соответствующие вопросы регулируются их законами о континентальном шельфе, экономической зоне и др.

Установленные Канадой и Россией полярные сектора означают, что находящиеся в них земли и острова, как открытые, так и неоткрытые, принадлежат этим государствам. Что же касается режима морских пространств Арктики, то он является общим, правда, с некоторой спецификой.

Во-первых, природа Арктики особенно чувствительна к отрицательным воздействиям. Поэтому приарктические государства издали законы об охране природной среды региона. В России действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. N 1398-XI "Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР".

На Арктику распространяется общее положение Конвенции по морскому праву 1982 г., закрепившее право прибрежного государства принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах (ст. 234). Это право действует в пределах исключительной экономической зоны.

Вторая особенность режима арктического моря касается прибрежного судоходства. Норвегия и Канада установили своими законами особый режим для

такого судоходства. В России об этом говорится в Законе о морских водах (ст. 14). Северный морской путь рассматривается как исторически сложившаяся национальная единая коммуникация Российской Федерации. Протяженность этой коммуникации примерно 35000 морских миль. Она проходит также через участки открытого моря. Пользование осуществляется в соответствии с законами и договорами России, а также Правилами плавания по трассам Северного морского пути, утверждаемыми Правительством РФ.

В соответствии с Правилами плавания по трассам Северного морского пути 1991 г. этот путь открыт для международного судоходства. Осуществляется оно с согласия и под контролем российских властей. Центральное положение среди них занимает Администрация Северного морского пути.

Начато формирование международных органов, занимающихся прежде всего охраной окружающей среды в Арктике. Создан Совет Баренцева Евроарктического региона (1993 г.) и Арктический совет (1994 г.).

## § 11. Замкнутые и полузамкнутые моря

### 1. Понятие

Замкнутое или полузамкнутое море - залив, бассейн или море, окруженные территорией нескольких государств, сообщающиеся с другим морем через узкий пролив или полностью изолированные, главным образом состоящие из территориального моря и исключительных экономических зон нескольких государств.

Основной принцип состоит в том, что режим таких морей определяется соглашением прибрежных государств. Они обязаны сотрудничать при осуществлении своих прав в отношении рассматриваемых морей. Это обязательство включает:

- а) координацию управления живыми ресурсами моря;
- б) защиту окружающей среды;
- в) координацию научных исследований.

Россия является прибрежным государством такого полузамкнутого моря, как Черное море, и такого замкнутого, как Каспийское море. Режим первого будет рассмотрен в связи с черноморскими проливами.

### 2. Каспийское море



Правовой режим Каспийского моря установлен Договором между РСФСР и Персией от 26 февраля 1921 г., подтвержден Советско-иранским договором 1940 г. <\*>. Стороны рассматривали Каспий как "море советское и иранское".

-----

<\*> Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Ираном, подписан в г. Тегеране 25 марта 1940 г., ратифицирован СССР.

Образовавшиеся на берегах Каспия новые независимые государства потребовали пересмотра его режима. Некоторые стали на путь односторонних действий. Азербайджан заявил претензии на обширные районы моря, объявив их "азербайджанским сектором". Претензии на свои сектора заявили также Туркменистан и Казахстан. Острота проблемы объясняется тем, что недра Каспия таят огромные залежи нефти и газа.

В 1998 г. между Россией и Казахстаном было подписано Соглашение о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование. В соответствии с Соглашением разграничены дно и недра, а водное пространство остается в общем пользовании <\*>.

-----

<\*> В мае 2002 г. Россия и Казахстан подписали новое Соглашение по Северному Каспию // РГ. 2002. 22 мая.

После подписания этого Соглашения Туркмения и Иран также заявили о необходимости справедливого раздела Каспия. В результате все прикаспийские государства высказались за раздел. Спорными остаются вопросы о разграничении секторов и о режиме водного пространства. В настоящее время ведутся переговоры об определении взаимно приемлемого статуса Каспийского моря.

## § 12. Морские проливы

### 1. Понятие морских проливов

Морские проливы имеют важное значение для морского судоходства, значительно сокращая время в пути и расходы. Велико их значение и для военного

судоходства, особенно это затрагивает интересы крупных морских держав. Не случайно США практически в ультимативной форме поставили на Конференции ООН по морскому праву вопрос о максимальной свободе прохода военных кораблей через проливы. Наиболее важны для судоходства такие проливы, как Гибралтарский, Ла-Манш, Сингапурский. Для нашей страны особое значение имеют черноморские и балтийские проливы.

В Конвенции по морскому праву речь идет о международных проливах.

Под международными проливами понимаются такие, которые используются для международного судоходства и ведут из одной части открытого моря или исключительной экономической зоны в другую.

Конвенция по морскому праву не затрагивает проливов, режим которых определен специальными конвенциями. Примером могут служить черноморские проливы.

Определяющим фактором отнесения проливов к рассматриваемой категории является их использование для международного судоходства. Зачастую воды проливов являются территориальным морем прибрежных государств. Исключение из режима этого моря делается во имя международного судоходства.

Прибрежные государства осуществляют свой суверенитет в отношении вод, дна и недр пролива, а также воздушного пространства над ним. Однако осуществление суверенитета происходит в соответствии с положениями Конвенции. Прибрежные государства принимают законы и правила относительно транзитного прохода также с учетом Конвенции по морскому праву. Иностранные суда обязаны соблюдать эти правила.

Гражданская и уголовная юрисдикция в отношении транзитных судов осуществляется прибрежным государством в том же объеме, что и при транзите через территориальное море.

## 2. Черноморские проливы

Режим проливов определен Конвенцией, подписанной в Монте в 1936 г. Он предусматривает свободу невоенного судоходства для судов всех стран <\*>. Что же касается военных кораблей, то они должны предварительно уведомлять правительство Турции. Только черноморские страны могут проводить через проливы линейные корабли и подводные лодки. Для нечерноморских государств установлены и другие ограничения в отношении прохода военных кораблей в Черное море.

-----  
<\*> См.: Котляр В.С. Черноморские проливы: арена сотрудничества или конфронтации? // МЖМП. 1996. N 3.

В 1998 г. Турция заявила, что она воспрепятствует превращению проливов в нефтепровод для транспортировки каспийской нефти и установит более жесткие правила судоходства. Более того, она заявила о переименовании проливов, отныне они будут называться "Турецкие проливы". Россия с пониманием отнеслась к озабоченности Турции. Но заявила, что режим проливов не может определяться в одностороннем порядке. Следует также напомнить, что в соответствии с Конвенцией по морскому праву законы и правила прибрежного государства не должны допускать дискриминации иностранных судов, а их применение не должно на практике сводиться к лишению или ущемлению права транзитного прохода (ч. 2 ст. 42).

### § 13. Международные каналы

Международный морской канал - искусственное гидротехническое сооружение, соединяющее международные морские пространства <\*>.

-----  
<\*> См.: Лопатин М.Л. Международные проливы и каналы: правовые вопросы. М., 1985.

Таковыми каналами являются Суэцкий, Кильский, Панамский. Все они проходят по территории того или иного государства и находятся под его суверенитетом. Однако с учетом их значения для международного судоходства для них установлен международный режим.

Суэцкий канал - проходящий по территории Египта искусственный путь из Средиземного моря в Индийский океан. Имеет важное экономическое и стратегическое значение. Правовой режим был определен Конвенцией о Суэцком канале 1888 г. Канал был открыт для торговых и военных кораблей не только в мирное, но и в военное время, независимо от государственной принадлежности. Каналом пользуются даже военные корабли государств, находящихся в состоянии войны. Однако в канале, в его портах и прилегающих водах на расстоянии в три морские мили запрещены любые действия, способные создать затруднения для судоходства.

В 1957 г. Египет зарегистрировал в ООН Декларацию о Суэцком канале, которая представляет собой одностороннее международно-правовое обязательство. Египет обязался уважать положения Конвенции 1888 г. и обеспечить свободу судоходства по каналу.

Кильский канал - проходящий по территории ФРГ искусственный путь между Балтийским и Северным морем. Его режим установлен Версальским мирным договором 1919 г. Канал был открыт как для военных, так и для торговых судов всех государств, за исключением тех, которые находятся в состоянии войны с Германией. Свобода судоходства по каналу подтверждена правилами плавания по Кильскому каналу, принятыми Правительством ФРГ.

Панамский канал - проходящий по территории Панама искусственный путь между Атлантическим и Тихим океанами. Канал имеет большое стратегическое и экономическое значение. В течение долгого времени контролировался США. В результате длительной борьбы Панама добилась заключения с США двух новых договоров - о Панамском канале и о нейтралитете и функционировании Панамского канала. Договоры закрепили суверенитет Панама над каналом. Последний признан постоянно нейтральным водным путем, свободным для судоходства всех стран. Вместе с тем США добились признания за собой некоторых особых прав, в частности они являются гарантом нейтралитета канала.

## Литература

Авраменко И.М. Международное морское право: Учеб. пособие. Ростов н/Д, 2001.

Барболя П.Д., Иванашенко Л.А., Колесник Д.Н. Международно-правовой режим важнейших проливов и каналов. М., 1995.

Бекашев К.А., Волков А.А., Каргаполов С.Г. Морское и рыболовное право. М., 1990.

Василенко В.А., Высоцкий А.Ф., Рыбальчик Д.Э. Международное морское право. Киев, 1988.

Высоцкий А.Ф. Морской регионализм. Киев, 1986.

Гуцуляк В.Н. Морское право. М., 2000.

Королева Н.Л., Марков В.Ю., Ушаков А.П. Правовой режим судоходства в Российской Арктике. М., 1995.

Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного морского права. М., 1983.

Международное морское право. М., 1988.

Молодцов С.В. Международное морское право. М., 1987.

## Глава VII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

### § 1. Понятие международного воздушного права

Международное воздушное право - отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют международные полеты и иные виды использования воздушного пространства.

Это право - сравнительно новая и активно развивающаяся отрасль международного права <\*>. Значение воздушного права определяется растущей ролью авиации как в экономическом, так и в военном аспекте.

-----  
<\*> Основные труды в этой области принадлежат В.Д. Бордунову и Ю.Н. Малееву.

Римское право рассматривало воздух как естественную среду, абсолютно необходимую для жизни и доступную всем - общее достояние (*res communis*). Но как только появилась возможность использовать воздушное пространство в коммерческих и военных целях, государства единодушно заявили право на суверенитет над воздушным пространством, стали включать его в состав своей территории. Это положение было закреплено первой же многосторонней Парижской конвенцией о регулировании международных воздушных сообщений 1919 г.

Суверенитет над воздушным пространством был с самого начала положен в основу международного воздушного права, стал его основным принципом. Статья 1 Чикагской конвенции о гражданской авиации 1944 г. (далее - Чикагская конвенция) - основного акта международного воздушного права <\*> - подтверждает полный и исключительный суверенитет каждого государства в отношении воздушного пространства над его территорией.

-----  
<\*> См.: Конвенция о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г.; тексты поправок к Чикагской конвенции // Международное публичное право. Сборник документов / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. Т. 1. С. 412 - 433.

В силу суверенитета государства устанавливают порядок пользования их воздушным пространством, издают соответствующие нормативные акты. Закрепляя это положение, Чикагская конвенция указывает, что соответствующие правила применяются к воздушным судам "без различия их национальности" (ст. 11), тем самым устанавливается правило недискриминации.

Второй основной принцип воздушного права - принцип свободы полетов в международном воздушном пространстве. Осуществление этой свободы регулируется приложением 2 к Чикагской конвенции и принимаемыми Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) стандартами, которые являются юридически обязательными (ст. 12). Это положение не относится к воздушным судам, используемым государством для осуществления своих властных функций (пограничный и таможенный контроль, оборона, полицейские функции).

Поскольку основная масса международных полетов осуществляется через территорию государств, возникло немало сложных проблем как правового, так экономического и политического характера.

Иллюстрацией может служить следующий случай. С 1 апреля 2002 г. решением ЕС запрещен полет в Европу самолетов, не соответствующих европейским стандартам по уровню шума. Под этот запрет подпали две трети самолетов авиакомпании "Пулково", совершавших полеты между Петербургом и Берлином. За год они выполняли 672 рейса. Их отмена означала для компании многомиллионные потери, не говоря уже об утрате рынка.

Российское министерство транспорта в феврале 2002 г. попросило сделать для компании "Пулково" временное исключение, предупредив, что в противном случае будут запрещены полеты компании "Люфтганза" в воздушном пространстве России. Эта мера означала бы катастрофу для компании, которая совершала 72 полета в неделю в Россию и страны СНГ. Кроме того, через Россию проходили многие рейсы самолетов этой компании в страны Азии.

Не случайно в международном воздушном праве с самого начала основное внимание было уделено проблеме транзитных полетов в воздушном пространстве государств. Соглашение о международном воздушном транзите 1944 г. установило две свободы воздуха:

- 1) возможность пролета без посадки;
- 2) возможность посадки для технического обслуживания.

Обе свободы получили признание без особого труда. Государства учитывали их необходимость.

Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (далее - Соглашение о воздушном транспорте) помимо двух упомянутых свобод установило еще три:

3) возможность высаживать пассажиров, выгружать груз и почту, взятые на территории государства, в котором зарегистрирован самолет;

4) возможность принимать на борт пассажиров, груз и почту, следующие на территорию государства, в котором зарегистрирован самолет;

5) возможность принимать на борт пассажиров, груз и почту, следующие на территорию любого из участвующих в Соглашении государств, и возможность высадки пассажиров, а также выгрузки почты и груза, следующих из любого из этих государств.

Экономические последствия последних трех свобод настолько существенны, что многие государства оказались не готовы предоставить их на многосторонней основе. Тем не менее после вступления Соглашения о воздушном транспорте в силу эти свободы вошли в международное воздушное право. Однако реализация их осуществляется путем заключения двусторонних соглашений. Поэтому неудивительно, что в ИКАО зарегистрировано около 4 тыс. двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

Анализ этих соглашений позволяет обнаружить еще три свободы:

1) возможность брать пассажиров, почту и груз для третьего государства, следуя через территорию государства, в котором зарегистрирован самолет, и возможность высаживать пассажиров и выгружать почту и груз, следующие из третьего государства;

2) возможность полета непосредственно между государством, предоставляющим такую свободу, и третьим государством без посадки на территории государства регистрации;

3) возможность рейсов между аэропортами государства, предоставляющего такую свободу (каботажные рейсы).

Предоставление названных свобод - явление редкое, особенно это относится к каботажным рейсам.

Система источников международного воздушного права довольно сложна. Ими являются универсальные и региональные конвенции, множество двусторонних соглашений, действуют обычные нормы. В Чикагской конвенции о гражданской авиации 1944 г. участвует большинство государств, включая Россию.

Ряд конвенций посвящен непосредственно воздушным перевозкам (воздушное транспортное право). К ним относятся:

- Варшавская конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г. и ряд дополняющих ее протоколов (ратифицирована СССР в 1934 г.);

- Женевская конвенция о признании прав на воздушное судно 1948 г.;

- Римская конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 г. В 1978 г. она была дополнена Монреальским протоколом (СССР присоединился к Конвенции, вступила в силу для СССР в 1982 г.);

- Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г. (Россия не участвует).

Следующая группа конвенций преследует цель обеспечения безопасности воздушных судов, ограждения их от преступных посягательств (часть международного уголовного права):

- Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна 1963 г. (СССР присоединился к Конвенции, вступила в силу для СССР в 1988 г.);

- Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. (Россия участвует, вступила в силу в 1971 г.);

- Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. (вступила в силу для СССР в 1973 г.), Конвенция была дополнена Монреальским протоколом о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международные полеты, 1988 г.

Нормы международного воздушного права содержатся и в конвенциях, посвященных другим вопросам. Конвенция по морскому праву 1982 г. подтверждает свободу полетов над открытым морем, содержит положения о транзитном пролете через проливы и архипелажные воды. Всемирная почтовая конвенция <\*> регулирует перевозку международной авиапочты.

-----  
<\*> Всемирная почтовая конвенция, заключена в г. Сеуле 14 сентября 1994 г., вступила в силу 1 января 1996 г., вступила в силу для России 19 апреля 1996 г.

Международное воздушное право тесно связано с национальным воздушным правом, точнее, с той его частью, которая относится к международным полетам.



Национальное право и в данном случае не является источником международного права. Но без него картина правового регулирования в рассматриваемой области будет неполной. Кроме того, в этой области особенно ощутимо влияние международного права на внутреннее право.

Основным актом внутреннего воздушного права в нашей стране является Воздушный кодекс РФ 1997 г. Немало существенных норм содержат и другие законы, прежде всего Закон РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" <\*> (далее - Закон о государственной границе). Разовым полетам посвящено Постановление Правительства РФ от 3 июня 1998 г. "О порядке выдачи разрешений на разовые полеты воздушных судов иностранных государств в Российской Федерации". Прямое отношение к воздушному праву имеют некоторые нормы гражданского, уголовного, трудового, таможенного и других отраслей внутреннего права РФ.

-----  
<\*> ВВС. 1993. N 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1994. N 16. Ст. 1861; 1996. N 50. Ст. 5610; 1997. N 29. Ст. 3507; 1998. N 31. Ст. 3831; 1999. N 23. Ст. 2808; 2000. N 46. Ст. 4537. (с послед. изм.).

Некоторые государства используют внутреннее право для обеспечения интересов своих авиационных компаний в острой конкурентной борьбе. При этом США не останавливаются перед приданием своим законам экстратерриториального действия. В качестве примера можно назвать Закон США о конкуренции на международном воздушном транспорте 1979 г.

## § 2. Международные организации

Важная роль в формировании и применении норм международного воздушного права принадлежит международным организациям. Растущая потребность в регулировании деятельности гражданской авиации определила рост числа международных организаций, действующих в этой области. Главная роль принадлежит всемирной организации - Международной организации гражданской авиации (ИКАО), учрежденной в 1944 г. В ней участвует большинство стран мира, включая Россию. Решения ИКАО носят характер рекомендаций, за исключением тех, что относятся к полетам в международном пространстве, - они являются

обязательными. Кроме довольно многочисленного центрального аппарата ИКАО имеет свои бюро в основных регионах.

Международные органы и организации существуют и на региональном уровне. В Европе - это Европейская конференция гражданской авиации и Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации. Аналогичные организации существуют также в Африке и в Латинской Америке.

В рамках СНГ с 1991 г. существует Межгосударственный совет по авиации и использованию воздушного пространства. Исполнительным органом Совета является Межгосударственный авиационный комитет. Соглашение, на основе которого был учрежден Совет, определило статус воздушного пространства участников как единого воздушного пространства в том, что касается организации выполнения полетов и управления движением воздушных судов. Компетенция Совета достаточно широка. Она включает выработку и координацию общей политики в области международных воздушных перевозок, подготовку межгосударственных нормативных актов и стандартов, сертификацию всего, что связано с перевозками, расследование происшествий и др.

### § 3. Свобода полетов в международном воздушном пространстве

В соответствии с принципом свободы полетов в международном воздушном пространстве воздушные суда подчинены в этой сфере юрисдикции государства флага, государства регистрации. Порядок регистрации определяется внутренним правом, а национальная принадлежность обозначается на фюзеляже самолета.

Государства обязаны осуществлять контроль за соответствием зарегистрированных в нем воздушных судов требованиям безопасности полетов и за соблюдением ими международных норм. Это относится не только к летательным аппаратам, но и к аэропортам и другим структурам обслуживания.

Особое значение в наше время приобрела борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Конвенция по морскому праву 1982 г. содержит ряд статей, относящихся к воздушному пиратству. Под последним понимается любой неправомерный акт насилия, задержания, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами частного летательного аппарата. Этот акт совершается в международном пространстве и направлен против другого морского или воздушного судна либо лиц или имущества, находящихся на их борту (ст. 101).

В отношении пиратства установлена универсальная уголовная юрисдикция. В международном пространстве правительственные суда любого государства могут захватить пиратский летательный аппарат, арестовать захвативших его лиц и предать суду своего государства (ст. 105).

Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.), установила универсальную юрисдикцию в отношении перечисленных в ней актов. Любое государство обязано либо судить, либо выдать совершивших их лиц. Соответствующие положения включены и в двусторонние соглашения о воздушном сообщении, например в Соглашение России с США 1994 г. <\*>. В данном случае мы наблюдаем весьма распространенное в международном праве явление: пересечение двух отраслей - международного воздушного права и международного уголовного права.

-----  
<\*> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о воздушном сообщении, подписано в г. Москве 14 января 1994 г., вступило в силу со дня подписания.

#### § 4. Юрисдикция государства в своем воздушном пространстве

Юрисдикция государства определяется его территориальным верховенством. Воздушное пространство - часть территории государства. Его граница представляет собой вертикальную плоскость, начинающуюся от линии границы. В соответствии с Конституцией и Воздушным кодексом России принадлежит полный и исключительный суверенитет над ее воздушным пространством.

Из сказанного следует, что пользование воздушным пространством государства допустимо только с его разрешения. В этих целях между государствами заключаются двусторонние соглашения о воздушном сообщении. Эти соглашения, а также внутренние акты определяют правила полетов в воздушном пространстве государства.

В соответствии с Законом о Государственной границе пересечение границы допустимо в местах, определяемых международными договорами РФ либо решениями Правительства, которые также устанавливают порядок следования от границы до пунктов пропуска и в обратном направлении. Пунктом пропуска является аэропорт, открытый для международных полетов. При полете в воздушном

пространстве РФ, включая транзит, воздушным судам запрещается посадка в немеждународных аэропортах, залет в запретные для полетов районы.

Исключение из общих правил сделано для случаев вынужденного влета в воздушное пространство РФ в силу чрезвычайных обстоятельств. В таких случаях командир судна обязан немедленно сообщить о случившемся администрации ближайшего аэропорта и действовать в соответствии с полученными указаниями.

В целях обеспечения безопасности границы существенными полномочиями наделены войска противовоздушной обороны (далее - войска ПВО) (входят в состав Военно-воздушных сил РФ). Они контролируют соблюдение правил пересечения границы; пресекают незаконное пересечение границы или нарушение порядка пользования воздушным пространством; оказывают содействие судам, пересекшим границу в случае форс-мажорных обстоятельств.

При осуществлении своих функций войска ПВО имеют право использовать имеющиеся в их распоряжении средства для опознавания воздушных судов даже за пределами территориальных вод РФ, но до границ других государств, при возникновении угрозы незаконного пересечения границы РФ; принимать меры по предупреждению или прекращению незаконного пересечения границы; приглашать членов экипажа незаконно пересекших границу судов для выяснения обстоятельств и передачи их органам дознания и следствия.

Государства довольно рано осознали необходимость унификации национальных норм относительно правил воздушных перевозок. Уже в 1929 г. большое число государств подписали Варшавскую конвенцию для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (далее - Варшавская конвенция). В дальнейшем к ней присоединился и СССР <\*>. В последующие годы в эту Конвенцию вносились изменения и дополнения.

-----

<\*> СЗ СССР. 1934. N 20. Отд. 2.

Варшавская конвенция посвящена унификации правил, относящихся к документам о воздушной перевозке и ответственности перевозчика. Определены реквизиты, которые должны содержать билет и багажная квитанция. В результате они обрели международный стандарт. Одновременно установлено, что утеря документов не влияет на действительность договора перевозки.

Определена ответственность перевозчика, который отвечает за всякий ущерб, причиненный пассажиру или грузу, а также за опоздание. Установлена предельная

сумма ответственности. Всякая оговорка, клонящаяся к ограничению ответственности, объявлена недействительной. Иск об ответственности может быть предъявлен либо в стране перевозчика или по месту нахождения его агентства, с которым был заключен договор, либо в суд места назначения <\*>. Здесь мы видим пример взаимодействия международного воздушного права и гражданского процессуального права. Значительное место в системе национального воздушного права занимают унифицированные международными договорами нормы гражданского права, например фрахт и аренда воздушных судов, ответственность за вред, причиненный иностранным судном третьим лицам на поверхности, страхование.

-----  
<\*> Значение этих моментов и сложность решения соответствующих вопросов были продемонстрированы юридическими проблемами, возникшими в связи с гибелью в 2001 г. самолета компании "Сибирь", следовавшего из Израиля в Россию. Как известно, причиной катастрофы была ракета, запущенная во время учений Вооруженных Сил Украины.

Этот так называемый Варшавский режим получил дальнейшее развитие в результате заключения Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г., которая существенно изменила нормы, относящиеся к ответственности перевозчика.

## Литература

Бордунов В.Д., Котков А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988.

Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М., 1989.

Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. М., 1986.

Малеев Ю.Н., Подберезный В.А. Полет без посадки. М., 1996.

Международное воздушное право / Отв. ред. А.П. Мовчан и О.Н. Садиков. Кн. 1 и 2. М., 1980, 1981.

Международное морское, воздушное и космическое право. Общее и особенное / Отв. ред. А.П. Мовчан, Е.П. Каменецкая. М., 1992.

Словарь международного воздушного права. М., 1988.

## Глава VIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

### § 1. Понятие международного космического права

Международное космическое право - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют правовой режим космического пространства, включая небесные тела, и регулируют деятельность государств по использованию космоса.

Начало формирования международного космического права было положено запуском первого искусственного спутника Земли, осуществленным СССР в 1957 г. Открылась совершенно новая сфера деятельности человека, имеющая большое значение для его жизни на Земле. Стало необходимым соответствующее правовое регулирование, в котором главная роль, естественно, должна быть отведена международному праву <\*>. Создание международного космического права интересно в том отношении, что демонстрирует способность международного сообщества быстро откликаться на потребности жизни, используя широкий арсенал нормотворческих процессов.

-----  
<\*> Проблемам этой отрасли посвящены труды отечественных ученых В.С. Верещагина, Г.П. Жукова, Е.П. Каменецкой, Ф.Н. Ковалева, Ю.М. Колосова, И.И. Чепрова и др.

Начало было положено обычной нормой, появившейся сразу же после запуска первого спутника. Она сложилась в результате признания государствами права мирного пролета над территорией не только в космосе, но и на соответствующем участке воздушного пространства при запуске и приземлении космических аппаратов. На этом основании появился термин "моментальное право".

На деятельность государств в космосе автоматически распространились основные принципы международного права: запрещение угрозы силой или ее применения, мирное разрешение споров, суверенное равенство и др. Следующим этапом "быстрого правового реагирования" явились резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, среди которых особое место заняла Декларация правовых принципов деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства 1963 г. Ее положения обрели статус общепризнанных обычных норм международного права.

Все это подготовило почву для договорного регулирования, в котором центральное положение занимает Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (далее - Договор о космосе), закрепивший принципы международного космического права <\*>. Еще до этого Московский договор 1963 г. запретил испытания ядерного оружия в космосе.

-----  
<\*> СДД. Вып. XXV.

За этим последовал целый ряд соглашений:

- о спасении космонавтов - Соглашение о спасении космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, 1968 г.;

- об ответственности за ущерб - Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическим объектам, 1972 г.;

- о регистрации космических объектов - Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г.;

- о деятельности на небесных телах - Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. (Россия в этом Соглашении не участвует).

Отдельную группу составляют многочисленные соглашения о научно-техническом сотрудничестве в космосе. Еще одно направление в формировании международного космического права - учреждение международных органов и организаций. ООН создала Комитет по мирному использованию космического пространства с Правовым подкомитетом, в котором, по мнению профессора В.С. Верещагина, происходит основной процесс разработки норм международного космического права <\*>. Созданы организации для регулирования космической связи, Международная организация спутниковой связи (ИНТЕЛСАТ), Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). Учреждены и региональные организации.

-----  
<\*> См.: Курс международного права: В 7 т. М., 1992. Т. 5. С. 222.

В рамках СНГ в 1991 г. было принято Соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства. На основе Соглашения создан Межгосударственный совет для руководства этой деятельностью. Соглашение

призвано регулировать совместные усилия сторон по исследованию и использованию космоса. Ряд положений посвящен космическим комплексам, финансированию и др. Ответственность за межгосударственные программы, имеющие военное или двойное (т.е. как военное, так и гражданское) значение, возложена на Объединенные стратегические вооруженные силы.

Международное космическое право создается международным сообществом в целом, но решающая роль принадлежит космическим державам, которые взяли на себя обязательства делиться результатами с другими странами.

Субъектами космического права, как и иных отраслей международного права, являются государства и международные организации. Вместе с тем в космической деятельности участвуют также физические и юридические лица. Международное право возлагает всю ответственность за их деятельность на соответствующие государства. Эта деятельность регулируется внутренним правом.

В ряде государств, например в США, Великобритании, Франции, изданы специальные законы относительно космической деятельности. В других странах ей посвящены нормы иных законов. Законами регулируется деятельность как государственных органов, так и частных лиц. Наиболее развито в этом плане законодательство США. Еще в 1958 г. был принят Закон США об авиации и исследовании космического пространства, за ним последовал Закон США о спутниках связи 1962 г., Закон США о коммерческих космических запусках 1982 г. с последующими дополнениями и др.

В России с 1993 г. был издан Закон о космической деятельности. Им определены цели, задачи и принципы этой деятельности, а также организационные и экономические основы. Учреждено Российское космическое агентство. Ряд положений посвящен космонавтам, международному сотрудничеству, ответственности за ущерб, причиненный космической деятельностью.

## § 2. Правовой режим космического пространства

Космическое пространство является открытым международным пространством. Это пространство, включая Луну и другие небесные тела, открыто для исследования и использования всеми в соответствии с международным правом, не подлежит национальному присвоению каким бы то ни было образом. Попытка ряда экваториальных стран распространить свой суверенитет на расположенные над ними участки геостационарной орбиты не нашла признания.



До сих пор не решен важный вопрос о разграничении воздушного пространства, на которое распространяется государственный суверенитет, и космического пространства. Наименьшая высота полета космических аппаратов 100 - 110 км. Очевидно, исходя из этого и следует установить границу.

Небесные тела и их природные ресурсы являются общим наследием человечества <\*>. Их исследование и использование осуществляются на благо и в интересах всех стран, а результаты являются достоянием всего человечества.

-----  
<\*> Договор о космосе 1967 г. заложил основы этой концепции. В нем использовано выражение "достояние всего человечества".

Вся деятельность в космосе должна осуществляться в интересах поддержания мира и безопасности, а также развития сотрудничества. Запрещен вывод на орбиту любых объектов с ядерным и любым иным оружием массового уничтожения (химическим, бактериологическим, радиологическим и др.). Луна и иные небесные тела используются исключительно в мирных целях.

На космос распространяют свое действие Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. <\*>, а также Конвенция о запрещении военного или иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду 1977 г.

-----  
<\*> Первоначальные участники Договора - СССР, Англия и США, Договор ратифицирован СССР, вступил в силу 10 октября 1963 г.

Принцип защиты окружающей среды является одним из принципов международного космического права. Применительно к космосу он обладает существенной спецификой. Вся деятельность должна осуществляться так, чтобы избегать вредного загрязнения, а также неблагоприятных изменений земной среды в результате доставки внеземного вещества. К сожалению, деятельность государств, связанная с космосом, привела к значительному засорению космического пространства остатками отслуживших аппаратов, исчисляемых многими тысячами.

### § 3. Ответственность за космическую деятельность

По понятным причинам международное космическое право уделяет особое внимание ответственности за космическую деятельность. Договор о космосе 1967 г. установил общее правило, согласно которому государство несет ответственность за всю национальную деятельность независимо от того, осуществляется она правительством или физическими и юридическими лицами. Оно должно обеспечить соответствие этой деятельности международному праву. Даже в том случае, если такая деятельность осуществляется международной организацией, солидарную ответственность несут и государства-члены.

Вопросам ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, посвящена Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическим объектам, 1972 г. (далее - Конвенция об ответственности за ущерб). Она установила абсолютную ответственность запускающего государства за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете (ст. 2). Следовательно, государство несет ответственность за ущерб независимо от наличия его вины. Это один из примеров международной ответственности за источник повышенной опасности.

Если ущерб причинен не на поверхности Земли, а в космосе или воздушном пространстве космическому объекту одного государства таким же объектом другого, то последнее несет ответственность лишь при наличии вины. Когда в запуске участвует несколько государств, все они несут солидарную ответственность. Данная Конвенция не относится к случаям ответственности за ущерб гражданам запускающего государства, а также иностранцам, участвующим в запуске.

Вопросы ответственности решаются на межгосударственном уровне даже в том случае, если ущерб причинен физическим и юридическим лицам. Претензия о возмещении ущерба передается по дипломатическим каналам, а в случае недостижения урегулирования - в Комиссию по рассмотрению претензий. Каждая из сторон назначает по одному члену, которые избирают третьего. Комиссия выносит определение рекомендательного характера, если стороны не договорились об ином.

Вопросы ответственности за ущерб, причиненный деятельностью в космосе, имеют большое значение, т.к. она способна оказать воздействие на окружающую среду, привести к потерям жизни и собственности и др. Государства и ООН ведут регистрацию космических объектов. Сами объекты должны нести знаки национальной принадлежности и номера.

#### § 4. Статус космонавтов и космических аппаратов

Международное космическое право придает особое значение деятельности космонавтов, рассматривая их как "посланцев человечества в космосе". Соответственно все государства обязаны оказывать им помощь в случае аварии. При вынужденной посадке они подлежат немедленному возвращению в государство регистрации аппарата. В космическом пространстве и на небесных телах космонавты оказывают помощь друг другу.

Космонавты, независимо от гражданства, находятся под юрисдикцией и контролем государства регистрации космического аппарата. Право собственности на космические объекты и их части, обнаруженные на территории других государств, сохраняется, и они подлежат возвращению за счет государства регистрации. Сказанное относится ко всем видам космических аппаратов, космическим станциям, геофизическим спутникам.

Особенно широко используются спутники связи, имеющие большое экономическое и военное значение. Они породили немало сложных вопросов: о распределении частот, о защите радиосвязи, об исключении помех и др. Сложно обсуждалась проблема геостационарной орбиты; расположенные на ней аппараты способны распространять свое действие на 40% территории Земли, поэтому орбита оказалась переполненной. На Всемирной радиоконференции 1983 г. было решено, что каждая национальная радиоадминистрация может иметь спутники только в определенном пространстве и диапазоне частот.

Особенно остро проходила выработка правил, относящихся к прямому радио- и телевещанию. Декларация Генеральной Ассамблеи по этому вопросу 1982 г. одобрила следующие принципы: консультации между передающими и принимающими государствами; предварительное извещение будущих принимающих государств и консультации с ними.

Относительно аппаратов дистанционного зондирования Земли имеется Резолюция Генеральной Ассамблеи 1986 г. Суть ее в том, что зондирование не должно наносить ущерб законным интересам и правам государства - объекта зондирования. Эта деятельность должна осуществляться в интересах всех стран. Полученные данные сообщаются Генеральному Секретарю ООН.

Литература

Верещетин В.С. Международное сотрудничество в космосе: правовые вопросы. М., 1977.

Жуков Г.П. Космос и мир. М., 1985.

Каменецкая Е.П. Космос и международные организации. М., 1980.

Колосов Ю.М., Сташевский С.Г. Борьба за мирный космос: правовые вопросы. М., 1984.

Международное космическое право / Отв. ред. Г.П. Жуков и Ю.М. Колосов. М., 1999.

Пирадов А.С., Блищенко И.П., Верещетин В.С., Колосов Ю.М. Международное космическое право. М., 1985.

Постышев В.М. Освоение космоса и развивающиеся страны (международно-правовые проблемы). М., 1990.

Яковенко А.В. Прогрессивное развитие международного космического права. М., 1999.

## **Глава IX. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ <\*>**

-----  
<\*> Глава написана совместно с кандидатом юридических наук Д.С. Боклан.

### **§ 1. Понятие международного права окружающей среды**

Международное право окружающей среды (МПОС) - отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют отношения субъектов в области охраны окружающей среды и рационального использования ее ресурсов <\*>.

-----  
<\*> Своими трудами в этой области известны С.В. Виноградов, О.С. Колбасов, А.С. Тимошенко, В.А. Чичварин.

Нередко это право именуют экологическим. Однако такое наименование неточно. Как известно, экология - это отрасль биологии, изучающая взаимодействие животных, растений, микроорганизмов между собой и с окружающей средой. Иными словами, речь идет лишь о части окружающей среды. Кроме того, "право окружающей среды" является международно признанным термином <\*>.

<\*> Англ. - environment; нем. - umwelt; итал. - medio ambiente; араб. - аль биах.

Примером наиболее широкого понимания окружающей среды служит Европейская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный опасной для окружающей среды деятельностью, 1993 г. Ею охватываются живые и неживые ресурсы, такие как воздух, вода, почва, фауна и флора, а также взаимодействие между ними. Но кроме этого общепринятого понимания среды в нее дополнительно включены также собственность, составляющая часть культурного наследия, и характерные черты ландшафта.

Проблема защиты окружающей среды все более осязательно выдвигается на первый план. От ее решения зависит выживание человечества. Стокгольмская декларация 1972 г. <\*> провозгласила, что защита и улучшение окружающей среды представляют важнейшую проблему, которая касается благополучия народов и экономического развития во всем мире. Способность человека преобразовать природное окружение может дать всем народам возможность улучшить качество жизни; но она может нанести и неизмеримый вред человеческим существам и окружающей среде в случае неправильного или бездумного использования.

-----  
<\*> Стокгольмская декларация, принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Согласно заключению Программы ООН по защите окружающей среды (ЮНЕП) убытки от бедствий, порожденных глобальным потеплением, сегодня превышают 300 млрд. долл. ежегодно. Ученые считают, что непоправимый кризис глобальной экономики может наступить уже через полвека <\*>.

-----  
<\*> International Herald Tribune. 2001. Aug. 7.

Загрязнение вод наносит ущерб здоровью человека и рыбным запасам. Деградация сельхозугодий привела к засухе и эрозии почв во многих районах. Отсюда недоедание, голод, болезни. Загрязнение воздуха наносит все более осязательный ущерб здоровью людей. Массовое уничтожение лесов отрицательно сказывается на климате и сокращает биоразнообразие, генофонд. Серьезной угрозой здоровью является истощение озонового слоя, защищающего обитателей нашей планеты от вредных излучений Солнца.

К катастрофическим изменениям в климате Земли ведет парниковый эффект, т.е. глобальное потепление в результате растущих выбросов углекислого газа в атмосферу. Нерациональное использование минеральных и живых ресурсов приводит к их истощению, что опять-таки ставит проблему выживания человечества. Наконец, аварии на предприятиях, связанных с радиоактивными и ядовитыми веществами, не говоря уже об испытаниях ядерного оружия, причиняют огромный ущерб здоровью людей и природе. Достаточно вспомнить об аварии на Чернобыльской АЭС и на американском химическом заводе в Индии. Большой ущерб окружающей среде приносят вооруженные конфликты, о чем свидетельствует опыт войн во Вьетнаме, Кампучии, в Персидском заливе, Югославии, Ираке и др.

Жизненно важное для всех народов значение защиты окружающей среды подчеркивается в многочисленных международных актах. В них намечены и пути решения проблемы. Однако этому препятствуют серьезные противоречия как между государствами, так и внутри них.

Группа промышленно развитых стран потребляет большую часть глобальных природных ресурсов. Соответственно на их долю приходится и основная часть отходов производства, причиняющих ущерб окружающей среде. Так, США выбрасывают в атмосферу такое же количество вредных газов, как Россия и развивающиеся страны, вместе взятые. Распространена практика вывоза наиболее вредных производств в развивающиеся страны. Доминирующая роль в мировой экономике позволяет развитым странам пользоваться зарубежными ресурсами на выгодных для себя условиях. Вместе с тем они отказываются принимать меры, необходимые для уменьшения причиняемого среде ущерба. Защита окружающей среды требует больших средств. Соответствующие расходы приходится включать в себестоимость продукции. Это снижает ее конкурентоспособность и соответственно встречает сопротивление промышленников, бизнесменов, фермеров.

Ко второй группе условно можно отнести развивающиеся страны, которые лишены возможности осуществлять меры по защите окружающей среды. В результате ее состояние продолжает ухудшаться, что все более ощутимо сказывается и на здоровье населения. Без международной помощи они не в состоянии решить проблемы.

Еще одну, третью группу образуют бывшие социалистические страны. Они являются примером того, к каким тяжелым последствиям ведет отсутствие продуманной экологической политики. Особенно показателен в этом плане опыт СССР. Страна обладала самыми богатыми природными ресурсами и была бы

способна обеспечить всем необходимым значительную часть населения Земли. Вместо этого она импортировала огромное количество потребительных товаров и выпрашивала займы для закупки даже зерна, которое в прошлом традиционно экспортировала.

Огромные площади сельхозугодий превращены на территории бывшего СССР в бесплодные земли. Значительные участки оказались непригодными для большинства живых организмов. Целые регионы стали опасными для здоровья человека. В результате резко ухудшилось здоровье населения, особенно молодежи. Существенно снизилась продолжительность жизни. Даже предотвращение дальнейшего ухудшения ситуации требует огромных средств, которыми новые независимые государства не располагают. Другие страны должны осознать, что экологическая катастрофа в нашем регионе чревата серьезными последствиями для глобальной окружающей среды. Исправление положения отвечает и их жизненным интересам.

В результате даже сравнительно небольшие соседние государства оказывают России посильную помощь. Так, в 1966 г. между Россией и Норвегией было заключено соглашение о финансировании последней установки фильтров на металлургическом комбинате на Кольском полуострове. Выбросы этого комбината причинили существенный вред окружающей среде соседней Норвегии.

Сказанное дает представление о том, насколько велика заинтересованность России в международном сотрудничестве во имя преодоления экологического кризиса и, следовательно, в соответствующем МПОС.

## § 2. Становление международного права окружающей среды

МПОС - одна из новых отраслей международного права, поэтому характерные черты этой отрасли наиболее наглядно проявляются при рассмотрении процесса ее становления.

Первый этап - зарождение МПОС - относится к 60-м гг. XX в. Правда, отрасль имеет свою предысторию. Первой многосторонней конвенцией была Конвенция о защите птиц, полезных для сельского хозяйства, 1902 г. На региональном уровне в 1933 г. была заключена Конвенция о сохранении фауны и флоры в естественном состоянии, которая относилась к колониальной Африке. В 1940 г. заключается аналогичная Конвенция в отношении Западного полушария. В дальнейшем вопросы окружающей среды затрагиваются договорами, относящимися к иным отраслям. Таким договором явился Договор об Антарктиде 1959 г. Важное значение имел

Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах 1963 г. Значительное внимание экологии уделил и Договор о космосе 1967 г.

Основы МПОС были заложены на региональном уровне. В 1968 г. Совет Европы принял два основополагающих акта о контроле за загрязнением воды и атмосферы. ОАЕ приняла Африканскую конвенцию об охране природы и природных ресурсов. В этих документах нашла выражение концепция МПОС - всеобъемлющий подход к защите и использованию почвы, воды, лесов и животного мира.

Знаменательной вехой явилась созванная ООН в 1972 г. Стокгольмская конференция по окружающей человека среде. Это была самая крупная конференция из всех имевших место ранее. На ней были представлены 113 государств, почти все межправительственные организации, а также 400 неправительственных организаций (представленных наблюдателями). Конференция приняла Декларацию об окружающей человека среде. Она содержала принципы, которые легли в основу МПОС.

Был принят также План действий в отношении окружающей человека среды. Он состоял из 109 резолюций, посвященных различным аспектам защиты окружающей среды. В результате определены основные направления развития МПОС и его характерные черты.

По рекомендации Конференции Генеральная Ассамблея ООН в 1972 г. учредила в качестве своего вспомогательного органа Программу ООН по окружающей среде. Для поддержки деятельности Программы был создан Фонд окружающей среды (ЮНЕП). Практически ЮНЕП является международной организацией. Она координирует деятельность других организаций в своей области. С одной стороны, это такие специализированные учреждения ООН, как ВОЗ, ЮНЕСКО и др., с другой - такие региональные организации, как ОЭСР, ОАЕ и др. ЮНЕП принадлежит первостепенная роль в развитии МПОС. В ее рамках разрабатываются основы этого права, ею инициируется подготовка конвенций.

Второй этап становления МПОС открывается в начале 1980-х гг. Он был ознаменован принятием Генеральной Ассамблеей ООН двух документов: Резолюции об исторической ответственности государств за сохранением природы Земли для настоящего и будущего поколений 1980 г. и Всемирной хартии природы 1982 г.

Первый из них по-новому раскрыл институт ответственности за сохранение природы. Речь шла об ответственности за сохранение природы Земли как единого целого, а также об ответственности и перед будущими поколениями, т.е.



трансгенерационной ответственности. Все это было совершенно новым для международного права и легло в основу МПОС.

Немало принципиально нового содержала и Всемирная хартия природы. Природа должна пользоваться уважением, недопустимо препятствовать ее существенным процессам, уровень популяции всех форм живого должен быть по крайней мере достаточным для выживания. Чтобы достичь этих целей, необходимо включить защиту окружающей среды в социальное и экономическое планирование. При этом должна приниматься во внимание долговременная способность природных систем обеспечить существование населения.

На каждом этапе не только определялись общие принципы и развивалась концепция МПОС, но и решались более конкретные задачи, характерные для данного этапа. Характерным для второго этапа было решение проблем ядовитой и опасной продукции и отходов (радиоактивные, ядерные отходы), а также деятельности, связанной с риском причинения вреда.

Третий этап открывается 1990-ми гг. Для него характерно внимание к глобальным проблемам окружающей среды. На первый план выдвинулись проблемы предотвращения уменьшения озонового слоя и глобального потепления, а также сохранения биологического разнообразия. На этом этапе в полный рост встал вопрос об организации планетарного взаимодействия на основе общей, но дифференцированной ответственности государств <\*>.

-----

<\*> О проблемах, связанных со всемирным потеплением, см.: Один градус до катастрофы // РГ. 2002. 24 мая.

Главным событием начального периода третьего этапа явилась Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Конференция в Рио). Участвовали 172 государства, 116 из них представляли главы государств и правительств, были аккредитованы 1400 неправительственных организаций.

На Конференции были открыты для подписания две конвенции ООН: Рамочная конвенция об изменении климата и Конвенция о биологическом разнообразии (Россия участвует в них), а также две декларации. При подготовке первой декларации обнаружили существенные расхождения, что нашло отражение в самом названии: "Юридически необязательная, авторитетная Декларация принципов глобального

согласия относительно управления, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов".

Надо отметить юридически точную формулировку "юридически необязательная". В литературе и практике доминирует некорректная формулировка "необязательный акт". Между тем, не обладая юридически обязательной силой, подобные акты наделены морально-политической обязательной силой (мягкое право), являются "авторитетными". Они непосредственно регулируют поведение государств и оказывают влияние на международное право.

Приведенная формулировка позволила принять документ, несмотря на весьма существенные расхождения. После этого он начал оказывать влияние на позиции государств, содействуя их сближению на базе содержащихся в нем положений.

Принятые в Рио документы наглядно свидетельствуют о многоплановости МПОС, о проделанном им пути за исторически кратчайший срок. Достаточно сказать, что принятая программа действий объемом в 800 страниц состоит из 40 глав, посвященных 115 темам.

В заключение отметим некоторые характерные для МПОС моменты:

- широкое участие в Конференции государств, правительственных и неправительственных организаций, что свидетельствует о значении проблемы;
- большое количество принятых актов, что свидетельствует о необходимости всеобъемлющего нормативного регулирования;
- роль неправовых актов (мягкого права) в становлении и развитии МПОС;
- рост внимания к обеспечению выполнения относящихся к МПОС актов. В этих целях устанавливаются новые методы и средства.

Нельзя также не отметить, что сегодня все более или менее значительные многосторонние конвенции указывают защиту окружающей среды как одну из своих целей. В качестве примера можно назвать Хартию 1994 г., учредившую ВТО, Протокол об Антарктиде 1991 г. Не являются исключением и региональные соглашения, например Договор 1992 г., учредивший Южно-Африканское сообщество для развития, и Европейская энергетическая хартия 1994 г.

### § 3. Источники международного права окружающей среды

Источники МПОС те же, что и у международного права в целом. Вместе с тем наблюдается определенная специфика в их формировании и взаимодействии. Прежде всего, необходимо отметить быстрый рост количества принципов и норм. За два с

небольшим десятилетия заключены сотни многосторонних договоров. Что же касается двусторонних договоров, то они измеряются тысячами.

Нормы, относящиеся к МПОС, содержатся и в других отраслях международного права, например в международном праве прав человека, морском, космическом, экономическом, гуманитарном праве. Свыше 450 договоров иных отраслей содержат нормы, относящиеся к МПОС. Это положение можно считать характерной чертой современного международного права.

Несмотря на все это, договорное регулирование отстает от необходимого уровня управляемости в области охраны окружающей среды. Для преодоления отставания прибегают к следующей процедуре. Заключаются договоры общего характера, рамочные конвенции, которые предусматривают различные методы принятия дополнительных норм в упрощенном порядке, в форме дополнительных протоколов и резолюций создаваемых на основе договоров органов.

Но и это не решает проблему. Поэтому в рассматриваемой сфере особенно велико значение актов международных конференций и организаций, т.е. мягкого права. Более того, авторитетные научные учреждения высказываются за дальнейшее повышение значения такого рода актов.

В этом плане представляет интерес Резолюция Института международного права 1997 г. о процедурах принятия и имплементации норм в области окружающей среды. Резолюция констатирует, что "международное право окружающей среды стало обширным *corpus juris*, состоящим из значительного количества многообразных принципов и норм различной степени юридического значения". Предполагается, что государства, голосовавшие "за" или молчаливо признавшие необязательные акты, содержащие ясные и конкретные нормы, должны следовать им.

Все это ведет к тому, что содержащиеся в резолюциях международных конференций и организаций правила в ускоренном порядке обретают статус обычных норм. Поэтому последним принадлежит важное место в МПОС.

В общем процессе формирования МПОС принимает участие широкий круг организаций. Центральное положение занимает ООН и ее специализированные учреждения. В своей области занимаются разработкой правил защиты окружающей среды ЮНИДО, ЮНЕСКО, МАГАТЭ, ВОЗ, ФАО. Существенна роль и региональных органов ООН. Немалая роль принадлежит региональным организациям. Все они уделяют внимание окружающей среде. Защита окружающей среды является одной из главных целей ОБСЕ.

Существенную роль в защите окружающей среды призвано сыграть сотрудничество в рамках СНГ. Эта задача поставлена Уставом СНГ и подтверждена многими другими актами. Договор между Беларуссией, Казахстаном, Киргизией и Россией 1996 г. обязывает наращивать "сотрудничество в области охраны окружающей среды, включая разработку и принятие единых стандартов экологической безопасности". Стороны "предпринимают совместные меры по предотвращению и ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, ядерных и экологических катастроф" (ст. 9). Приведенные положения дают представление о том, как понимается принцип охраны окружающей среды во взаимоотношениях стран СНГ.

В осуществление этого принципа в 1992 г. странами СНГ заключено Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды. На основании Соглашения учреждены Межгосударственный экологический совет, а при нем Межгосударственный экологический фонд. Задача Совета - координировать сотрудничество государств в области охраны природы, готовить соответствующие нормативные акты. Фонд призван финансировать межгосударственные программы, помощь в ликвидации чрезвычайных экологических ситуаций, а также проектную и исследовательскую работу в области охраны окружающей среды.

Большое количество норм, содержащихся в многочисленных актах, подготовленных разными органами и организациями, создает угрозу их несогласованности. Назрела потребность в кодификации основных положений МПОС. Всемирный союз по сохранению окружающей среды подготовил проект пакета по окружающей среде и развитию для представления Генеральной Ассамблее ООН.

Еще одна особенность создания норм в рассматриваемой области связана с той ролью, которую играют в нем неправительственные организации. Они выступают инициаторами и "группами давления" на правительства. Этот момент нашел официальное признание - такого рода организации были широко представлены на международных конференциях. Роль общественности подчеркивается и в международных актах.

Общественности и средствам массовой информации принадлежит особенно важная роль в функционировании МПОС. Многие акты принимаются правительствами под их давлением. Массовые движения в защиту природы, партии "зеленых" становятся все более влиятельными.

#### § 4. Принципы

Принципами МПОС, разумеется, являются прежде всего основные принципы международного права. При этом их содержание получает дополнительное развитие.

Начнем с принципа уважения прав человека, поскольку характерной чертой МПОС является гомоцентричность, т.е. основой здесь является человек с его потребностями и интересами. Этот кардинальный принцип был сформулирован Стокгольмской конференцией по окружающей среде 1972 г.: "Человек обладает основным правом на свободу, равенство и должные условия жизни, на окружающую среду такого качества, которое дает возможность жить достойно и благополучно". Декларация Рио 1992 г. закрепила принцип, согласно которому человек имеет право на информацию об окружающей среде и участие в ее защите, а в случае необходимости и право на возмещение ущерба (принцип 10).

Существенное дополнение сделано и к принципу суверенного равенства. Государства имеют суверенное право разрабатывать свои природные ресурсы. Вместе с тем они несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции. Этот принцип нашел закрепление в ряде конвенций <\*>. Он, по заключению Международного суда, "ныне является частью области международного права, относящейся к окружающей среде" <\*>.

-----  
<\*> См., например: Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г. // БМД. 1996. N 9.

<\*> Консультативное заключение о правомерности угрозы или применения ядерного оружия // ICJ. Reports. 1996. Para. 29.

О специальных принципах МПОС можно судить по Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. <\*>:

-----  
<\*> СЗ. 1996. N 46. Ст. 5204.

1) общий принцип: государства должны защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися

у них возможностями. Этот принцип действует и в условиях вооруженного конфликта. Об этом свидетельствуют Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. <\*> и Первый дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв;

-----  
<\*> Конвенция вступила в силу для СССР 5 октября 1978 г.

2) принцип общей, но дифференцированной ответственности, включая особую ответственность развитых стран за устойчивое развитие "с учетом бремени, которое их общества возлагают на окружающую среду". Государства должны ограничить или прекратить расхищающие природные ресурсы виды производства и потребления (имеются в виду развитые страны) и проводить должную демографическую политику (имеются в виду развивающиеся страны);

3) принцип необходимости принятия государствами предупредительных мер в целях предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата;

4) принцип единства защиты среды и устойчивого развития - защита среды должна быть неотъемлемой частью процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него. Государства сотрудничают в целях содействия установлению международной экономической системы, которая вела бы к устойчивому экономическому развитию.

Здесь перечислены лишь некоторые наиболее общие принципы. Пока их четкой системы нет. Декларация об окружающей среде и развитии 1992 г. перечисляет 27 принципов. Однако большинство из них трудно отнести к категории нормативных <\*>.

-----  
<\*> См.: Kiss A. Introduction to International Environmental Law. UNITAR. Geneva, 1997. P. 34 - 35.

## § 5. Имплементация

Имплементация - самая сложная проблема МПОС. Конференция в Рио 1992 г. вынуждена была признать неудовлетворительное положение дел с имплементацией. Не раз обращала на это внимание и Генеральная Ассамблея ООН. Поэтому не случайно международные акты стали уделять этой проблеме больше внимания.

Повышение уровня имплементации МПОС - одна из основных целей Программы действий, принятой в Рио-де-Жанейро.

В последние годы договоры предусматривают учреждение специальных органов для контроля за осуществлением их положений. Знаменательным шагом в этом направлении было принятие в 1992 г. поправок к Монреальскому протоколу о защите озонового слоя, предусмотревших учреждение Комитета по имплементации.

Договоры нередко предусматривают проведение расследования нарушений. Выясненные факты публикуются в целях побуждения государств и общественности к оказанию воздействия на нарушителя. Иными словами, санкции являются весьма мягкими, и это еще одна характерная черта МПОС.

Существенную роль в обеспечении выполнения обязательств в своей области способны выполнять международные организации. Определенные шаги в этом направлении делаются. Создаются и новые механизмы. Отметим создание в 1993 г. в рамках Международного суда ООН специальной камеры по окружающей среде.

Первостепенное значение имеет издание соответствующих внутригосударственных нормативных актов. Однако пока государства медленно идут по этому пути. В России в 2002 г. принят новый Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" <\*> (далее - Закон об окружающей среде), в котором немало постановлений посвящено имплементации соответствующих норм. Имеется и отдельная глава об ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды.

-----

<\*> РГ. 2002. 12 янв. (с послед. изм.).

С учетом положения Конституции РФ о том, что нормы международного права являются частью правовой системы страны, а также положения Закона об окружающей среде, согласно которому соответствующие отношения регулируются международными договорами, за которыми следуют законы (п. 4 ст. 2), есть основания сделать вывод, что под "законодательством" понимаются и международные договоры <\*>. Это подтверждается и положением Закона об окружающей среде о непосредственном применении международных договоров (п. 1 ст. 82).

-----

<\*> Вопреки Конституции РФ обычно в законах международные договоры ставятся после всех видов закона. Исключение составляет раздел VI ГК РФ

"Международное частное право", в котором международные договоры также поставлены на первое место. Но и такая формулировка не вполне соответствует Конституции, которая включает в правовую систему страны не только договоры, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, существующие в форме обычая.

Важную роль в обеспечении реализации норм об охране окружающей среды призвана сыграть гл. XIII указанного Закона, касающаяся формирования экологической культуры.

## § 6. Охрана различных видов окружающей среды

### 1. Охрана морской среды

Морская среда одной из первых стала объектом охраны. Соответствующие положения содержатся в общих конвенциях по морскому праву. Первая универсальная экологическая конвенция была посвящена борьбе с загрязнением нефтью - Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. Она запретила слив нефти и нефтеводной смеси с судов. После ряда аварий с танкерами принимаются новые конвенции. Брюссельская конвенция о вмешательстве в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. предоставила прибрежным государствам весьма широкие полномочия, вплоть до права уничтожать судно и груз в случае угрозы серьезного загрязнения побережья и прибрежных вод. Конвенция проложила путь к борьбе с загрязнением моря и другими веществами в аналогичных случаях (Протокол 1973 г.).

Естественно, возник вопрос о компенсации ущерба, причиняемого загрязнением нефтью. Ему в 1969 г. была посвящена Брюссельская конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью. Она установила абсолютную, т.е. не зависящую от вины, ответственность судовладельцев, вместе с тем ограничила ее размеры, правда, довольно высоким потолком.

Борьба с последствиями загрязнения нефтью требует совместных действий государств. Организации таких действий посвящена Конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г. Запрет всех эксплуатационных сбросов с судов содержится в Конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. Захоронению в море экологически



вредных веществ посвящена Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. <\*>.

-----  
<\*> СССР ратифицировал Конвенцию, вступила в силу для СССР 29 января 1976 г.

Заключены соглашения и на региональном уровне. Так, Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г. <\*> касается вопросов о наземных источниках загрязнения, захоронении, сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью и иными вредными веществами в чрезвычайных условиях.

-----  
<\*> Конвенция о защите Черного моря от загрязнения, заключена в г. Бухаресте 21 апреля 1992 г., Россия ратифицировала.

Особое положение занимает и Балтийское море. Оно было отнесено к категории "особых районов" Конвенцией по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 г. К таким районам применяются повышенные требования в отношении предотвращения загрязнения. В 1974 г. Прибалтийские страны заключили Хельсинкскую конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря <\*> (далее - Хельсинкская конвенция). Ее особенность состоит в запрещении загрязнения моря с суши. На базе Хельсинкской конвенции создана Комиссия по защите морской среды Балтийского моря. Однако вскоре стало ясно, что положения Хельсинкской конвенции оказались недостаточными, и в 1992 г. была принята новая Конвенция по природной защите морской среды Балтийского моря <\*\*\*> (далее - Конвенция о Балтийском море), установившая более строгие требования. Особо отметим, что ее действие распространяется и на определенную часть внутренних вод, пределы такого распространения определяются каждым государством.

-----  
<\*> Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря, заключена 22 марта 1974 г., вступила в силу 3 мая 1980 г., ратифицирована СССР, вступила в силу для СССР 3 мая 1980 г.

<\*\*\*> Конвенция заключена в г. Хельсинки 9 апреля 1992 г., вступила в силу 17 января 2000 г., Россия одобрила Конвенцию.

## 2. Охрана вод рек и озер

Воды рек и озер обладают настолько существенными различиями, что разработка общей конвенции оказалась невозможной. Даже подготовленная Советом Европы в 1974 г. региональная конвенция не собрала необходимого числа ратификаций. Отдельные положения о предотвращении загрязнения рек содержатся в соглашениях, посвященных иным вопросам. Упомянутая Конвенция о Балтийском море затрагивает и впадающие в него реки. Но в большинстве случаев вопросы охраны решаются соглашениями прибрежных государств, правда, пока неудовлетворительно.

В качестве позитивного примера можно сослаться на нормы и организационные формы охраны вод Рейна. В 1963 г. была подписана Бернская конвенция о защите Рейна от загрязнений. Для ее реализации учреждена Комиссия, которая подготовила в 1976 г. Конвенцию о защите Рейна от загрязнения химикалиями и другую - о защите от хлоридов.

В связи с ростом потребления пресной воды и ограниченностью ее ресурсов вопрос об охране пресноводных бассейнов приобретает исключительное значение. В результате появляются новые аспекты МПОС. В 1997 г. Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о праве несудоходного использования международных водотоков.

Под водотоком понимается система не только поверхностных, но и подземных вод, образующих единое целое и обычно текущих к одному выходу. Международными являются водотоки, части которых расположены в разных государствах. Государства обязаны использовать водотоки таким образом, чтобы обеспечить им необходимую охрану. Они обязаны участвовать в охране водотоков на справедливой основе, сотрудничать для достижения этой цели.

### 3. Охрана воздушной среды

Воздушная среда, как уже отмечалось, является общим достоянием человечества. Несмотря на это, ее охрана недостаточно отражена в МПОС. Вопрос решается в основном на двустороннем и региональном уровнях. Значительным шагом в этой области является подготовленная в рамках ОБСЕ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. <\*>, впоследствии дополненная рядом протоколов. Особое внимание уделено сокращению выбросов серы в

атмосферу, порождающих кислотные дожди, которые переносятся на большие расстояния и причиняют вред всему живому.

-----  
<\*> Конвенция заключена в г. Женеве 13 ноября 1979 г., вступила в силу 16 марта 1983 г., ратифицирована СССР, вступила в силу для СССР 16 марта 1983 г.

Важным направлением в защите природы является сотрудничество в противодействии нарастанию парникового эффекта, т.е. глобального потепления в результате насыщения атмосферы двуокисью углерода, основным источником которой является автотранспорт. Последствия этого эффекта могут оказаться катастрофическими уже в ближайшие десятилетия. С одной стороны, появятся новые обширные пустыни, а с другой - подъем уровня моря приведет к затоплению больших освоенных человеком пространств.

В 1992 г. была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата <\*>. Она определила общие положения и основные направления сотрудничества. Установлена общая ответственность государств, но при этом должны учитываться различия в их экономическом потенциале. Особое внимание надлежит проявлять к интересам развивающихся стран, которые наиболее уязвимы в отношении отрицательных изменений климата и вместе с тем располагают наименьшими возможностями противодействия этому.

-----  
<\*> Конвенция заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 г., вступила в силу 21 марта 1994 г., ратифицирована Россией, вступила в силу для России 28 марта 1995 г.

#### 4. Охрана озонового слоя

Озоновый слой предохраняет Землю от пагубного влияния ультрафиолетового излучения Солнца. Под влиянием деятельности человека он существенно истощился, над некоторыми районами появились озоновые дыры. В 1985 г. была принята Конвенция по защите озонового слоя. В ней речь идет о контроле за его состоянием и о сотрудничестве в целях его защиты. В 1987 г. появился Монреальский протокол относительно веществ, приводящих к истощению озонового слоя. Установлены ограничения на производство веществ, отрицательно влияющих на этот слой. Более широкая программа была принята на конференции в Лондоне в 1990 г.

Впервые обязательства государств по сокращению выбросов в атмосферу промышленных газов были определены Киотским протоколом 1997 г. <\*> (Россия ратифицировала Киотский протокол в 2004 г.). Был использован дифференцированный подход. Промышленные государства разделены на восемь групп. До 2012 г. Япония, США и ЕС обязались снизить выбросы парниковых газов соответственно на 6, 7 и 8%. Россия может не сокращать выбросы. В силу негативной позиции США достижение поставленных целей затруднено.

-----  
<\*> Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, подписан в г. Киото 11 декабря 1997 г., вступил в силу 16 февраля 2005 г, ратифицирован Россией.

## 5. Радиоактивность

В результате мирного и военного использования ядерной энергии радиоактивность стала серьезной опасностью для жизни на Земле. Важным шагом в ее уменьшении явился Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. <\*>. МАГАТЭ устанавливает стандарты безопасности при использовании ядерной энергии в народном хозяйстве, включая безопасность рабочих, с нею связанных. Была подготовлена Конвенция о физической защите ядерных материалов 1980 г. Конвенция содержит положения, позволяющие любому государству привлечь к уголовной ответственности иностранцев за соответствующие преступления независимо от места их совершения.

-----  
<\*> СССР ратифицировал Договор, вступил в силу 10 октября 1963 г.

В Европе функционирует Европейское агентство по атомной энергии. Основные стандарты в рассматриваемой области установлены Договором об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом).

## § 7. Охрана фауны и флоры

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г. одобрила принцип, согласно которому природные ресурсы Земли, включая

воздух, воды, поверхность, флору и фауну, должны охраняться в интересах нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления, где это необходимо.

Общая стратегия была разработана неправительственной организацией - Международным союзом сохранения природы и природных ресурсов - и опубликована в 1982 г. в виде Программы действий "Всемирная природоохранительная стратегия". В процессе подготовки документа были проведены многочисленные консультации с правительствами и международными организациями. Цель стратегии - содействовать достижению устойчивого развития в результате сохранения живых ресурсов путем регулирования этих ресурсов. Стратегия направлена на поддержку важных экологических процессов и самосохранение систем, таких как восстановление и защита почвы, переработка питательных веществ, очистка воды, сохранение биологического разнообразия. От всего этого зависит множество жизненно важных процессов. Ставится задача обеспечения поддерживающего использования определенных видов животных и растительности, а также экосистем.

Достижение этих целей должно быть как можно более скорым. Возможности Земли обеспечивать свое население сокращаются. Многие миллионы тонн почвы ежегодно утрачиваются в результате уничтожения лесов и неправильного ее использования. Ежегодно по крайней мере 3 тыс. км сельскохозяйственных земель выходят из оборота только в промышленно развитых странах в результате строительства зданий и дорог.

В качестве одного из важных средств реализации своих целей стратегия указывает на коренное совершенствование законодательства о природных ресурсах. Необходимо создание более эффективного и широко охватывающего внутреннего права окружающей среды наряду с активизацией развития МПОС. Выживание всего разнообразия природы, включая человека, может быть обеспечено только при условии, что политика государств будет строиться с пониманием того факта, что все элементы природы взаимосвязаны, взаимозависимы, что окружающая среда представляет собой единую глобальную систему.

Тот же Международный союз сохранения природы и природных ресурсов подготовил Всемирную хартию природы, которая была одобрена и торжественно провозглашена Генеральной Ассамблеей в 1982 г. Согласно этой Хартии живые ресурсы не должны использоваться с превышением возможностей их восстановления; продуктивность почвы следует поддерживать и наращивать; ресурсы, включая воду,

должны по мере возможности перерабатываться и использоваться вновь; невозстановимые ресурсы должны использоваться с максимальным ограничением.

Среди конвенций, посвященных флоре и фауне, назовем в первую очередь Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., призванную обеспечить сотрудничество в охране имеющих особое значение природных комплексов, мест обитания исчезающих видов животных и растений. Защите растительного мира посвящено Соглашение о тропических лесах 1983 г. Общее значение имеет Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, 1973 г., определившая основы контроля за такой торговлей.

Основная масса конвенций нацелена на охрану различных представителей животного мира - китов, тюленей, белых медведей. Особо отметим Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., название которой дает представление о ее содержании. Важное значение имеет также Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г.

Все ранее сказанное дает представление о колоссальном значении защиты окружающей среды и неотложности решительных мер на основе широкого сотрудничества государств. Этим определяется и роль МПОС.

## Литература

- Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2004. Гл. XXV.
- Виноградов С.В. Международное право и охрана атмосферы. М., 1987.
- Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.
- Мировой океан и международное право: защита и сохранение морской среды. М., 1990.
- Молодцова Е.С. Охрана окружающей среды и международное регулирование мирной ядерной деятельности. М., 2000.
- Сперанская Л.В. Международное право окружающей среды. М., 1995.
- Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.
- Шишко А.А. Предупреждение трансграничного загрязнения (международно-правовые проблемы). Киев, 1990.

## Глава X. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО <\*>

-----  
<\*> Глава написана совместно с проф. Г.К. Дмитриевой.

## § 1. Понятие международного экономического права

Международное экономическое право (МЭП) - отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют экономические отношения между его субъектами.

Такое понимание МЭП <\*> является доминирующим в доктрине и особенно в практике. Но существуют и иные концепции. Из них наиболее часто встречающейся, пожалуй, является та, согласно которой к МЭП причисляют все виды правовых норм, имеющих отношение к международным экономическим связям.

-----  
<\*> В отечественной науке эта отрасль исследовалась М.М. Богуславским, Г.М. Вельяминовым, С.А. Войтовичем, Г.К. Дмитриевой, В.И. Лисовским, Е.Т. Усенко, В.М. Шумиловым.

Американский профессор С. Замора считает, что МЭП охватывает широкий круг законов и обычной практики, которые регулируют отношения между действующими лицами разных государств. Оно включает: частное право, местное право, национальное право и международное право <\*>.

-----  
<\*> Zamora S. International Economic Law // University of Pennsylvania Journal of International Economic Law. 1996. N 1. P. 63 - 64.

Из этого видно, что речь идет не об отрасли международного права, а о некоем конгломерате норм различной правовой природы. Такая концепция может быть использована для определения содержания справочника или учебника по МЭП. Практикующему юристу удобно иметь под рукой все виды норм, относящихся к международным экономическим связям. Но при этом необходимо различать разные виды норм, поскольку им присущ различный механизм действия, разная сфера и т.д. В противном случае ошибки неизбежны. Отмеченные концепции отражают и объективное обстоятельство - особенно тесное взаимодействие МЭП с внутренним правом государств.

Этот момент в начале 20-х гг. XX в. вызвал к жизни концепцию международного хозяйственного права. В отечественной литературе она была разработана выдающимся юристом профессором В.М. Корецким <\*>. Ссылаясь на то, что мирохозяйственные отношения регулируются не только международным, но и внутренним правом, он объединил их в единой системе международного хозяйственного права.

-----  
<\*> Корецкий В.М. Очерки международного хозяйственного права. Харьков, 1928. В дальнейшем академик АН Украинской ССР В.М. Корецкий был членом Комиссии международного права ООН, судьей Международного суда ООН, удостоен звания Героя Социалистического Труда. (Автор всегда с признательностью помнит, что В.М. Корецкий был его научным руководителем.)

МЭП заслуживает особого внимания в силу огромного значения его функций и особой сложности объекта регулирования. Нельзя также не учитывать, что эта отрасль переживает период активного развития. Некоторые специалисты говорят даже о "революции международного экономического права" (профессор Дж. Трахтман, США).

Сказанное определяет то обстоятельство, что МЭП занимает особое положение в общей системе международного права. Специалисты пишут о том, что МЭП имеет первостепенное значение для формирования учреждений, управляющих международным сообществом, и для международного права в целом. Некоторые даже полагают, что "девяносто процентов международного права в той или иной форме являются по существу международным экономическим правом" (профессор Дж. Джексон, США). Подобная оценка, возможно, преувеличена. Тем не менее практически все отрасли международного права действительно связаны с МЭП. Мы это видели, рассматривая права человека. Все большее место экономические проблемы занимают в деятельности международных организаций, дипломатических представительств, в договорном праве, в морском и воздушном праве и др.

Роль МЭП привлекает к нему внимание растущего числа ученых. Компьютер библиотеки ООН в Женеве выдал список соответствующей литературы, изданной за последние пять лет в разных странах, который образовал солидную брошюру. Все это побуждает уделить МЭП дополнительное внимание, несмотря на ограниченность объема учебника. Это оправдывается также тем, что как ученые, так и юристы-практики подчеркивают, что незнание МЭП чревато отрицательными последствиями



для деятельности юристов, обслуживающих не только бизнес, но и иные международные связи.

Объект МЭП отличается исключительной сложностью. Он охватывает многообразные виды отношений с существенной спецификой, а именно: торговые, финансовые, инвестиционные, транспортные и др. Соответственно МЭП представляет собой исключительно крупную и многоплановую отрасль, охватывая такие подотрасли, как международное торговое, финансовое, инвестиционное, транспортное право.

Глобализация экономики обусловила рост ее роли как в мировой политике, так и в жизни любого государства. Глобализация представляет собой объективную закономерность и имеет большое значение для развития экономики, хотя в то же время порождает немало сложных проблем. На первое место выдвигается проблема управляемости мировым хозяйством. Недостаточный уровень управления порождает серьезные отрицательные последствия для всех стран. Финансово-экономический кризис 1998 г. не обошел стороной ни одно государство, а некоторые из них лишились плодов, добытых трудом целого поколения. В особенно тяжелом положении находятся развивающиеся страны, а также страны с экономикой переходного периода.

Сказанное относится и к России. Рассечение государственными границами единого хозяйственного комплекса бывшего СССР поставило проблему налаживания связей с его бывшими частями на основе международного права. К сожалению, отсутствие необходимого опыта у новых независимых государств ведет к тому, что их рынки осваиваются капиталом из "дальнего зарубежья".

Особо отметим, что существенные трудности в развитии как национальной экономики, так и внешних связей создает постоянный дефицит и противоречивость правовой основы регулирования экономических отношений. Довольно многочисленные экономические соглашения между странами СНГ пока не отличаются эффективностью.

От решения отмеченных проблем зависят жизненно важные интересы России, включая интересы безопасности. Показательна в этом плане утвержденная Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. N 608 "Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации" <\*>. Стратегия обоснованно исходит из необходимости "эффективной реализации преимущества международного разделения труда, устойчивости развития страны в условиях ее равноправной интеграции в мирохозяйственные связи". Поставлена задача активно влиять на происходящие в

мире процессы, затрагивающие национальные интересы России. Указывается, что "без обеспечения экономической безопасности практически невозможно решить ни одну из задач, стоящих перед страной, как во внутреннем, так и в международном плане". Подчеркивается значение права в решении поставленных задач.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2117.

Нынешнее состояние мировой экономики порождает серьезную опасность и для мировой политической системы. Наблюдается, с одной стороны, беспрецедентное повышение жизненного уровня, научно-технический прогресс в ряде стран, а с другой - нищета, голод, болезни большей части человечества. Подобное состояние мировой экономики создает угрозу политической стабильности.

Глобализация экономики привела к тому, что управление ею возможно только совместными усилиями государств. Попытки решать проблемы с учетом интересов лишь некоторых государств дают отрицательные результаты.

Совместные усилия государств должны опираться на право. МЭП выполняет важные функции поддержания общеприемлемого режима функционирования мировой экономики, защиты долговременных общих интересов, противодействия попыткам отдельных государств добиться временных преимуществ за счет других; служит инструментом смягчения противоречий между политическими целями отдельных государств и интересами мировой экономики.

МЭП содействует предсказуемости в деятельности многочисленных участников международных экономических связей и тем самым способствует развитию этих связей, прогрессу мировой экономики. Существенное значение для развития МЭП обрели такие концепции, как новый экономический порядок и право устойчивого развития.

## § 2. Новый экономический порядок

Для мировой экономической системы характерно решающее влияние наиболее развитых промышленных стран. Оно определяется сосредоточением в их руках основных экономических, финансовых и научно-технических ресурсов.

В целях контроля над мировой экономикой используются и организационные формы, такие как большая восьмерка, Организация экономического сотрудничества и развития. Существенна роль группы учреждений Всемирного банка.

Экономическое могущество зачастую применяется как средство достижения политических целей. Оно используется и для воздействия на МЭП. Чем более могущественна экономика страны, тем выше роль государства и его граждан в международной практике, в формировании обычаев и обыкновений. Промышленно развитые страны занимают центральное положение в торговле, финансах, иностранных инвестициях, в передаче результатов научно-технического прогресса. Их официальные юридические позиции, а также издаваемые в этих странах сборники, освещающие практику, широко распространяются, находят отражение в научных концепциях и в учебниках и в результате влияют на профессиональный подход к тем или иным проблемам. Эти моменты отмечаются и юристами из промышленно развитых стран <\*>.

-----  
<\*> Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. The Hague, 1966. P. 537.

Развивающиеся и социалистические страны пытались изменить существующее положение. Не располагая соответствующим экономическим потенциалом, они использовали политические средства, прежде всего свое большинство в ООН. Была выдвинута концепция нового экономического порядка, которая воплотилась в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи. Основными явились принятые в 1974 г. Декларация об установлении нового международного экономического порядка и Хартия экономических прав и обязанностей государств.

Главной целью такого подхода было ликвидировать увеличивающийся разрыв между развитыми и развивающимися странами. Основные принципы нового порядка:

- полное и эффективное участие на основе равенства всех стран в разрешении мировых экономических проблем в общих интересах всех стран;
- полный суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами и всей экономической деятельностью;
- предоставление помощи развивающимся странам;
- преференциальный режим для развивающихся стран;
- предоставление им доступа к достижениям науки и техники.

Речь шла о значительном усилении роли государств и права в регулировании мировой экономики. Прежнее МЭП должно было быть заменено новым, расширявшим возможности регулирования и введившим деловую активность в определенные рамки, ограничивавшим свободу торговли.

Развитые страны при принятии упомянутых документов либо голосовали против, либо воздерживались. В результате выдвинутые в них положения обрели лишь декларативный характер. Особое значение имеют положения об оказании помощи развивающимся странам. Развитые страны считают это добровольным делом. За правом на помощь в лучшем случае признают моральный характер.

Эта позиция была в общем подтверждена и Международным судом, который счел, что предоставление помощи "носит в основном односторонний и добровольный характер" и что ее прекращение не может рассматриваться как нарушение обычноправового принципа невмешательства <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1986. P. 245, 276.

Несмотря на отмеченные факты, концепция экономического порядка оказала влияние на МЭП. Она содействовала осознанию того факта, что без признания особых интересов развивающихся стран невозможно добиться стабильной мировой экономики. Активизировалась деятельность таких учреждений, как Международная ассоциация развития, Международная финансовая корпорация, Международное агентство по инвестиционным гарантиям, главной задачей которых является содействие экономическому росту развивающихся стран. В ряде многосторонних конвенций предусмотрен преференционный режим для развивающихся стран. Показательны в этом плане акты ВТО.

В заключаемых с развивающимися странами контрактах иностранным компаниям приходится более серьезно относиться к правам и интересам этих стран. С другой стороны, и развивающиеся страны осознали невозможность полной перестройки МЭП в соответствии со своими интересами.

В общем, было доказано, что МЭП не может отрываться от реалий мировой экономики. Его принципы и нормы должны учитывать отдельные интересы разных стран, а также их общие интересы.

### § 3. Право устойчивого развития

Концепция права устойчивого развития связана с новым экономическим порядком. Ее главное содержание состоит в том, что для решения стоящих перед международным сообществом проблем необходимо обеспечить устойчивое социальное и экономическое развитие прежде всего стран третьего мира. Это

необходимо для экономической и политической стабильности, обеспечения прав человека, для защиты окружающей среды и т.д.

В соответствии с концепцией каждое государство, осуществляющее собственную политику в соответствии с правом на развитие, вправе рассчитывать на помощь со стороны международного сообщества. Некоторые юристы считают это право принципом международного права (С. Гоудхури, Индия).

Каждое государство несет ответственность за внешние результаты его экономической политики и потому должно воздерживаться от мер, причиняющих существенный ущерб другим государствам, особенно развивающимся.

Концепция права на развитие нашла воплощение во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и актах международных организаций. На каждой сессии Генеральной Ассамблеи значительная часть резолюций по экономическим вопросам так или иначе связана с правом на развитие. Право на развитие нашло отражение и в актах СНГ.

Право на развитие не выдвигает каких-то особых принципов и норм. Скорее оно воплощает новый подход международного сообщества, в соответствии с которым существующие принципы и нормы должны осуществляться с учетом общих интересов государств. На первый план выдвигается задача устойчивого развития международного сообщества в целом, что невозможно без развития каждой страны. Концепция отражает дальнейшую глобализацию сообщества и интернационализацию интересов его членов.

#### § 4. Источники МЭП

Источники МЭП те же, что и у международного права в целом. Но есть и специфика. Экономические связи поддерживаются в основном физическими и юридическими лицами. Для того чтобы норма международного права могла регулировать отношения физических и юридических лиц, она должна быть инкорпорирована во внутреннее право. Арбитражи и стороны в контрактах нередко апеллируют к международному праву на том основании, что оно является частью права страны.

Другим путем является ссылка на норму международного права в частноправовом контракте, что делает ее обязательной для сторон даже в том случае, если соответствующая норма не является частью права их государства. Например,

если государства сторон в контракте не участвуют в международном договоре, на который ссылается контракт.

Наконец, арбитраж должен применять нормы как МЭП, так и международного права в целом в тех случаях, когда без этого невозможно решить дело, например при определении юрисдикции государства.

В Декларации об урегулировании претензий 1981 г., которая регулирует деятельность ирано-американского претензионного арбитража, говорится: "Арбитраж решает дела на основе уважения к праву, применяя такой набор юридических норм и принципов торгового и международного права, какой Арбитраж сочтет применимым..." (ст. V) <\*>.

-----

<\*> ILM. 1981. Vol. 20. P. 230.

Значительную роль в регулировании международных экономических связей играет мягкое право. Обладающее юридической силой мягкое право присутствует в международных договорах. Обычно в них говорится: "сторонам следует предоставлять" (вместо "будут предоставлять") или стороны будут соблюдать положение договора, "поскольку это возможно с учетом экономического положения".

Резолюции международных организаций в основной своей массе носят характер рекомендаций и не являются источниками МЭП. Тем не менее им принадлежит существенная роль в регулировании экономических связей. Они используются при толковании норм МЭП. Юридическую силу им могут придать ссылки на них в контрактах.

Таким образом, то обстоятельство, что основными участниками международных экономических связей являются физические и юридические лица, ограничивает возможности их конвенционного регулирования. Тем не менее как двусторонние договоры, так и многосторонние конвенции являются важнейшим источником норм, регулирующих международные экономические связи в целом. Достаточно назвать конвенции, посвященные коллизиям права, унификации норм, конвенции о международном коммерческом арбитраже. Такие конвенции уменьшают расхождения между национальными правовыми системами, облегчают деловые связи, способствуют их развитию.

## § 5. Цели и принципы

Цели и принципы МЭП определяются целями и принципами международного права в целом. Устав ООН уделил значительное внимание экономическому сотрудничеству. В соответствии с Уставом целями МЭП являются:

- содействие экономическому и социальному прогрессу всех народов;
- создание условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между народами;
- повышение уровня жизни, полная занятость населения в условиях экономического и социального прогресса.

В соответствии с принципом суверенного равенства все народы имеют право свободно выбирать свою экономическую систему и осуществлять экономическое развитие. Согласно принципам неприменения силы и невмешательства запрещены применение силы и угроза силой и все иные формы вмешательства, направленные против экономических мер любого характера с целью добиться подчинения себе другого государства или получить от него какие бы то ни было преимущества. Соответственно все споры и в экономических отношениях должны решаться исключительно мирными средствами.

Согласно принципу сотрудничества государства обязаны сотрудничать друг с другом с целью содействия экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и сотрудничеству, свободному от дискриминации. Наконец, принцип добросовестного выполнения обязательств относится и к международным экономическим соглашениям.

Акты ООН, относящиеся к МЭП, подчеркивают значение общих принципов международного права для международного экономического порядка. В качестве специальных принципов международного экономического права указываются:

- принцип всеучастия - полное и эффективное участие на основе равенства всех стран в разрешении мировых экономических проблем в общих интересах;
- принцип суверенитета государства над своими природными ресурсами и всей экономической деятельностью;
- принцип преференциального режима для развивающихся стран;
- принцип международной социальной справедливости;
- принцип свободного доступа к морю для стран, не имеющих выхода к нему.

В некоторых резолюциях международных органов и в отдельных научных работах в качестве общего принципа МЭП указывается принцип наибольшего благоприятствования. В числе общих принципов Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) в 1964 г. указала: международная торговля должна

осуществляться "ко взаимной выгоде на основе режима наиболее благоприятствуемой нации". Однако практика государств считает этот режим не общим, а договорным, что нашло отражение и в проекте статей по этому вопросу, принятом Комиссией международного права <\*>.

-----  
<\*> См.: Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях. М., 1995.

В проекте говорится: "Ничто в настоящих статьях не предполагает, что какому-либо государству должен предоставляться режим наиболее благоприятствуемой нации со стороны другого государства на иной основе, чем международное обязательство, принятое этим последним государством".

Под режимом наиболее благоприятствуемой нации понимается режим, предоставляемый одним государством другому или его гражданам, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый другим государствам или их гражданам. Этот режим не распространяется на преференции, предоставляемые отдельным государствам, например соседним, членам интеграционного объединения или развивающимся странам. Режим распространяется либо на все экономические отношения, либо на определенную их часть в зависимости от соглашения. Основной сферой действия режима являются торговые отношения, международное торговое право.

Кроме режима наибольшего благоприятствования существует национальный режим. Следует различать национальный режим в отношении общих прав и режим в отношении специальных экономических прав. Что касается первого, то он во все большем числе государств предоставляется всем иностранцам и лицам без гражданства, которые в правах и обязанностях приравниваются к местным гражданам, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ).

Уравнивание статуса иностранцев с местными гражданами в экономической деятельности невозможно, так как это поставило бы под угрозу национальную экономику. Достаточно вспомнить последствия распространенных в прошлом режимов "равных возможностей" и "открытых дверей", которые навязывались зависимым государствам.

Существует также специальный режим, в соответствии с которым иностранцам предоставляются права, специально оговоренные в законе или в международных



договорах, и, наконец, преференциальный режим, в соответствии с которым особенно благоприятные условия предоставляются государствам одного экономического объединения или соседним странам. Как уже говорилось, предоставление этого режима развивающимся странам стало принципом международного экономического права.

## § 6. Государство в международном экономическом праве

В системе регулирования международных экономических отношений центральное место занимает государство. В экономической области ему также принадлежат суверенные права. Однако эффективное осуществление их возможно лишь при учете экономической взаимозависимости членов международного сообщества. Попытки добиться экономической независимости в изоляции от сообщества (автаркия) известны истории, но никогда не были успешными <\*>. Мировой опыт свидетельствует, что максимально возможная экономическая независимость реальна лишь при активном использовании экономических связей в интересах национального хозяйства, не говоря уже о том, что без этого не может быть и речи о влиянии государства на мировое хозяйство. Активное использование экономических связей предполагает соответствующее использование и международного права.

-----  
<\*> Показателен опыт Китая. Политика "опоры на собственные силы" не привела к существенным положительным результатам. Лишь активно включившись в систему мирохозяйственных связей, Китай добился внушительных экономических результатов.

Суверенная власть в экономической области осуществляется в рамках права как внутри страны, так и во внешней сфере. Однако абсолютный суверенитет в данном случае не более чем фикция. Например, государство не может позволить себе произвольное обращение с иностранными предприятиями, имеющими важное значение для его экономики. Неуважение интересов других государств неизбежно влечет за собой экономическую изоляцию и, следовательно, ограничение возможности реализации суверенных прав.

В Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г. сформулировано общее положение: "Каждое государство имеет и должно свободно

осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию" (п. 1 ст. 2). Одновременно указывается, что экономические отношения регулируются рядом принципов, в числе которых взаимная и справедливая выгода, сотрудничество, добросовестное выполнение обязательств.

МЭП в целом отражает закономерности рыночной экономики. Однако это не означает ограничения суверенных прав государства в экономической сфере. Оно вправе национализировать ту или иную частную собственность, может обязать граждан репатриировать свои иностранные капиталовложения, когда этого требуют национальные интересы. Так, например, поступала Великобритания в период мировых войн. США сделали это в мирное время, в 1968 г., с целью предотвращения дальнейшего падения курса доллара. Все вложения за рубежом считаются частью национального достояния.

Вопрос о роли государства в рыночной экономике приобрел особую остроту в наше время. Развитие экономических связей, глобализация экономики, снижение пограничных барьеров, т.е. либерализация режима, породили дискуссию о падении роли государств и правового регулирования. Начались разговоры о глобальном гражданском обществе, подчиняющемся только законам экономической целесообразности. Однако как авторитетные ученые, так и те, кто практически участвует в международных экономических и финансовых связях, указывают на необходимость определенного порядка и целенаправленного регулирования <\*>.

-----  
<\*> Показательно, что аналогичную позицию занимает и такой сторонник свободного рынка, как Дж. Сорос (см.: Soros G. Le defi de l'argent. Paris, 1995. P. 38).

Экономисты нередко сопоставляют азиатских "тигров" со странами Африки и Латинской Америки, имея в виду в первом случае успехи свободной рыночной экономики, ориентированной на активные внешние связи, а во втором - стагнацию регулируемой экономики.

Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что в странах Юго-Восточной Азии роль государства в экономике никогда не принижалась. Успех был обусловлен именно тем, что рынок и государство не противостояли друг другу, а взаимодействовали в общих целях. Государство содействовало развитию

национальной экономики, создавая благоприятные условия для деловой активности внутри страны и вне ее.

Речь идет о государственно направляемой рыночной экономике. В Японии говорят даже о "планово-ориентируемой рыночной экономической системе". Из сказанного следует, что было бы неправильно выбрасывать за борт опыт планового руководства экономикой в странах социализма, включая опыт отрицательный. Его можно использовать для определения оптимальной роли государства в национальной экономике и внешних связях.

Вопрос о роли государства в рыночной экономике имеет принципиальное значение для определения его роли и функций в международных экономических отношениях, а следовательно, и для выяснения возможностей МЭП.

Международное право отражает тенденцию к расширению роли государства в регулировании мировой экономики, включая деятельность частных лиц. Так, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. закрепила такую функцию дипломатического представительства, как развитие отношений в области экономики. Существенное значение для развития экономических связей имеет институт дипломатической защиты, осуществляемой государством в отношении своих граждан.

Государство может непосредственно выступать в качестве субъекта частноправовых отношений. Получила распространение форма совместных предприятий государств в области производства, транспорта, торговли и др. Учредителями выступают не только государства, но и их административно-территориальные подразделения. Пример - учрежденная пограничными областями двух государств совместная компания для строительства и эксплуатации моста через пограничный водоем. Совместные предприятия носят коммерческий характер и подчинены праву страны пребывания. Тем не менее участие государств придает их статусу некоторую специфику.

Швейцарский федеральный суд в 1966 г. рассматривал дело совместного предприятия. Приняв во внимание, что стороной в договоре о нем являются Итальянские государственные железные дороги, суд счел имущество предприятия "административной собственностью". Такая собственность пользуется иммунитетом от принудительного исполнения судебного решения. Но это не является препятствием для рассмотрения дела судом и вынесения решения <\*>.

-----

<\*> Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht. Bd. 31. 1975. S. 225 - 226.

Такой порядок не всегда устраивает государства, и они стремятся избежать полного подчинения совместного предприятия праву страны его нахождения. В этих целях предприятие учреждается международным договором, который определяет его особый статус вплоть до изъятия из местной юрисдикции. Таких случаев немало в практике взаимоотношений арабских государств. Договорное оформление совместных предприятий было характерно для взаимоотношений социалистических стран.

Касаясь роли государства в международных экономических отношениях, нельзя не отметить значения их коллективных органов - международных экономических организаций. Усложнение мировой экономики сделало неизбежным ее регулирование на многосторонней основе постоянно действующими органами. Принципиальная основа у международных экономических организаций та же, что и у иных международных организаций. Однако есть и некоторая специфика. В неполитической сфере государства склонны наделять организации более широкими регулирующими функциями. Резолюции экономических организаций играют важную роль, дополняя правовые нормы, приспособлявая их к меняющимся условиям, а там, где они отсутствуют, и заменяя их. Наиболее важные экономические организации будут рассмотрены в дальнейшем.

## § 7. Ответственность государства и частных лиц

Общее правило состоит в том, что государство не несет ответственности за экономическую деятельность частных лиц. Развивающиеся страны не раз претендовали на компенсацию от иностранного государства за ущерб, причиненный им корпорацией, зарегистрированной в этом государстве, но без успеха. При обосновании отказа в компенсации ссылались на то, что государство не может контролировать деятельность корпорации за рубежом. Нельзя в связи с этим не вспомнить о немалом числе случаев, когда государство довольно эффективно контролировало зарубежную деятельность своих корпораций, если этого требовали политические интересы. Особенно богата такими случаями практика США.

Иначе обстоит дело, когда противоправная деятельность корпорации связана с территорией государства регистрации и подпадает под его юрисдикцию, например в случае терпимости властей государства к экспорту товаров, продажа которых в нем запрещена, поскольку они опасны для здоровья. В этом случае государство

регистрации несет ответственность за то, что не воспрепятствовало противоправной деятельности корпорации.

Что же касается частных компаний, то они, будучи самостоятельными юридическими лицами, ответственности за действия своего государства не несут. Правда, практике известны случаи возложения на компании ответственности как ответной меры на политический акт их государства. На этом основании, например, Ливия национализировала американские и британские нефтяные компании. Подобная практика лишена правовых оснований.

Принадлежащие государству и действующие от его имени компании пользуются иммунитетом. Ответственность за их деятельность несет само государство. В международной практике не раз возникал вопрос о гражданско-правовой ответственности государства по долгам обязательств принадлежащей ему компании и об ответственности последней по долгам обязательств своего государства. Решение этого вопроса зависит от того, обладает ли компания статусом самостоятельного юридического лица. Если обладает, то она отвечает лишь за собственные действия.

Апелляционный суд г. Инсбрука (Австрия) в 1986 г. в решении по иску к советскому государственному предприятию, ответственному за катастрофу в Чернобыле, не признал, что находящееся в Австрии имущество других советских государственных предприятий может рассматриваться как имущество ответчика <\*>.

-----

<\*> Аналогичное решение было принято Верховным судом Австрии в 1988 г. (Juristische Blatter. 1988. N 110. S. 323).

Развитие так называемых опасных производств, связанных с повышенным риском причинения значительного вреда другим странам, поставило перед международным правом сложную проблему. Речь идет в первую очередь о производстве ядерной энергии, космической деятельности, химическом производстве, транспорте. Запретить все это невозможно. Вместе с тем едва ли можно признать терпимым положение, при котором одна страна получает выгоду от подобных производств, а другим она причиняет ущерб. Встал вопрос об ответственности государства за вредные последствия законной деятельности. Речь идет об ответственности государства даже в том случае, когда такого рода деятельность осуществляется частными лицами.

Становление соответствующего правового института идет с трудом, поскольку затрагиваются серьезные экономические интересы. Над темой "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом" Комиссия международного права ООН работает с 1978 г., и пока конца этой работе не видно. Тем не менее процесс становления соответствующего правового института начат.

В 1954 г. в результате испытания Соединенными Штатами ядерного оружия в Тихом океане пострадали рыбаки, была заражена рыба и т.д. Япония потребовала компенсации. США заявили о готовности ее выплатить, но не в порядке ответственности, а добровольно (*ex gratia*). При этом действия "доброй воли" были оговорены юридическими последствиями: выплата 2 млн. долл. идет в счет "полного урегулирования любого или всех исков против Соединенных Штатов или их представителей, граждан или юридических лиц за любой ущерб, связанный с испытанием" <\*>.

-----

<\*> DSB. 1955. N 812. P. 90 - 91.

Через несколько лет уже США подняли вопрос о трансграничном ущербе, причиненном дымом канадской металлургической компании "Смелтер". Учрежденный сторонами арбитраж не запретил деятельность компании, но обязал ее сократить объем производства до безопасного для США уровня <\*>.

-----

<\*> UN Report of the International Arbitral Awards. Vol. III. P. 1980 - 1981.

После ряда аварий танкеров в 1969 г. была принята Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения моря нефтью <\*>. Значительная ответственность государства предусмотрена на случай ущерба от ядерного производства. Конвенции <\*\*\*> в этой области устанавливают ответственность государства за соблюдение управляющими ядерными объектами определенных правил. Если государство не обеспечивает этого, то оно несет гражданскую ответственность за действия управляющих. Примером может служить Международная конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. <\*\*\*>.

-----

<\*> Конвенция заключена в г. Брюсселе 29 ноября 1969 г., вступила в силу 16 июня 1975 г., СССР присоединился к Конвенции с оговоркой, вступила в силу для СССР 22 сентября 1975 г.

<\*> См.: Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 г.

<\*\*\*> Конвенция подписана в г. Брюсселе 25 мая 1962 г., не вступила в силу, Россия не участвует.

Наиболее широкая ответственность государства предусмотрена на случай ущерба, причиняемого космической деятельностью. В 1972 г. была принята Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (см.: гл. VIII § 3 "Ответственность за космическую деятельность"). Особенность Конвенции в том, что она предоставляет пострадавшей стороне возможность выбора - обратиться с иском в национальный суд или предъявить претензию непосредственно соответствующему государству.

На этом основании Канада в 1978 г. предъявила претензию СССР за ущерб, причиненный ей падением советского спутника. Интересно, что канадское правительство не только сослалось на Конвенцию об ответственности за ущерб, но и заявило, что "принцип абсолютной ответственности применяется в областях деятельности повышенной опасности" и "рассматривается как общий принцип международного права" <\*>. Иными словами, он уже рассматривается как часть позитивного, т.е. действующего, международного права. Советское правительство выплатило компенсацию.

-----

<\*> ILM. Vol. 18. P. 907.

Следует подчеркнуть, что во всех этих случаях речь идет о материальной или гражданско-правовой ответственности. Международные договоры и законодательство государств предусматривают возможность освобождения от ответственности в рассматриваемых случаях. Указываемые договорами основания освобождения аналогичны тем, что предусмотрены законодательством. Примерами могут служить ст. 1 Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью в 1969 г. и ст. 8 Конвенции о гражданской ответственности за ущерб от деятельности, опасной для окружающей среды, 1993 г.

При определении размеров компенсации также возникает экономическая проблема. Если установить слишком большие ее размеры, то это может сделать нерентабельной деятельность, важную для современной цивилизации, например морские, воздушные, железнодорожные перевозки. Поэтому договоры обычно устанавливают пределы компенсации.

Примером может служить Дополнительная конвенция к Конвенции о железнодорожных перевозках пассажиров и багажа. Особого внимания заслуживает то, что установлена недействительность любого соглашения между пассажиром и железной дорогой, в котором ответственность перевозчика исключается или ограничивается суммой меньше, чем предусмотренная Конвенцией (ст. 10).

С рассматриваемым видом ответственности связана сложная экономическая проблема. Повышая свою долю в компенсации ущерба окружающей среде, государство снижает долю предприятия и тем самым уменьшает себестоимость производимой продукции, т.е. предоставляется своеобразная экспортная субсидия. Поэтому Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 г. приняла Резолюцию, рекомендуемую, чтобы стоимость мер по предотвращению загрязнения включалась в стоимость товара и услуг. При этом не должны предоставляться субсидии, которые "привели бы к значительным нарушениям в международной торговле и в осуществлении инвестиций" <\*>.

-----

<\*> Док. ООН. A/CN. 4/471. 1995. P. 42.

## § 8. Транснациональные корпорации

В научной литературе и практике такого рода компании называют по-разному. Термин "транснациональные корпорации" <\*> является доминирующим. Вместе с тем все шире используется термин "многонациональные компании", а иногда и "многонациональные предприятия". В отечественной литературе обычно используют термин "транснациональные корпорации" (ТНК).

-----

<\*> См.: Арцт Д.Е., Лукашук И.И. Транснациональные предприятия // Внеконфронтации. М., 1996. Гл. III. § 3.

Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) дала следующее определение: термин "многонациональная компания", используемый в



широком смысле, "охватывает компании, которые через отделения, филиалы или иные организации занимаются значительной коммерческой или иной экономической деятельностью в государствах иных, нежели государство, в котором находится контролирующий или принимающий решения центр". По определению Института международного права, "многонациональное предприятие - это группа компаний, действующая на основе общей собственности или под общим контролем, члены которой учреждены по законам более чем одного государства" <\*>.

-----  
<\*> Annuaire de l'Institut de Droit international. Paris, 1996. P. 466.

Основными компонентами ТНК являются: материнская компания, дочерние компании и филиалы. Материнская компания - образование, которое прямо или опосредованно владеет большинством акций или иным путем осуществляет контроль над другими компаниями, образующими ТНК. Дочерняя компания - компания, которая принадлежит другой компании, владельцем которой является та же группа компаний, или же контролируется ею. Обычно дочерняя компания учреждается на основе законов государства, в котором она создается. Филиал - часть компании, которая не учреждается как самостоятельное образование в государстве, где она осуществляет свою деятельность.

ТНК становятся все более важными субъектами международных экономических связей. Растет их влияние на национальную и мировую экономику. На 63 тыс. ТНК и их зарубежные филиалы приходится половина мирового производства и внешней торговли, 4/5 всех патентов и лицензий на новую продукцию. В преобладающей мере вопросы мировой экономики решают такие компании, а не государства. Вместе с тем между ТНК и государствами существует активное взаимодействие. Государства обеспечивают поддержку и защиту ТНК и одновременно используют их при осуществлении своей политики.

Говоря о роли ТНК, следует учитывать, что они представляют капитал промышленно развитых стран и в своей деятельности руководствуются соответствующими интересами. Австралийский профессор М. Пенделтон пишет: "Нет действительно многонациональных или глобальных корпораций в современном мире. Так называемые многонациональные корпорации фактически являются компаниями США, Европы или Японии, действующими за рубежом" <\*>. Иными словами, ТНК можно считать многонациональными по сфере деятельности, а не по составу собственников.

-----  
<\*> Pendelton M. A New Human Right - The Right to Globalization // Fordham ILJ. 1999. N 5. P. 2089.

Когда ТНК выходит один на один с экономически слабым государством, соотношение сил оказывается не в пользу последнего со всеми вытекающими последствиями, включая юридические. Используя свое экономическое могущество, ТНК способны оказывать влияние и на политику принимающего государства. Так, Международная телефонная и телеграфная корпорация (ИТТ) противодействовала избранию Президентом Чили С. Альенде. Используя свои связи, ТНК спекулируют валютой, избегают уплаты налогов, в случае забастовок переводят капитал в свой филиал в другой стране, разлагают взятками местных чиновников.

Осуществляемое в рамках ТНК планирование включает создание закрытых систем международной торговли, в которых значительный ее объем осуществляется между фирмами, находящимися под контролем одной группы корпораций. Треть мировой торговли приходится на внутрифирменную торговлю. Это дает возможность сокращать налоги и другие платежи. Можно по своему усмотрению определять уровень платежей с тем, чтобы прибыли сосредоточивались в одном государстве, а убытки - в другом. Экологически вредные производства можно сосредоточить в одних странах, а чистые - в других.

Было бы, однако, неверно рассматривать ТНК как абсолютное зло. ТНК - закономерное явление, порожденное интернационализацией экономики и необходимостью ее регулировать. Факты говорят о том, что ТНК с их инвестиционной мобильностью, широкой системой связей, в том числе и с правительствами, с большими возможностями организации наукоемкого, высокотехнологичного производства служат важным фактором развития мировой экономики. Они способны оказывать положительное влияние и на национальную экономику принимающих стран, ввозя капитал, передавая технологию, создавая новые предприятия, обучая местный персонал. В целом ТНК отличаются от государств более эффективной, менее бюрократической организацией, и потому они нередко успешнее решают экономические проблемы, нежели государство.

Было бы неверно также рассматривать ТНК как противников правового регулирования. Они отдают предпочтение государствам с устойчивым правопорядком, но при этом добиваются, чтобы право в достаточной мере учитывало их интересы. Там, где государства не в состоянии обеспечить это, ТНК восполняют

правовое регулирование собственными "правилами игры", которых они довольно строго придерживаются.

Из сказанного следует, что речь должна идти не об ограничении деятельности ТНК, а о создании таких условий, в которых их потенциал служил бы позитивным социальным целям. Задача эта не из легких. Как государства регистрации центра корпораций, так и принимающие государства выступают за установление должного контроля за их деятельностью. Однако корпорации без особого труда избегают национального контроля, используя свою многонациональность. Поэтому эффективный контроль может быть основан лишь на сотрудничестве государств при активном участии корпораций.

Необходимость международных мер диктуется и расхождениями в позициях государств. Анализ законодательства и практики стран - экспортеров капитала показывает, что они вовсе не склонны защищать внутри своей страны автономию контролируемых иностранцами корпораций. Но с другой стороны, они не прочь использовать возможности "своих" корпораций в соответствии с собственными экономическими, политическими и стратегическими целями.

Особенность правового положения ТНК состоит в значительной автономии в отношении государств, поскольку свои предприятия они создают в нескольких странах. Признаком ТНК является не ее правовая форма, а скорее фактический контроль за принятием решений в системе корпорации. Появилось не юридическое, а экономическое и даже политическое понятие "группа корпораций". Оно обозначает юридически самостоятельные корпорации, находящиеся в отношениях взаимозависимости, определяющей контроль или доминирование одной из них над остальными (сверхтранснациональное образование).

Общий принцип относительно ТНК содержится в Хартии экономических прав и обязанностей государств <\*>: каждое государство имеет право "регулировать и контролировать деятельность транснациональных корпораций в пределах действия своей национальной юрисдикции и принимать меры к тому, чтобы такая деятельность не противоречила его законам, нормам и постановлениям и соответствовала его экономической и социальной политике. Транснациональные корпорации не должны вмешиваться во внутренние дела принимающего государства" (ст. 2).

-----  
<\*> Хартия принята 12 декабря 1974 г. Резолюцией 3281 (XXIX) на 2315-м пленарном заседании 29-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Установление общего принципа не решает дела. ТНК способны причинить экономике принимающего государства ущерб и не нарушая его законы. Необходимы конкретные правила их поведения. Юридическое затруднение состоит в том, чтобы эти правила обязывали как государства, так и ТНК. Думается, что такие трудности преодолимы. Как известно, торговые договоры обязывают государства устанавливать определенный правовой режим для иностранных физических и юридических лиц. Следовательно, во взаимодействии внутреннее и международное право способны создать достаточно эффективный режим для ТНК. Главное препятствие на пути надежного урегулирования видится в нежелании достичь этого самих ТНК, а под их влиянием и соответствующих государств.

Учитывая значение проблемы, ЭКОСОС учредил Центр по ТНК и Комиссию по ТНК. Комиссия разработала Кодекс поведения ТНК, положения которого носят рекомендательный характер <\*>. Государства, граждане которых контролируют большинство ТНК, действуя в интересах последних, заняли двойственную позицию. На политическом уровне они поддерживали идею Кодекса, а в юридическом плане противодействовали ее реализации, ссылаясь на то, что государство не вправе контролировать соответствующую деятельность ТНК, поскольку это частные компании, независимые от государства. Между тем, как известно, промышленно развитые страны не останавливаются перед принятием самых решительных мер в отношении частных компаний, когда этого требуют их интересы.

-----  
<\*> См.: Completion of the Code of Conduct on Transnational Corporations (Док. ООН. E/C. 10. 1986. P. 2); Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992. С. 209.

Орган промышленно развитых стран - Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приняла Руководящие начала для многонациональных корпораций, которые также не являются юридически обязательными, носят характер мягкого права. Подобный характер позволяет распространить их действие в равной мере не только на государства, но и на корпорации <\*>.

-----  
<\*> Очевидно, следует напомнить, что термином "мягкое право" обозначают два различных явления: 1) договорные международно-правовые нормы общего характера, не порождающие конкретных обязательств ("стороны будут стремиться", "стороны по возможности будут добиваться" и т.п.); 2) содержащиеся в резолюциях

международных органов и организаций рекомендательные нормы, которые в отличие от первых вообще не являются юридическими. Они обладают той или иной моральной, политической обязательной силой и в этом качестве способны распространять свое регулирующее действие не только на субъектов международного права.

Согласно этому документу государственная принадлежность корпорации определяется в зависимости от ее учредителей. Реальной связи с государством, как в случае с физическими лицами, не требуется. Государственная принадлежность предоставляется на следующих основаниях: корпорация учреждена на основе права данного государства или ее центр расположен на его территории либо корпорация контролируется гражданами этого государства. Такое государство вправе оказывать корпорации дипломатическую защиту. С другой стороны, государство, гражданством которого обладает большинство акционеров, не может оказывать дипломатическую защиту корпорации иной государственной принадлежности, несмотря на то что реальная заинтересованность налицо.

Основы современного правового статуса ТНК определяются общими нормами международного права. Территориальная юрисдикция принимающего государства издавна считается нормой международного права. Она подтверждена рядом современных правовых актов, логически вытекает из принципа суверенитета государства над природными ресурсами и экономической деятельностью.

Заключая контракт с иностранной корпорацией, государство не отказывается от своих законодательных полномочий. Для того чтобы обойти это положение, была изобретена концепция "государственного контракта". Она призвана изъять правоотношения между ТНК и принимающим государством из юрисдикции последнего путем придания контракту статуса квазимеждународного договора, подчиненного международному, а не внутреннему праву <\*>. Такой статус лишил бы принимающее государство права изменять свое законодательство вопреки контракту и фактически превратил бы ТНК в субъект международного права.

-----  
<\*> См.: Лукашук И.И. К вопросу о соглашениях, подобных международным договорам // СГП. 1960. N 12.

Если приведенная концепция нацелена на изъятие контрактов ТНК из сферы действия внутреннего права путем подчинения их международному праву, то другая

концепция призвана решить ту же задачу, подчинив контракты особому третьему праву - транснациональному, состоящему из "общих принципов" права. Подобные концепции противоречат как внутреннему, так и международному праву.

ТНК широко использует средства, коррумпирующие чиновников принимающей стороны. Они имеют специальный "взяточный" фонд. Поэтому государства должны иметь законы, предусматривающие уголовную ответственность должностных лиц государства и ТНК за противоправную деятельность.

В 1977 г. США приняли Закон о практике иностранной коррупции, согласно которому дача взятки гражданами США любому иностранному лицу в целях заключения контракта квалифицируется как преступление. Этим воспользовались компании таких стран, как ФРГ и Япония, и при помощи взяток чиновникам принимающих стран отвоевали у американских компаний немало выгодных контрактов.

Страдавшие от подобной практики страны Латинской Америки заключили в 1996 г. Договор о сотрудничестве в искоренении грязного правительственного бизнеса. Договор квалифицирует как преступление дачу и принятие взятки при заключении контракта. Более того, договор установил, что должно считаться преступником должностное лицо, ставшее собственником средств, обретение которых "не может быть разумно объяснено, исходя из его законных доходов во время исполнения им своих (административных) функций". Думается, что закон с аналогичным содержанием был бы полезен и нашей стране. Поддержав договор в целом, США отказались от участия, сославшись на то, что последнее положение противоречит принципу, согласно которому подозреваемый не обязан доказывать свою невиновность.

Проблема ТНК существует и для нашей страны.

Во-первых, Россия становится важным полем деятельности ТНК.

Во-вторых, правовые аспекты ТНК имеют отношение к совместным предприятиям, которые связаны как с государствами, в которых протекает их деятельность, так и с рынками третьих стран.

В Договоре о создании Экономического союза (в рамках СНГ) содержатся обязательства сторон содействовать "созданию совместных предприятий, транснациональных производственных объединений..." (ст. 12). В развитие этого положения заключен ряд договоров <\*>.

-----

<\*> См.: Ерохин А.Н. Проблемы создания совместных транснациональных объединений и финансово-промышленных групп в СНГ // МЖМП. 1995. N 3.

Представляет интерес опыт Китая, в котором процесс транснационализации китайских предприятий получил значительное развитие в конце 1980-х гг. Среди развивающихся стран Китай занял второе место по объему капиталовложений за рубежом. В конце 1994 г. количество филиалов в других странах достигло 5,5 тыс. Общий объем имущества китайских ТНК за рубежом достиг 190 млрд. долл., львиная доля которого принадлежит Банку КНР.

Транснационализация китайских фирм объясняется рядом факторов. Таким путем обеспечивается снабжение сырьем, которого нет или мало в стране; страна получает валюту и улучшает экспортные возможности; поступает передовая технология и оборудование; укрепляются экономические и политические связи с соответствующими странами.

Вместе с тем ТНК ставят сложные задачи в области государственного управления. Прежде всего, возникает проблема контроля деятельности ТНК, большая часть капитала которых принадлежит государству. По мнению специалистов, во имя успеха необходима большая свобода для руководства корпораций, оказание поддержки, включая издание благоприятных для инвестиций за рубежом законов, а также повышение профессионального уровня персонала как ТНК, так и госаппарата.

В заключение необходимо отметить, что, используя свое влияние на государства, ТНК добиваются повышения своего статуса в международных отношениях и постепенно немало достигают. Так, в докладе Генерального секретаря ЮНКТАД на IX Конференции (1996 г.) говорится о необходимости предоставлять корпорациям возможность участия в работе этой организации <\*>.

-----

<\*> См.: UNCTAD Bulletin. 1996. N 35. P. 6.

В общем, приобретающая в условиях глобализации все большее значение задача регулирования деятельности частного капитала, особенно крупного, еще подлежит решению. ООН разработала в этих целях специальную программу. Декларация тысячелетия ООН предусматривает необходимость предоставления больших возможностей частному сектору для содействия достижению целей и осуществлению программ Организации <\*>.

-----

<\*> См.: МЖМП. 2001. N 1. С. 268.

## § 9. Разрешение споров

Разрешение споров имеет первостепенное значение для международных экономических связей. От этого зависит уровень соблюдения условий контрактов, поддержание порядка, уважение прав участников. При этом речь зачастую идет о судьбе имущества огромной стоимости. Значение проблемы подчеркивается и в политических международных актах. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. говорится, что быстрое и справедливое разрешение международных коммерческих споров способствует расширению и облегчению торгового и экономического сотрудничества и что наиболее подходящим для этого инструментом является арбитраж. Значение этих положений отмечалось и в последующих актах ОБСЕ.

Экономические споры между субъектами международного права решаются в том же порядке, что и иные споры (см. гл. XI). Споры физических и юридических лиц относятся к национальной юрисдикции. Однако, как показал опыт, национальные суды оказались не в состоянии решить задачу должным образом. Судьи профессионально не подготовлены к решению сложных вопросов МЭП, да и зачастую оказываются национально ограниченными, небеспристрастными. Нередко подобная практика вызывала международные осложнения. Достаточно вспомнить о практике американских судов, пытавшихся распространить свою юрисдикцию за пределы, установленные международным правом.

Поэтому в государствах создаются специализированные органы - международные коммерческие арбитражи <\*>. Международными они являются в том смысле, что решают коммерческие споры международного характера между частными лицами. Учреждаются же они в порядке, установленном национальным правом, и руководствуются им в своей деятельности.

-----  
<\*> См.: Дмитриева Г.К. Международный коммерческий арбитраж: Учебно-практическое пособие. М., 1977; Ануров В.Н. Юридическая природа международного коммерческого арбитража. М., 2000.

Некоторые международные коммерческие арбитражи стали высокоавторитетными центрами рассмотрения международных коммерческих споров. К ним относятся Арбитражный суд Международной торговой палаты



(Париж), Лондонский международный третейский суд, Американская арбитражная ассоциация (Нью-Йорк), Арбитражный институт Стокгольмской торговой палаты и др. В России это Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ.

В последние десятилетия был принят целый ряд универсальных и региональных актов, относящихся к разрешению коммерческих споров. Знаменательно, что за последние годы к этим актам присоединилось большое число государств, т.е. растет понимание того, что без должного механизма разрешения споров невозможно развивать экономические связи.

Функции международного экономического права в области разрешения международных коммерческих споров состоят в следующем:

- унификация процессуальных норм в целях обеспечения единообразия в процедуре рассмотрения международных коммерческих споров в арбитражах разных государств;

- создание международно-правовой основы для признания и принудительного исполнения решений арбитража одного государства на территории других;

- создание специализированных международных центров по рассмотрению коммерческих споров.

Усиление роли арбитража, с одной стороны, и существенные различия в национальном праве государств относительно этого института - с другой, побудили государства принять ряд международных актов, направленных на унификацию арбитражного процессуального права. В основном они были подготовлены в рамках ООН. Под эгидой Экономической комиссии ООН для Европы была разработана и принята (Женева, 1961 г.) Европейская конвенция о внешнеторговом арбитраже (далее - Конвенция о внешнеторговом арбитраже) (Россия участвует). Конвенция вышла за региональные рамки в результате присоединения неевропейских государств. Конвенция о внешнеторговом арбитраже содержит правила относительно формирования арбитража, арбитражного процесса, вынесения решения, условий и последствий признания решения недействительным и др. Данная Конвенция применима как к постоянным арбитражам, так и к арбитражам *ad hoc* (разовый арбитраж, создаваемый для рассмотрения конкретного спора).

В унификации арбитражного процессуального права важная роль принадлежит Типовому закону о международном коммерческом арбитраже. Он был подготовлен ЮНСИТРАЛ, одобрен Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1985 г. и рекомендован государствам в качестве модели национального закона. Многие страны

приняли соответствующие законы. Соответствует Типовому закону и Закон РФ от 7 июля 1993 г. N 5338-1 "О международном коммерческом арбитраже" <\*>.

-----  
<\*> ВВС. 1993. N 32. Ст. 1240.

В международной коммерческой практике довольно часто применяются арбитражные регламенты, разработанные в рамках ООН. К ним относятся Арбитражный регламент Экономической комиссии ООН для Европы 1966 г., Правила международного коммерческого арбитража Экономической комиссии ООН для Азии и Дальнего Востока 1966 г. и наиболее популярный Арбитражный регламент ЮНСИТРАЛ 1976 г. Каждый регламент представляет собой свод унифицированных правил, которые применяются, если стороны оговорили это в торговом или ином контракте либо заключили специальное соглашение об этом.

Из региональных конвенций такого рода можно упомянуть Московскую конвенцию о разрешении арбитражным путем гражданско-правовых споров, вытекающих из отношений экономического и научно-технического сотрудничества 1972 г. (заключена в рамках Совета экономической взаимопомощи и сохраняет свою силу). Другой пример - Межамериканская конвенция о международном коммерческом арбитраже 1975 г.

Особенно сложна и важна проблема принудительного исполнения решения иностранного арбитража в случае уклонения одной из сторон от его исполнения. Решается она при помощи международного права. Этому посвящена Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, принятая на конференции ООН в Нью-Йорке в 1958 г. (далее - Нью-Йоркская конвенция). О ее значении свидетельствует уже сам факт участия примерно 90 государств, включая Россию. В силу сделанной оговорки Россия применяет Конвенцию в отношении арбитражных решений, вынесенных в государствах, не являющихся ее участниками, только на условиях взаимности. Нью-Йоркская конвенция обязывает стороны признавать и исполнять иностранные арбитражные решения так же, как и решения собственных арбитражей.

На региональном уровне наиболее развитый механизм разрешения споров был создан в рамках Европейских сообществ. В его основе лежит Брюссельская конвенция о юрисдикции и исполнении решений по гражданским и коммерческим делам 1968 г.

В рамках СНГ в 1992 г. было подписано Соглашение о порядке рассмотрения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности. Оно решает комплекс вопросов, связанных с рассмотрением любых хозяйственных споров не только в арбитраже, но и в суде, включая споры с участием государств и их органов. Соглашение содержит нормы о взаимном признании и исполнении решений судебных, арбитражных органов, а также исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых в исполнении может быть отказано (ст. ст. 7 - 9).

В 1992 г. было принято Соглашение о статусе Экономического суда СНГ, к которому приложено Положение о Суде <\*>. К юрисдикции этого Суда отнесены лишь межгосударственные экономические споры. Пока Суд никак себя не проявил.

-----  
<\*> БМД. 1994. N 9.

Важным направлением сотрудничества государств в рассматриваемой области, как уже отмечалось, является создание специализированных международных центров для разрешения определенных видов коммерческих споров, представляющих особый интерес для развития международных экономических отношений. На основе Вашингтонской конвенции о разрешении инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 г. <\*> был учрежден Международный центр по урегулированию инвестиционных споров. Конвенция была разработана под эгидой Международного банка реконструкции и развития, и Центр действует при нем. В Конвенции участвует более ста государств. Россия ее подписала, но еще не ратифицировала. Юрисдикция Центра распространяется на любой инвестиционный спор между государством-участником и частным инвестором другого государства-участника.

-----  
<\*> Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическим лицами других государств, заключена в г. Вашингтоне 18 марта 1965 г., Россия подписала Конвенцию 16 июня 1992 г., не ратифицировала.

Развитый механизм решения споров создан при Всемирной торговой организации (ВТО).

## § 10. Международное торговое право

Международное торговое право - отрасль международного экономического права, принципы и нормы которой регулируют межгосударственные торговые отношения.

Последние занимают центральное положение в системе экономических связей. Большинство положений Хартии экономических прав и обязанностей государств посвящены международной торговле. Во главу угла поставлено право на торговлю (*jus commercium*): каждое государство имеет право "участвовать в международной торговле". Ни одно государство не должно подвергаться дискриминации. Более того, "государства обязаны содействовать развитию международной торговли товарами". Каждое государство обязано сотрудничать в обеспечении постоянного и возрастающего расширения и либерализации мировой торговли.

Торговые отношения пронизывают и иные виды экономических связей. Профессор Г.М. Вельяминов подчеркивает, что, например, в области обмена интеллектуальной собственностью товаром являются авторские, патентные и аналогичные права. Не случайно базовые договоры, регулирующие многообразные экономические отношения, продолжают традиционно именоваться торговыми <\*>.

-----  
<\*> См.: Вельяминов Г.М. Основы международного экономического права. М., 1964. С. 25.

Международные торговые отношения, как и экономические отношения в целом, характеризуются многообразием, которое определяется экономической и политической спецификой как самих государств, так и сложившихся между ними отношений. Отсюда первостепенное значение двусторонних соглашений в регулировании торговых связей. Многосторонние акты подчеркивают значение таких соглашений и рекомендуют их использование.

## 1. Международные договоры о торговле

Торговые договоры устанавливают общий правовой режим торговли. Именуются они по-разному: договор о дружбе, торговле и мореплавании, о торговле и навигации и др. Такие договоры имеют и политический аспект, что находит отражение и в названии "о дружбе". Они заключаются при наличии достаточно устойчивых политических отношений и содействуют их упрочению. Этим объясняется то

обстоятельство, что число заключенных Россией торговых договоров невелико, в большинстве случаев используются договоры, заключенные СССР.

В силу своего характера торговые договоры заключаются от имени глав государств и подлежат ратификации. Они служат основой для заключения более конкретных межправительственных соглашений. Помимо общего режима торговли торговые договоры содержат таможенно-тарифные постановления, определяют статус физических и юридических лиц, устанавливают общий режим судоходства и других видов транспортных сообщений и т.д.

Договор между Россией и Польшей о торговле и экономическом сотрудничестве 1993 г. содержит, например, следующие основные положения. Участники будут принимать меры к поощрению торговли и других форм экономического сотрудничества. Указаны основные области сотрудничества, а также пути его реализации. В области торговли товарами установлен режим наибольшего благоприятствования и конкретно указаны сферы, на которые он распространяется.

Далее указано, что экспорт и импорт товаров и оказание услуг будут осуществляться на основе контрактов между физическими и юридическими лицами. Установлен порядок расчетов. Оговорено право сторон вводить ограничения по причинам общественной морали, общественного правопорядка, охраны здоровья и окружающей среды. В составе посольств учреждаются торговые представительства. Для содействия реализации Договора создана Совместная комиссия. Определен порядок разрешения споров.

В развитие торговых договоров, а иногда и вместо них заключаются межправительственные соглашения о торговле и экономическом сотрудничестве, например Соглашение между Правительствами РФ и Египта о торговле, экономическом и научно-техническом сотрудничестве 1992 г. <\*>.

-----  
<\*> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Арабской Республики Египет о торговле, экономическом и научно-техническом сотрудничестве, заключено в г. Каире 14 мая 1992 г., вступило в силу 21 апреля 1994 г.

Соглашения о товарообороте устанавливают контингенты товаров, которые составляют товарооборот. Обычно это делается путем установления контингентов, в пределах которых выдаются лицензии на ввоз и вывоз товаров. Зачастую соглашения о товарообороте содержат постановления о платежах (соглашения о товарообороте и

платежах). Они определяют порядок расчетов не только по товарообороту, но также по вопросам оплаты связанных с ним расходов, транспорта, страхования, фрахта и др.

Клиринговые соглашения определяют порядок взаимных расчетов путем зачета встречных требований и обязательств, возникающих во внешней торговле, без перевода иностранной валюты. Цель - сбалансировать взаимные платежи. Поскольку курс валюты, в которой происходят расчеты, колеблется, в такие соглашения включается валютная оговорка, согласно которой наличность на кредитных счетах автоматически пересчитывается при изменении курса валюты.

Помимо перечисленных в практике известны многочисленные виды иных соглашений, имеющих отношение к торговле, например о взаимных поставках товаров, об экономическом и научно-техническом сотрудничестве.

## 2. Lex mercatoria

Lex mercatoria (законы торговли) - правила, складывающиеся в торговой практике <\*>.

-----

<\*> См.: Мережко А.А. Lex mercatoria. Киев, 1999.

Особое значение этих правил объясняется тем, что ни внутреннее, ни международное право не в состоянии обеспечить должный уровень регулирования международных торговых связей. Роль этих правил усиливается по мере развития и усложнения торговых связей. Их обособлению способствует прежде всего арбитражная практика. Большую роль в их формировании играют сегодня такие международные органы, как Международная торговая палата и Европейская экономическая комиссия ООН, а также профессиональные неправительственные организации в области международной торговли.

Во внутреннем законодательстве и в практике национальных судов рассматриваемые правила не нашли значительного признания. Тем не менее известны некоторые решения национальных судов, подтвердившие решения арбитражей, основанные на этих правилах. Не нашли эти правила признания и в международных конвенциях. При разработке Гагской конвенции о праве, применимом к договорам международной купли-продажи товаров, в 1986 г. поднимался вопрос о такого рода правилах. Голоса разделились поровну, и соответствующее положение в Конвенцию не было включено.

Несмотря на все это, рассматриваемые правила играют важную роль в регулировании международных торговых связей физических и юридических лиц, а также в деятельности международных арбитражей.

### 3. Международные торговые организации

Рост значения международных организаций - характерная черта функционирования международного права. Проблема более эффективного регулирования международной торговли, как и всей мировой экономической системы, остро встала после Второй мировой войны. Экономические противоречия послужили одной из основных причин, породивших войну. Необходимо было решать сложную задачу экономического восстановления Европы. Для объединения усилий государств был создан комплекс международных организаций, таких как Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития. В 1947 г. был принят основной акт в области международной торговли - Генеральное соглашение о тарифах и торговле - ГАТТ (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade). Это Соглашение легло в основу многостороннего регулирования торговли и тем самым в основу международного торгового права.

Соглашение содержало положения о режиме наиболее благоприятствуемой нации, о недискриминации, национальном режиме. Но в целом задачи его не были широкими. Речь шла об ограничении таможенных тарифов, которые оставались на высоком довоенном уровне и служили серьезным препятствием для развития торговли. Однако под давлением жизни ГАТТ наполнялось все более значительным содержанием, превращаясь в основное экономическое объединение государств.

На регулярных встречах в рамках ГАТТ, именуемых раундами, были приняты многочисленные акты по вопросам торговли и тарифов. В результате начали говорить о праве ГАТТ. Завершающим этапом явились переговоры участников в ходе так называемого Уругвайского раунда, в котором участвовали 118 государств. Он продолжался семь лет и завершился в 1994 г. подписанием Заключительного акта, представляющего своеобразный кодекс международной торговли <\*>. Только основной текст Акта изложен на 500 страницах. Акт содержит обширный комплекс соглашений, касающихся многих областей и образовавших "правовую систему Уругвайского раунда".

-----  
<\*> МЖМП. 1997. N 1.

Основными являются соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО), о таможенных тарифах, торговле товарами, торговле услугами, об относящихся к торговле правах интеллектуальной собственности. С каждым из них связан комплекс детализирующих соглашений. Так, с соглашением о торговле товарами "ассоциированы" соглашения о таможенной оценке, технических барьерах при торговле, применении санитарных и фитосанитарных мер, процедуре выдачи импортных лицензий, субсидиях, об антидемпинговых мерах, инвестиционных вопросах, связанных с торговлей, о торговле текстилем и одеждой, продукцией сельского хозяйства и др.

В комплекс документов входят также меморандум о процедуре урегулирования споров, процедура контроля за торговой политикой участников, решение об углублении согласования процессов мировой экономической политики, решение о мерах помощи в случае негативного влияния реформ на развивающиеся страны, зависящие от импорта продовольствия, и др.

Все это дает представление о широте сферы деятельности ВТО. Основная ее цель - содействие экономическому сотрудничеству государств в интересах повышения жизненного уровня путем обеспечения полной занятости, роста производства и торгового обмена товарами и услугами, оптимального использования источников сырья с целью обеспечения долгосрочного развития, защиты и сохранения окружающей среды. Из этого видно, что указанные в Уставе ВТО цели носят глобальный и, несомненно, позитивный характер.

Во имя достижения этих целей ставятся задачи - достичь большей согласованности политики в области торговли, содействовать экономическому и политическому сближению государств путем широкого контроля за торговой политикой, оказания помощи развивающимся странам и защиты окружающей среды. Одна из главных функций ВТО - служить местом подготовки новых соглашений в области торговли и международных экономических отношений. Из этого следует, что сфера деятельности ВТО выходит за рамки торговли и касается экономических отношений в целом.

ВТО обладает развитой организационной структурой. Высшим органом является Конференция министров, состоящая из представителей всех государств-членов. Работает она сессионно, раз в два года. Конференция создает вспомогательные органы; принимает решения по всем вопросам, необходимым для осуществления



функций ВТО; дает официальное толкование Устава ВТО и связанных с ним соглашений.

Решения Конференции министров принимаются консенсусом, т.е. считаются принятыми, если никто официально не заявит о несогласии с ними. Возражения в ходе прений фактически не имеют значения, а выступать официально против воли значительного большинства - дело нелегкое. Более того, ст. IX Устава ВТО предусматривает, что в случае недостижения консенсуса резолюция может быть принята большинством. Как видим, полномочия Конференции министров существенны.

Исполнительным органом, осуществляющим повседневные функции, является Генеральный совет, в который входят представители всех государств-членов. Генеральный совет заседает сессионно в периоды между сессиями Конференции министров и выполняет в эти периоды ее функции. Он является, пожалуй, центральным органом в осуществлении функций этой организации. В его ведении находятся такие важные органы, как Орган по решению споров, Орган по торговой политике, различные советы и комитеты. Каждое из соглашений предусматривает учреждение соответствующего совета или комитета в целях его реализации. Правила принятия решений Генеральным советом те же, что и у Конференции министров.

Особенно существенны полномочия Органа по разрешению споров и Органа по торговой политике. Первый фактически представляет специальное заседание Генерального совета, выступающего в качестве Органа по разрешению споров. Особенность заключается в том, что в таких случаях Генеральный совет состоит из трех членов, которые присутствуют.

Процедура рассмотрения спора несколько меняется от соглашения к соглашению, но в главном едина. Основные этапы: консультации, доклад группы расследования, апелляционное рассмотрение, вынесение решения, его реализация. По соглашению сторон спор может быть рассмотрен арбитражем. В целом процедура работы Органа носит смешанный характер, соединяя элементы согласительной процедуры с арбитражем.

Орган по торговой политике следит за выполнением многосторонних торговых соглашений. Его деятельность направлена также на достижение большей "прозрачности" торговой политики и практики членов. Орган рассматривает торговую политику государств на основе представляемых ими докладов и докладов Секретариата ВТО. Результаты докладываются Конференции министров. Орган подготавливает ежегодный обзор развития "международной торговой среды",

представляющий существенный интерес для всех занимающихся международной торговлей.

Следует отметить, что государства весьма осторожно относятся к значительному расширению полномочий ВТО. Свидетельством тому может служить трудный процесс ратификации соглашений ВТО США, даже при ее нынешних полномочиях. Между тем Устав содержит положения, позволяющие расширить возможности ВТО.

Особого внимания заслуживают возможности Организации воздействовать на национальное право участников. Устав предусматривает, что "каждый Член обеспечит соответствие своих законов, постановлений и административных процедур обязательствам, содержащимся в прилагаемых Соглашениях" (п. 4 ст. 16).

Если оставить в стороне в общем позитивное влияние ВТО на политику и ограничиться значением ее деятельности для экономики, то результат может оказаться впечатляющим. По подсчетам специалистов, реализация соглашений ВТО увеличивает мировой доход примерно на 235 млрд. долл. ежегодно. Существенно возрастает мировая торговля.

Снижение тарифов - одно из главных направлений деятельности ВТО. Развивающиеся страны согласились не увеличивать в одностороннем порядке тарифы за установленные пределы по 72% видов промышленной продукции и сократить средний тариф на продукцию из развитых стран на 38%. Со своей стороны промышленно развитые страны согласились уменьшить на 37% средние тарифы на импорт промышленных товаров из развивающихся стран. В целом тарифы развитых стран на промышленную продукцию снизились с 6,3% до 3,9% к 1999 г. Определенным исключением являются текстильные товары. Здесь снижение тарифов минимально.

Либерализация торговли сельхозпродуктами встретила с серьезными трудностями. США настаивали на полной либерализации, страны ЕС и Япония - на сохранении нынешнего уровня защиты. Соглашение предусматривает замену всех нетарифных барьеров тарифами. Последние должны быть снижены в среднем на 36% промышленно развитыми странами и на 24% - развивающимися.

Промышленно развитые страны должны ограничить поддержку сельскохозяйственного производства и снизить экспортные субсидии. По подсчетам Секретариата, это приведет к увеличению экспорта по крайней мере на 755 млрд. долл.

Правила относительно происхождения товара установлены впервые в юридически обязательной форме соглашением ВТО. В условиях растущей

интернационализации производства и существующей тенденции к торговой дискриминации эти правила представляют значительный интерес. Они призваны ограничить произвол государств в торговой политике и предотвратить превращение национальных правил о происхождении товаров в протекционистский барьер.

Соглашения о предупредительных мерах имели существенное значение для достижения согласия между государствами. Они предусматривают возможность для договаривающихся сторон временно приостанавливать или вносить изменения в обязательства, включая тарифные уступки, если национальная промышленность серьезно страдает или может пострадать от непредвиденного роста импорта. Соответствующие меры применяются недискриминационно и ограничены уровнем, необходимым для предотвращения или восстановления серьезного ущерба. Эти меры ограничены сроком не более четырех лет. В таких случаях страны-экспортеры не могут применять контрмеры в течение трех лет.

Антидемпинговые меры предусмотрены в целях защиты национальной промышленности от более могущественного иностранного конкурента, а также от недобросовестной торговой политики иностранных компаний и правительств. Договаривающиеся стороны вправе принимать антидемпинговые или балансирующие пошлины, если отрасли национального хозяйства причинен или может быть причинен ущерб демпингом или субсидируемым экспортом. Это относится и к случаю, когда создается угроза становлению определенной отрасли промышленности.

В целом антидемпинговые соглашения направлены на лечение скорее симптомов, чем самой болезни. Во внимание принимаются интересы конкурирующих компаний, а не потребителей.

Ограничение субсидий касается мер противодействия субсидируемому экспорту. Проводится различие между вредными и невредными субсидиями. Применение контрмер допустимо лишь в отношении первых. Субсидии, способные причинить серьезный ущерб интересам договаривающейся стороны, могут быть обжалованы в ВТО. Это предполагается, например, если они превышают 5% стоимости продукта. В таком случае субсидирующая сторона должна доказать, что субсидии не причиняют серьезного ущерба стороне, подавшей жалобу. Не могут быть обжалованы субсидии на промышленные исследования и развитие, субсидии неблагоприятным регионам, некоторые субсидии на улучшение окружающей среды. Особые правила применяются к развивающимся странам. В целом же правила о субсидиях в значительной степени отражают интересы промышленных стран.

Технические барьеры в торговле нередко представляют серьезное препятствие для развития экономических связей. Имеются в виду многочисленные и разнообразные правила ввоза и вывоза, стандарты производства, санитарии, испытаний и др. Соглашения о технических барьерах в торговле, о санитарных и фитосанитарных мерах призваны ограничить вред, причиняемый обмену. Государства обязаны развивать свое право на основе международных стандартов. Это имеет целью интернационализацию правового регулирования, упрощение условий торговых контрактов и решение вытекающих из них споров. Центральные информационные бюро в государствах-членах осуществляют обмен соответствующей информацией и доводят до сведения правотворческих органов кодекс добросовестной практики.

Дополнительно к стандартам качества продукции установлены нормы, относящиеся к процессу производства, например о применении гормонов или о гигиене на бойнях. Это делается впервые и имеет серьезное значение для здоровья людей. Как известно, даже в рамках ЕС возникали острые конфликты по этому поводу. Вспомним хотя бы историю с английской говядиной, которая оказалась опасной для здоровья людей.

Регулирование торговли услугами приобретает растущее значение. В общем объеме внешней торговли США торговля услугами составляет около 30% и превышает 1 млрд. долл. Объем этой торговли мог бы быть еще больше, если бы она не сдерживалась многочисленными национальными актами. Потому международное урегулирование способно дать ощутимые плоды. Однако пока результаты более чем скромные. Предусмотренная вначале некоторая либерализация не была принята из-за оппозиции США и ЕС, т.е. основных экспортеров услуг. Поэтому соответствующее соглашение создает лишь основу для дальнейших переговоров. Пока же возникающие вопросы решаются путем взаимных уступок на основе режима наибольшего благоприятствования. Общее регулирование сводится к запрещению дискриминации иностранных услуг и тех, кто их представляет. Тем не менее различное отношение к услугам допускается, если оно не является результатом конкуренции. Весьма общие формулировки соглашения и многочисленные исключения из правил создают условия для довольно свободного толкования обязательств.

Право интеллектуальной собственности - новое направление в деятельности ВТО. В рамках ГАТТ этим не занимались. Как известно, существуют специальные конвенции о защите прав на интеллектуальную собственность: Парижская конвенция о защите промышленной собственности, Бернская конвенция о защите произведений

литературы и искусства, Римская конвенция о защите исполнителей, производителей фонограмм и радиотрансляционных организаций, Вашингтонская конвенция об интеллектуальной собственности в отношении интегрированных сетей. Десятки лет существует Всемирная организация интеллектуальной собственности, призванная защищать интеллектуальную собственность во всем мире путем организации сотрудничества государств.

Соглашение об относящихся к торговле аспектах интеллектуальной собственности идет гораздо дальше, чем все предшествующие конвенции. Установлены более высокие стандарты защиты в отношении большинства прав интеллектуальной собственности. Важно, что участники обязались принять необходимые международные меры и меры на границе для реализации установленных стандартов.

Промышленно развитым странам был установлен переходный период до 1996 г. с тем, чтобы они привели свое законодательство в соответствие установленным требованиям. Развивающимся странам и странам с переходной экономикой (бывшим социалистическим) соответствующий период был продлен до 2000 г.

Недостаточные стандарты защиты интеллектуальной собственности имеют отрицательные последствия прежде всего для потребителя. Торговля товарами-подделками опасна для здоровья, снижает жизненный уровень. Низкие стандарты защиты отрицательно сказываются на международном разделении труда и на передаче технологии, подрывают соревнование за повышение качества, снижают стимулы для капиталовложений в исследования. Таким образом, речь идет о серьезном препятствии на пути научно-технического прогресса.

Однако у проблемы есть и другая сторона. Повышение стандартов защиты интеллектуальной собственности выгодно в первую очередь развитым странам. Что же касается развивающихся, то им придется платить больше. В определенной мере это может быть компенсировано расширением передачи технологии.

Важное значение имеет договорное урегулирование вопросов конкуренции на мировом рынке. Этому ВТО придает приоритетное значение. Будущее этой организации в немалой мере зависит от ее взаимодействия с такими учреждениями, как Международный валютный фонд и Всемирный банк. Значительные полномочия этих учреждений могут быть использованы ВТО для решения своих задач.

Даже самое общее описание основных сфер деятельности ВТО дает представление о сложности стоящих перед ней задач и значении их решения для мировой экономики. Учреждение ВТО - важный шаг в совершенствовании механизма

регулирования столь важной и сложной сферы международных отношений, как отношения экономические. Будущее ВТО небезоблачно. Ощутимы трудности развивающихся стран. Предусмотрено снижение таможенных сборов, которые составляют значительную долю в их бюджете и в определенной мере ограждают их слабую экономику от иностранной конкуренции.

Многое зависит от того, смогут ли экономически сильные государства осознать, что международная торговая система выигрывает от соблюдения международных норм и эффективного разрешения споров. Пожалуй, наиболее сложная задача состоит в том, чтобы достичь осознания правительствами того, что национальным интересам отвечает политика процветания национального хозяйства на базе подъема мировой экономики в целом, не говоря уже о значении такой политики для упрочения всеобщего мира.

Таковы основные черты ВТО. Они свидетельствуют о больших возможностях Организации, деятельность которой затрагивает интересы любой страны. Россия изъявила желание вступить в ВТО и ведет с ней соответствующие переговоры.

ВТО является основной, но не единственной международной организацией в сфере международной торговли. В 1964 г. Генеральная Ассамблея ООН учредила Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) как автономный орган с ориентацией на интересы развивающихся стран. Ее основные функции - содействие международной торговле в целях ускорения экономического развития; формулирование соответствующих принципов и правил; подготовка многосторонних торговых соглашений; быть центром координации экономического сотрудничества. ЮНКТАД внесла свой вклад в развитие международного торгового права. Была подготовлена Конвенция о транзитной торговле государств, не имеющих выхода к морю, в 1965 г. <\*> ЮНКТАД участвовала в разработке соглашений по торговле сырьевыми товарами (пшеница, сахар, олово, оливковое масло, какао-бобы, джут, каучук). В 1988 г. было принято Соглашение о глобальной системе торговых преференций между развивающимися странами.

-----  
<\*> Конвенция о транзитной торговле внутриконтинентальных государств, заключена в г. Нью-Йорке 8 июля 1965 г., вступила в силу 9 июня 1967 г., СССР подписал и ратифицировал.

Вопросами, связанными с международной торговлей, занимаются многие экономические организации. Важное место эти вопросы занимают в деятельности

Организации стран - экспортеров нефти (ОПЕК). Ее главная задача в рассматриваемой области - обеспечение стабильности цен на мировом нефтяном рынке, предотвращение их колебаний. В этих целях ОПЕК координирует нефтяную политику государств-членов, которыми являются Алжир, Венесуэла, Габон, Индонезия, Иран, Ирак, Катар, Кувейт, Ливия, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия. Несмотря на противоречия между ее членами, ОПЕК в целом оказывает существенное влияние на международную торговлю нефтью.

Изучение деятельности международных торговых организаций показывает, что при их помощи создаются целые комплексы норм, регулирующих торговые связи. Нередко их соответственно и называют, например "право ВТО". Помимо правовых норм договорного происхождения эти комплексы включают и неправовые нормы, создаваемые резолюциями организаций. Оба вида норм взаимодействуют, дополняя друг друга. Такого рода нормативные комплексы занимают все более важное положение в общей системе международных норм, регулирующих торговые связи. Без учета этого обстоятельства представление о международном торговом праве будет весьма приблизительным. Характерная черта этого права состоит в тесном взаимодействии с иными нормами, регулирующими международные торговые связи. Нередко юристы объединяют все эти нормы единым понятием "право международной торговли". Сюда включают международные и национальные правовые нормы, резолюции международных органов и организаций, судебные решения, торговые обычаи и обыкновения.

#### 4. Унификация норм, регулирующих торговые связи

Международные торговые связи осуществляются в основном физическими и юридическими лицами, деятельность которых регулируется внутренним правом. Делается это по-разному. В результате нормы одного государства нередко противоречат нормам другого. Будучи созданным на национальной основе, право государств мало приспособлено к требованиям международной торговли. Все это создает препятствия на пути ее развития, особенно в тех масштабах, которые она приобретает в наше время.

Основным средством решения проблемы является унификация, под которой понимается создание при помощи международных договоров единообразных норм, подлежащих восприятию правом государств и таким путем обеспечивающих преодоление различий в регулировании международных торговых связей.

Унификация - многоплановый процесс. Он происходит на универсальном и региональном уровнях, касается норм общего и специального характера. В нем участвуют как государства, так и организации.

Сегодня на универсальном уровне унификацией занято немало как межгосударственных, так и неправительственных органов и организаций. Некоторые из них уже были упомянуты. К старейшим относится Гагская конференция по международному частному праву. Впервые она была созвана еще в XIX в., а с 1955 г. стала постоянно действующей. Основная сфера ее деятельности - унификация коллизионного права, включая нормы, решающие коллизии права в области международной торговли. Так, в 1955 г. была принята Гагская конвенция о праве, применимом к международной купле-продаже товаров. Ей на смену в 1986 г. пришла Конвенция о праве, применимом к договорам международной купли-продажи товаров.

С 1926 г. существует межправительственная организация Международный институт по унификации частного права (УНИДРУА). В отличие от Гагской конференции Институт занимается унификацией различных отраслей материального частного права, в том числе и относящегося к торговле. На основе подготовленных УНИДРУА проектов на конференции в Гааге в 1964 г. были приняты две Конвенции: одна "О Единообразном законе о международной купле-продаже товаров" (Россия не участвует) и другая - "О Единообразном законе о заключении договоров международной купли-продажи товаров" (Россия не участвует). Обе Конвенции вступили в силу, но число участников невелико.

В 1983 г. была принята Женевская конвенция о представительстве в международной купле-продаже, а в 1988 г. на конференции в Оттаве одобрены две Конвенции - о международном финансовом лизинге <\*> и о международном факторинге <\*\*\*>. Заметим, что унифицирующие конвенции с трудом вступают в силу, поскольку правительства не всегда имеют достаточно четкое представление об их последствиях. Тем не менее, даже не вступив в силу, положения этих конвенций начинают применяться в практике, заполняя нормативный вакуум.

-----  
<\*> Россия присоединилась к Конвенции с заявлением, вступила в силу для России 1 января 1991 г.

<\*\*\*> Россия не участвует.



Растущая потребность в совершенствовании правового регулирования международной торговли побудила в 1966 г. Генеральную Ассамблею ООН учредить в рамках этой организации орган, специально занимающийся унификацией права международной торговли, - Комиссию ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Ее задача - "содействие прогрессивной гармонизации и унификации права международной торговли". Она готовит проекты конвенций и содействует их принятию государствами, проекты модельных и унифицированных законов, осуществляет кодификацию торговых терминов, обычаев и практики. Важная функция Комиссии - разработка средств, содействующих единообразному толкованию и применению международных конвенций.

На основе проектов данной комиссии были приняты Нью-Йоркская конвенция об исковой давности в международной купле-продаже товаров 1974 г. (вступила в силу в 1988 г.), Гамбургская конвенция о морской перевозке грузов 1978 г. (вступила в силу в 1992 г.), Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. (вступила в силу в 1988 г.), Нью-Йоркская конвенция о международных переводных векселях и международных простых векселях <\*>.

-----

<\*> Россия является участницей только Венской конвенции о договорах международной купли-продажи 1980 г., которая была ратифицирована СССР в августе 1990 г., и с 1 сентября того же года ее правила действуют в России.

Унификация осуществляется различными органами, и уже в силу этого между подготовленными ими актами возможны расхождения. В устранении расхождений особая роль принадлежит Венской конвенции о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г., которая заняла центральное место в системе упомянутых актов. Последние не должны ей противоречить.

При разработке Венской конвенции принимались во внимание различные правовые системы. Универсальность и компромиссность этой Конвенции, как сказано в ее преамбуле, будут способствовать устранению правовых барьеров в международной торговле и созданию благоприятных условий для ее развития.

Существенная роль в формировании норм, регулирующих международные торговые связи, принадлежит неправительственным международным организациям. Наиболее значительна деятельность Международной торговой палаты. Учреждена она в 1920 г. и находится в Париже, функционирует как авторитетная организация деловых кругов. Обобщая торговые обычаи и практику, Палата готовит и публикует

своды обычаев, применяемых в различных областях международной торговли. Такие своды не обладают юридической силой и подлежат обязательному применению лишь в случае прямого указания в контракте. Тем не менее за ними стоит авторитет Палаты и они играют важную роль в регулировании международной торговли.

Весьма популярен принятый Международной торговой палатой документ "Международные правила толкования международных терминов" (ИНКОТЕРМС). Эти правила регулярно обновляются. ИНКОТЕРМС 2000 г. содержит правила толкования 13 типов договоров международной купли-продажи. Каждый тип договора предлагает распределение прав и обязанностей между сторонами по отправке, погрузке и выгрузке товаров, выполнению таможенных формальностей, по несению рисков случайной гибели или случайного повреждения товаров. Авторитет документа и активное использование его в практике содействуют единообразию в регулировании международной торговли.

## § 11. Международное финансовое право

Международное финансовое право - отрасль международного экономического права, принципы и нормы которой регулируют международные валютно-финансовые отношения <\*>.

-----  
<\*> Основные труды в этой области принадлежат Л.А. Лунцу, А.Б. Альтшулеру, В.И. Лисовскому.

Так как валютные отношения являются преобладающими в этой сфере, многие авторы именуют это право валютным <\*>. Валютно-финансовые отношения сопутствуют иным видам международных экономических связей (торговле, экономическому и техническому содействию инвестициям, перевозкам и т.д.). Комплекс валютно-финансовых отношений включает расчетные, кредитные отношения, отношения по финансовому обеспечению торговых сделок, по совершенствованию валютного рынка, созданию и деятельности международных валютно-кредитных организаций.

-----  
<\*> См.: Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М., 1984; Эбке В. Международное валютное право. М., 1997.

В основе международного финансового права лежит принцип, согласно которому все государства имеют право полностью и эффективно участвовать в международном процессе принятия решений для урегулирования мировых финансовых и валютных проблем (Хартия экономических прав и обязанностей государств).

Основное регулирование валютно-финансовых отношений между государствами осуществляется двусторонними договорами. Нормы, относящиеся к этой сфере, как правило, содержатся в договорах об экономическом сотрудничестве общего характера. Так, правовой режим, устанавливаемый торговыми договорами для всего комплекса торговых отношений сторон, распространяется и на валютно-финансовую деятельность.

Соглашения о торгово-экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве решают вопросы, связанные с финансированием совместных проектов, долгосрочным кредитованием при строительстве крупных объектов, оплатой импорта оборудования и др. Широкий круг валютно-финансовых вопросов решается соглашениями о товарообороте и платежах (валюта расчетов, способ расчетов и др.).

Особое место занимают весьма распространенные специальные платежно-кредитные соглашения, клиринговые (расчеты на основе зачета поступлений и расходов по взаимным торгово-экономическим операциям), платежные (расчеты в согласованной валюте и механизм таких расчетов), клирингово-платежные (расчеты по клирингу с погашением сальдо в согласованной валюте), кредитные (предоставление займа, его форма, условия).

Валютно-финансовые отношения стали чаще регулироваться многосторонними договорами. В качестве примера можно указать на серию соглашений между странами Западной Европы о порядке взаимных расчетов в евровалюте (последнее из них - Маастрихтский договор 1992 г.). Другой пример - Соглашение о создании Платежного союза государств - участников СНГ 1994 г.

## 1. Организации

По мере развития и усложнения валютно-финансовых отношений государства все чаще прибегают к созданию специализированных международных организаций. Как и в других отраслях международного экономического права, важная роль в регулировании валютно-финансовых отношений принадлежит таким международно-

правовым актам, как уставы этих организаций и заключаемые в их рамках соглашения, а также таким неправовым актам (мягкое право), как резолюции организаций.

Среди этих организаций центральное положение занимает Международный валютный фонд (МВФ), созданный в 1945 г. на основе договоров, принятых Конференцией Объединенных Наций по валютно-финансовым вопросам (Бреттон-Вудс, 1944 г. - Бреттон-Вудские соглашения). Штаб-квартира МВФ находится в Вашингтоне. В соответствии с соглашением с ООН МВФ стал ее специализированным учреждением. Членами Фонда являются почти все государства, включая Россию и другие страны СНГ.

Цели МВФ: поощрение сотрудничества в области валютной политики; содействие сбалансированному росту мировой торговли; поддержание стабильности валют и упорядочение валютных отношений между государствами, а также воспрепятствование девальвации валют из соображений конкуренции; участие в создании многосторонней системы платежей, а также устранение ограничений на трансферт валюты; предоставление средств для ликвидации несбалансированности платежных балансов стран-членов.

МВФ призван обеспечить уважение "кодекса добропорядочного валютного поведения", содержащегося в учредительном акте, а также оказывать помощь членам в его применении. Функция помощи приобрела за годы существования Фонда большое значение.

Высшим органом МВФ является Совет управляющих, состоящий из представителей государств-членов. Временный комитет из 24 членов консультирует Совет управляющих по вопросам, связанным с контролем за мировой валютной системой и ее адаптацией к происходящим переменам. Среди ряда специальных механизмов этого Фонда - Фонд преобразования систем, оказывающий финансовую помощь странам, испытывающим трудности в торговой и платежной системах в связи с переходом к рыночной экономике.

Исполнительный совет ведет повседневные дела Фонда. Он состоит из 24 исполнительных директоров. Семь из них назначаются странами с наибольшими вкладами в фонд (Великобритания, Германия, Китай, Саудовская Аравия, США, Франция, Япония).

При вступлении в МВФ каждое государство подписывается на определенную долю его капитала. Этой квотой определяется количество принадлежащих государству голосов, а также размер помощи, на которую оно может рассчитывать.

Он не может превышать 450% квоты. Порядок голосования, по словам французского юриста А. Пелле, "позволяет небольшому числу промышленно развитых государств играть ведущую роль в функционировании системы" <\*>.

-----  
<\*> International Law. UNESCO. 1991. P. 647.

Всемирный банк представляет собой сложное международное образование, связанное с ООН. В его систему входят четыре автономных учреждения, подчиненных президенту Всемирного банка: Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР), Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ). Общая цель этих учреждений - содействие экономическому и социальному развитию менее развитых членов ООН путем оказания финансовой и консультативной помощи и содействия в подготовке кадров. В рамках этой общей цели каждое учреждение осуществляет свои функции.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) учрежден в 1945 г. Его участниками являются подавляющее большинство государств, включая Россию и другие страны СНГ. Его цели:

- содействие реконструкции и развитию государств-членов путем капиталовложений на производственные цели;
- поощрение частных и иностранных инвестиций путем предоставления гарантий или участия в займах и иных инвестициях частных инвесторов;
- стимулирование сбалансированного роста международной торговли, а также поддержание сбалансированного платежного баланса путем международных инвестиций в развитие производства.

Высшим органом МБРР является Совет управляющих, состоящий из представителей государств-членов. Каждый из них обладает количеством голосов, пропорциональным доле вклада в капитал Банка. Повседневной работой занимаются 24 исполнительных директора, пять из них назначаются Великобританией, Германией, США, Францией и Японией. Директора избирают президента, который ведет текущие дела Банка.

Международная ассоциация развития была учреждена как дочерняя организация МБРР, но обладает статусом специализированного учреждения ООН. В основном она преследует те же цели, что и Банк. Последний предоставляет займы на более льготных условиях, чем обычные коммерческие банки, и в основном государствам,

возвращающим деньги. МАР предоставляет беспроцентные займы беднейшим странам. Финансируется МАР за счет взносов членов, дополнительных взносов наиболее богатых членов, прибылей МБРР.

Совет управляющих и исполнительный директорат формируются так же, как и соответствующие органы МБРР. Обслуживается персоналом МБРР (Россия не участвует).

Международная финансовая корпорация - самостоятельное специализированное учреждение ООН. Цель - содействие экономическому прогрессу развивающихся стран путем поощрения частных производственных предприятий. В последние годы МФК активизировала свою деятельность по оказанию технической помощи. Создана консультативная служба по иностранным инвестициям. Члены МФК обязательно должны быть членами МБРР. Участвует большинство государств, включая Россию и страны СНГ. Руководящие органы МБРР являются и органами МФК.

(О Многостороннем агентстве по инвестиционным гарантиям см.: гл. X § 12 "Международное инвестиционное право".)

## 2. Унификация международного финансового права

Международное право имеет существенное значение и для регулирования отношений частного характера. Оно выступает в качестве инструмента унификации и тем самым формирования национальных норм, призванных регулировать валютно-финансовые отношения физических и юридических лиц.

Наиболее важную роль в этой области играют Женевские конвенции об унификации права, относящегося к векселям, 1930 г., и Женевские конвенции об унификации права, относящегося к чекам, 1931 г. <\*>. Конвенции получили широкое распространение и тем не менее универсальными не стали. В них не участвуют страны англо-американского права. В результате в экономических связях действуют все системы векселей и чеков - женевская и англо-американская.

-----  
<\*> Россия участвует в конвенциях о векселях (СССР присоединился к ним в 1936 г.); в конвенциях о чеках Россия не участвует.

В целях устранения подобного положения в 1988 г. была принята Конвенция ООН о международных переводных векселях и международных простых векселях

(проект подготовлен ЮНСИТРАЛ). К сожалению, Конвенции не удалось примирить противоречия, и пока она не вступила в силу.

Прямое отношение к финансовому праву имеют и уже упоминавшиеся в разделе о торговом праве Оттавские конвенции 1988 г. о международном финансовом лизинге и международном факторинге. Обе они посвящены коммерческому финансированию, т.е. финансовому обеспечению частноправовых договоров. Конвенция по финансовому лизингу регулирует отношения по договору о финансовом лизинге.

В таком договоре три участника:

- экспортер;
- финансовая организация (банк, иная финансовая организация или специальная лизинговая компания);
- арендатор.

При этом финансовая организация выступает как бы в двух лицах. Во-первых, она оплачивает экспортеру товар (дорогостоящее оборудование, воздушные или морские суда и пр.), заключая с ним договор купли-продажи, а иногда и кредитует его; во-вторых, сдает этот товар в аренду импортеру, получая от него арендные платежи.

Согласно международному факторингу финансовая организация (фактор) оплачивает экспортеру товар, зачастую кредитует его и осуществляя все его финансово-расчетные операции, в результате к ней переходит право требования оплаты поставленного товара у импортера.

Международные денежные расчеты издавна осуществляются в соответствии с правилами, складывающимися в банковской практике. Унификация таких правил осуществляется на неправительственном уровне, главным образом в рамках Международной торговой палаты. Подготовленные ею своды правил являются, по существу, единственными актами, регулирующими международные денежные расчеты, и это несмотря на то, что юридической силой они не обладают. Главную роль в механизме их реализации играют банки. Национальные ассоциации банков, а иногда и отдельные банки уведомляют Международную торговую палату о принятии соответствующих правил и об их применении либо их применение оговаривается в корреспондентских соглашениях, заключаемых банками различных стран. Наиболее широкое применение получили Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов (в редакции 1993 г.), Унифицированные правила по инкассо (в редакции 1995 г.), Унифицированные правила для гарантий по требованию (1992 г.), Унифицированные правила по договорным гарантиям (1978 г.).

## § 12. Международное инвестиционное право

Как видно из вышесказанного, многие правовые акты и учреждения, относящиеся к сфере торгового и финансового права, в большей или меньшей мере касаются и инвестиций. Вместе с тем количество норм и институтов, непосредственно относящихся к этой области, стало достаточно значительным, что дает основание говорить о международном инвестиционном праве как о самостоятельной подотрасли международного экономического права, особенно если учесть значение иностранных инвестиций в развитии экономики государств.

Международное инвестиционное право - отрасль международного экономического права, принципы и нормы которой регулируют отношения государств по поводу капиталовложений <\*>.

-----  
<\*> Труды в этой области известны А.Г. Богатырев, М.М. Богуславский, Н.Г. Доронина, Н.Г. Семилютина. См.: Лабин Д.К. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций. М., 2001.

Федеральный закон "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" 1999 г. (далее - Закон об иностранных инвестициях) определил иностранные инвестиции как вложения иностранного капитала в объекты предпринимательской деятельности на территории России.

Основной принцип международного инвестиционного права сформулирован в Хартии экономических прав и обязанностей государств следующим образом: каждое государство имеет право "регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции согласно своим законам и постановлениям и в соответствии со своими национальными целями и первоочередными задачами. Ни одно государство не должно принуждаться к предоставлению льготного режима иностранным инвестициям".

Глобализация обусловила значительный рост иностранных инвестиций. Соответственно активизировалось национальное и международное правотворчество в этой области. В стремлении привлечь иностранные инвестиции примерно 45 развивающихся и бывших социалистических стран за последние несколько лет приняли новые законы или даже кодексы, посвященные иностранным инвестициям.



По этому вопросу заключено свыше 500 двусторонних договоров. Тем самым общее число таких договоров достигает 200, в которых участвуют свыше 140 государств.

Заключен ряд многосторонних договоров, содержащих положения об инвестициях: Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Энергетическая хартия и др. Всемирный банк и Международный валютный фонд в 1992 г. издали сборник, содержащий примерные общие положения соответствующих законов и договоров (Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment).

Рассматривая упомянутые законы и договоры, приходишь к выводу, что в общем они нацелены на либерализацию правового режима инвестиций, с одной стороны, и на повышение уровня их защиты - с другой. Некоторые из них предоставляют иностранным инвесторам национальный режим и даже свободный доступ. Многие содержат гарантии от некомпенсируемой национализации и от запрещения свободного вывоза валюты.

Особого внимания заслуживает то обстоятельство, что большинство законов и договоров предусматривают возможность рассмотрения споров между иностранным инвестором и принимающим государством в беспристрастном арбитраже. В общем, ощущая острую потребность в капиталовложениях, соответствующие страны стремятся создать оптимальный режим для иностранных инвесторов, который порой оказывается даже более благоприятным, чем режим для местных инвесторов.

Не обошла вниманием проблему иностранных инвестиций и правовая система России. Определенные гарантии им предоставляет ГК РФ (ст. 235). Закон об иностранных инвестициях содержит главным образом гарантии, предоставляемые государством иностранным инвесторам: правовая защита их деятельности, компенсация при национализации имущества, а также в случае неблагоприятного изменения законодательства, надлежащее разрешение споров и др.

России достались от СССР свыше 10 соглашений, касающихся защиты иностранных инвестиций. Немало таких соглашений заключено и самой Россией. Так, в течение 2001 г. ею были ратифицированы 12 соглашений о поощрении и взаимной защите капиталовложений. Все соглашения предусматривают предоставление национального режима. Инвестициям предоставлен режим, "обеспечивающий полную и безусловную защиту инвестиций в соответствии со стандартами, которые приняты в международном праве" (ст. 3 Соглашения с Францией). Основное внимание уделено гарантии иностранных инвестиций от некоммерческих, т.е. политических, рисков, связанных с войной, государственным переворотом, революцией и т.п.

В рамках СНГ заключено многостороннее Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности 1993 г. <\*>. Характерная черта этого Соглашения в том, что оно создает особый режим для участников, не распространяющийся на третьи государства (ст. 24). Стороны обязались сотрудничать в разработке и осуществлении инвестиционной политики. Одним из направлений сотрудничества является сближение законодательства по вопросам инвестиционной деятельности. Установлен национальный режим для инвестиций друг друга. Вместе с тем их положение регулируется не только местным законодательством, но также и международными договорами (ст. 6).

-----  
<\*> Соглашение не вступило в силу для России на 1 января 2005 г. БМД. 1995. N 4.

В двусторонних соглашениях России предусмотрен довольно высокий уровень защиты инвестиций, и не только от национализации. Инвесторы имеют право на возмещение убытков, включая упущенную выгоду, причиненных им в результате незаконных действий государственных органов или должностных лиц.

Важной гарантией инвестиций являются положения международных соглашений о суброгации, под которой понимается замена одного субъекта другим в отношении правовых претензий. В соответствии с этими положениями, например, национализировавшее иностранную собственность государство признает передачу собственником прав своему государству. В Соглашении России с Финляндией говорится, что сторона "или ее компетентный орган приобретает в порядке суброгации соответствующие права инвестора, основывающиеся на настоящем Соглашении..." (ст. 10). Особенность суброгации в данном случае состоит в том, что права частного лица передаются государству и защищаются на межгосударственном уровне. Происходит трансформация гражданско-правовых отношений в международные публично-правовые.

В целом договоры предоставляют существенную международно-правовую гарантию иностранным капиталовложениям. Благодаря им нарушение принимающим государством инвестиционного контракта становится международным деликтом. Договоры обычно предусматривают немедленную и полную компенсацию, а также возможность передачи спора в арбитраж.

Договоры об инвестициях основаны на принципе взаимности. Но в большинстве случаев фактически пользуются предоставленными ими возможностями инвесторы

лишь одной стороны. Нуждающаяся в инвестициях сторона не обладает значительным потенциалом для капиталовложений за рубежом. Однако порой этими возможностями может воспользоваться и слабая сторона. Так, правительство ФРГ хотело наложить арест на принадлежавшие иранскому шаху акции сталелитейного завода Крупа с тем, чтобы они не попали в руки иранского правительства. Однако этому воспрепятствовал договор о защите инвестиций с Ираном.

Таким образом, можно констатировать наличие развитой системы нормативного регулирования иностранных инвестиций. Значительное место в ней принадлежит нормам обычного международного права. Они дополняются договорными нормами, которые повышают эффективность системы, уточняя общие нормы и определяя конкретные средства защиты инвестиций.

Эта система в целом обеспечивает высокий уровень защиты, включая:

- обеспечение минимальных международных стандартов;
- предоставление режима наибольшего благоприятствования и недискриминации по национальной принадлежности;
- обеспечение защиты и безопасности;
- свободный перевод инвестиций и прибыли;
- недопустимость национализации без немедленной и адекватной компенсации.

Перед лицом обострения борьбы за иностранные рынки капиталовложений на основе Сеульской конвенции 1985 г. в 1988 г. по инициативе Всемирного банка было учреждено Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (далее - Агентство по гарантиям). Общая цель Агентства по гарантиям - поощрение иностранных капиталовложений на производственные цели, особенно в развивающихся странах. Достигается эта цель путем предоставления гарантий, включая страхование и перестрахование некоммерческих рисков на иностранные инвестиции. К таким рискам отнесен запрет на вывоз валюты, национализацию и аналогичные меры, нарушение контракта и, разумеется, войну, революцию, внутривнутриполитические беспорядки. Гарантии Агентства рассматриваются как дополняющие, а не заменяющие национальные системы страхования инвестиций.

Организационно Агентство по гарантиям связано с Международным банком реконструкции и развития, который, как отмечалось, входит в систему Всемирного банка. Тем не менее Агентство по гарантиям обладает юридической и финансовой самостоятельностью, а также входит в систему ООН, взаимодействуя с ней на основе соглашения. Связь с МБРР находит выражение в том, что членами Агентства по

гарантиям могут быть только члены Банка. Число членов превышает 120 государств, включая Россию и другие страны СНГ.

Органами Агентства по гарантиям являются Совет управляющих, Direktorat (председателем Direktoratа по должности является Президент МБРР) и Президент. Каждое государство-член обладает 177 голосами плюс еще один голос за каждый дополнительный взнос. В результате несколько стран - экспортеров капитала имеют такое же количество голосов, как и многочисленные страны, импортирующие капитал. Уставный фонд формируется за счет взносов членов и дополнительных поступлений от них.

Отношения инвестора с Агентством по гарантиям оформляются частноправовым контрактом. Последний обязывает инвестора ежегодно выплачивать страховой взнос, определяемый как процент от суммы страховой гарантии. Со своей стороны Агентство по гарантиям обязывается выплачивать определенную страховую сумму в зависимости от величины убытков. При этом к Агентству по гарантиям в порядке суброгации переходят претензии к соответствующему государству. Спор трансформируется в международно-правовой. Заслуживает внимания то обстоятельство, что благодаря Агентству по гарантиям спор возникает не между двумя государствами, а между одним из них и международной организацией, что существенно уменьшает возможность отрицательного влияния спора на взаимоотношения заинтересованных в нем государств.

Капиталовложения в странах с неустойчивой экономической и политической системой связаны со значительным риском. Существует возможность страхования риска в частных страховых компаниях, которые требуют высоких страховых взносов. В результате снижается рентабельность инвестиций, а продукция утрачивает конкурентоспособность.

Будучи заинтересованными в экспорте национального капитала, промышленно развитые страны создали инструменты, обеспечивающие страхование по приемлемым ценам, а связанные с этим потери компенсируются самими государствами. В США этими вопросами занимается специальное правительственное учреждение - Корпорация по заморским частным капиталовложениям. Споры инвесторов с Корпорацией решаются арбитражем. Некоторые государства, например ФРГ, предоставляют такого рода возможности лишь тем, кто экспортирует капитал в страны, с которыми заключены договоры о защите инвестиций.

Предоставление гарантий по заниженным страховым ставкам представляет собой скрытую форму субсидирования экспорта государством. Стремление смягчить

конкуренцию в этой области побуждает развитые страны искать международные средства урегулирования. Упомянутое Агентство по гарантиям является одним из основных средств такого рода.

Национализация. Национализация иностранной собственности представляет собой одну из главных проблем инвестиционного права. Суверенная власть государства распространяется и на иностранную частную собственность, т.е. включает и право на национализацию. Вплоть до конца Второй мировой войны, пожалуй, большинство юристов отрицали это право и квалифицировали национализацию как экспроприацию. Так была и официально квалифицирована национализация, осуществленная в России после Октябрьской революции.

Сегодня право национализировать иностранную собственность признано международным правом. Однако оно осуществляется на определенных условиях. Национализация не должна быть произвольной, она должна осуществляться не в частных, а в общественных интересах и сопровождаться немедленной и адекватной компенсацией.

Как свидетельствует опыт, компенсация обходится государству дешевле, чем разрыв международных экономических связей. Не случайно социалистические страны Центральной и Восточной Европы при национализации иностранной собственности не следовали примеру России.

Спорные вопросы решаются по соглашению или арбитражем.

При рассмотрении дела "Фроматом" в 1982 г. арбитражем Международной торговой палаты Иран утверждал, что требование полной компенсации фактически аннулирует закон о национализации, поскольку государство не в состоянии ее выплатить. Арбитраж, однако, определил, что такие вопросы должны решаться не односторонне государством, а арбитражем.

Существует так называемая ползучая национализация. Для иностранной компании создаются такие условия, которые заставляют ее прекратить деятельность. К аналогичным результатам порой приводят и благонамеренные действия государства, например запрещение сокращать излишнюю рабочую силу. По своим юридическим последствиям ползучая национализация приравнивается к обыкновенной.

Возможность национализации при условии возмещения стоимости обращаемого в государственную собственность имущества и других убытков предусмотрена Гражданским кодексом РФ (ч. 2 ст. 235). Федеральный закон от 9 июля 1999 г. N 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" решает вопрос в

соответствии с правилами, утвердившимися в международной практике. Иностранные инвестиции не подлежат национализации и не могут быть подвергнуты реквизиции или конфискации, кроме как в исключительных, предусмотренных законодательством случаях, когда эти меры принимаются в общественных интересах (ст. 8).

Если обратиться к международным договорам России, то они содержат специальные постановления, предельно ограничивающие возможность национализации. В Соглашении с Великобританией говорится, что капиталовложения инвесторов одной из Сторон не будут подвергаться на территории другой Стороны де-юре или де-факто национализации, экспроприации, реквизиции или каким-либо мерам, имеющим аналогичные последствия (п. 1 ст. 5). Представляется, что такого рода постановление не исключает полностью возможность национализации. Однако она может осуществляться лишь в случае общественной необходимости, в соответствии с законом, не быть дискриминационной и сопровождаться адекватной компенсацией.

Во взаимоотношениях стран СНГ проблема национализации решена многосторонним Соглашением о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности 1993 г. Иностранные инвестиции пользуются полной правовой защитой и в принципе не подлежат национализации. Последняя возможна лишь в исключительных, предусмотренных законом случаях. При этом выплачивается "быстрая, адекватная и эффективная компенсация" (ст. 7).

При национализации основные вопросы связаны с критериями полной, адекватной компенсации. В таких случаях речь идет прежде всего о рыночной стоимости национализируемой собственности. Международная практика в общем придерживается того мнения, что основания для компенсации возникают после национализации, но при этом в нее включатся убытки, понесенные в результате объявления о намерении произвести национализацию.

После Второй мировой войны получили распространение соглашения между государствами о выплате общей суммы компенсации при массовой национализации. Такого рода соглашения отражали определенный компромисс. Страна - источник инвестиций отказывалась от полной и адекватной компенсации, национализующая страна отказывалась от правила равенства иностранцев с местными гражданами.

Как известно, граждане стран Центральной и Восточной Европы в результате национализации после Второй мировой войны либо вообще не получили компенсации, либо получили значительно меньшую, чем иностранцы. Согласившись

на выплату компенсации гражданам иностранных государств, эти страны сохранили свои экономические связи, что имело существенное значение для их национального хозяйства.

Получив по соглашению общую сумму компенсации, государство распределяет ее между своими гражданами, собственность которых была национализирована. Такие суммы обычно существенно меньше реальной стоимости национализированной собственности. Обосновывая это, осуществившее национализацию государство обычно ссылается на тяжелое состояние экономики в результате войны, революции и т.п. Было бы, однако, неправильно полагать, будто практика соглашений о выплате общей суммы в порядке компенсаций за национализацию и учет тяжелого положения выплачивающего ее государства стали нормой международного права. Проблема решается соглашением заинтересованных государств.

Национализация иностранной собственности ставит вопросы и перед третьими государствами. Как они должны относиться, например, к продукции предприятия, законность национализации которого оспаривается? До признания Советского правительства иностранные суды не раз удовлетворяли иски бывших владельцев в отношении вывезенной продукции национализированных предприятий. В настоящее время США активно добиваются от других стран признания незаконной национализации на Кубе.

### § 13. Международное экономическое право во взаимоотношениях стран СНГ

Разделение единой хозяйственной системы СССР границами независимых республик породило острую потребность в восстановлении связей на новой, международно-правовой основе. Начиная с 1992 г. заключается множество дву- и многосторонних соглашений в области транспорта, связи, таможни, энергетики, промышленной собственности, поставки товаров и т.д. В 1991 г. большинство стран СНГ приняли Меморандум о солидарной ответственности по долгам СССР, определена доля каждой республики в общем долге. В 1992 г. Россия заключила соглашения с рядом республик, предусмотревших передачу ей всех долгов и соответственно активов СССР за рубежом - так называемый нулевой вариант.

В 1993 г. принимается Устав СНГ, указавший в качестве одной из основных целей экономическое сотрудничество в интересах всестороннего и

сбалансированного экономического и социального развития государств-членов в рамках общего экономического пространства, в интересах углубления интеграции. Особо отметим закрепление положения о том, что эти процессы должны протекать на базе рыночных отношений. Иными словами, фиксируется определенная социально-экономическая система.

В том же году принимается Договор о создании Экономического союза <\*> (далее - Договор о Союзе). В Договоре подчеркивается, что Союз руководствуется общепризнанными нормами международного права, а следовательно, и международного экономического права. Он предполагает свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; согласованную денежно-кредитную, бюджетную, налоговую, ценовую, внешнеэкономическую, таможенную и валютную политику; гармонизацию хозяйственного законодательства.

-----

<\*> БМД. 1995. N 1.

Особое значение имеет координация действий в осуществлении экономических реформ. Предусмотрено поэтапное углубление интеграции, для чего будут формироваться межгосударственная ассоциация свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, валютный союз. Определены основы торгово-экономических отношений, предпринимательства и инвестиций, денежно-кредитных, финансовых и валютных отношений. Отдельная глава посвящена правовому регулированию экономических отношений. В ней предусмотрен приоритет норм Договора о Союзе перед национальным законодательством. Особо отметим постановление о предварительной экспертизе проектов нормативных актов членов в целях обеспечения их соответствия нормам международного права.

Сказанное дает представление о специфике международного экономического права во взаимоотношениях стран СНГ. Оно действует в условиях развивающейся интеграции.

Высшими органами Экономического союза являются высшие органы СНГ, советы глав государств и глав правительств. В 1994 г. в качестве постоянно действующего органа Союза создан Межгосударственный экономический комитет, являющийся координирующим и исполнительным органом <\*>. Ему предоставлено право принимать три вида решений:

-----

<\*> БМД. 1995. N 1.



- 1) решения распорядительного характера, юридически обязательные;
- 2) решения, обязательность которых должна подтверждаться решениями правительств;
- 3) рекомендации.

Распределение голосов в Комитете пропорционально экономическому потенциалу членов. Наибольшее число голосов принадлежит России - 50, Украине - 14 и т.д.

В рамках Союза существует Экономический суд СНГ, учрежденный в 1992 г. <\*>. К его ведению отнесено разрешение только межгосударственных экономических споров, а именно:

-----

<\*> БМД. 1995. N 9.

а) возникающих при исполнении обязательств, предусмотренных не только соглашениями, но и решениями органов СНГ;

б) о соответствии актов государств соглашениям и иным актам СНГ.

Споры могут рассматриваться лишь при согласии заинтересованных государств или по заявлению органов СНГ. Принятое решение обязательно к исполнению. Возможность суброгации, т.е. передачи претензий частными организациями государствам, не предусмотрена.

Экономический суд образуется из равного числа судей от каждого государства. Высшим коллегиальным органом является пленум Суда, состоящий из председателя Суда, его заместителей и всех судей. В него также входят председатели высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших государственных органов, разрешающих в государствах экономические споры. Пленум рассматривает жалобы на решения Экономического суда и выносит окончательные решения. Он также принимает рекомендации по обеспечению единообразной практики применения соглашений и других актов Содружества при разрешении экономических споров.

В рамках СНГ функционируют и другие международные экономические и финансовые органы - Межгосударственный банк, Межгосударственное Евразийское объединение угля и металла и др. Множество соглашений посвящено отдельным областям экономического сотрудничества, например Договор о проведении согласованной антимонопольной политики 1993 г. Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности 1993 г., Соглашение о

содействии в создании и развитии производственных, коммерческих, кредитно-финансовых, страховых и смешанных транснациональных объединений 1994 г.

Последнее установило, что транснациональные объединения могут создаваться в любых областях деятельности. Их учредителями могут выступать как государственные органы, так и хозяйствующие субъекты различных форм собственности. Статус объединения определяется страной регистрации, а филиалы подчинены юрисдикции страны местонахождения.

Договорное регулирование экономических связей организаций и фирм детально определено Соглашением об общих условиях поставок товаров между организациями государств - участников СНГ 1992 г. <\*>. Установлен порядок заключения, изменения и расторжения контрактов, а также их необходимые положения.

-----

<\*> БМД. 1993. N 4.

Бурная нормотворческая деятельность не означает, однако, что с правовым регулированием экономических отношений СНГ все благополучно. Многие нормы отражают скорее должное, а не сущее, т.к. отсутствует необходимый опыт и соответствующие кадры.

Большинство актов СНГ принимается далеко не всеми государствами-членами. Отсюда тенденция к интеграции с участием ограниченного числа государств.

Показателен в этом плане Договор между Белоруссией, Казахстаном, Киргизией и Россией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях 1996 г. Договор затрагивает также политические и военные вопросы, предусматривает совершенствование механизма координации действий при планировании и реализации внешней политики, создании и укреплении общей системы обеспечения безопасности и охраны государственных границ. В качестве одной из целей указывается и защита прав и свобод личности, обеспечение устойчивого демократического развития государств, охрана окружающей среды.

Дополнительные проблемы в отношениях стран СНГ породили события 2004 - 2005 гг. в Грузии, на Украине и в Киргизии.

Учреждена система органов управления интеграцией: Межгосударственный совет, Интеграционный комитет, Межпарламентский комитет. Особенность заключается в компетенции высшего органа - Межгосударственного совета. Он вправе принимать решения, имеющие юридически обязательный характер для органов и организаций участников, а также решения, подлежащие трансформации в

национальное законодательство. Более того, создана дополнительная гарантия их реализации: стороны обязаны обеспечить ответственность должностных лиц государственной власти за исполнение решений органов управления интеграцией (ст. 24).

Такого рода ограниченные по числу участников интеграционные объединения торят дорогу более широким объединениям, и потому их следует признать закономерным, ресурсосберегающим явлением.

На заседании Совета глав государств - участников СНГ, посвященном 10-летию Организации, был обсужден аналитический итоговый доклад. Были констатированы положительные результаты и указаны недостатки. Поставлена задача совершенствования форм, методов и механизмов взаимодействия. Особо подчеркивается роль права и других нормативных средств, которые нуждаются в дальнейшем совершенствовании. На первый план выдвигается вопрос об обеспечении реализации принимаемых решений. Ставится задача продолжить усилия по гармонизации законодательства.

## Литература

- Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М., 1984.
- Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992.
- Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996.
- Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986.
- Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс: Учебник. М., Волтерс Клувер, 2004.
- Вельяминов Г.М. Основы международного экономического права. М., 1994.
- Войтович С.А. Принципы международно-правового регулирования межгосударственных экономических отношений. Киев, 1988.
- Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право / Науч. ред. В.М. Шумилов. М., 2002.
- Коробова М.А. Международное право и экономические договоры. М., 1987.
- Лабин Д.К. Международно-правовое регулирование иностранных инвестиций. М., 2001.
- Ушаков Н.А. Режим наибольшего благоприятствования в межгосударственных отношениях. М., 1995.

- Шатров В.П. Международное экономическое право. М., 1990.
- Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: Справочник. М., 1998.
- Шумилов В.М. Международное экономическое право. Кн. 1, 2. М., 2002.
- Эбке В. Международное валютное право. М., 1997.
- International Economic Organizations in the International Legal Process. Dordrecht, 1995.

## **Глава XI. ПРАВО МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ**

### **§ 1. Понятие права мирного разрешения международных споров**

#### **1. Понятие и значение отрасли**

Право мирного разрешения международных споров - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют порядок урегулирования споров между субъектами международного права мирными средствами.

Значение этой отрасли <\*> определяется тем, что без механизма мирного разрешения споров система международных отношений не может нормально функционировать. Международное право, как и любая иная правовая система, должно обладать средствами урегулирования споров на основе права.

-----  
<\*> Эта отрасль права исследовалась Л.Н. Анисимовым, Д.Б. Левиным, Э.А. Пушминым, М.Л. Энтиным.

Особенность рассматриваемой отрасли состоит в том, что применение предусматриваемых ею средств способно весьма существенно затронуть осуществление суверенных прав государства. Этим объясняется сравнительно медленное развитие отрасли, а также то, что основное место в ней занимают согласительные, а не судебные средства. Более того, все средства, включая судебные, в значительной мере нацелены не столько на строгое применение права, сколько на достижение решения, приемлемого для сторон в споре.

#### **2. Источники**

Первые многосторонние конвенции о мирном разрешении международных споров были приняты на Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг. Они определили следующие средства разрешения споров: переговоры, добрые услуги, посредничество, следственная комиссия, арбитраж. Важным событием явилось учреждение в 1899 г. Постоянной палаты третейского суда <\*>.

-----  
<\*> Создана в соответствии с Конвенцией о мирном решении международных столкновений, заключенной в г. Гааге, Россия участвует.

Первый судебный орган - Постоянная палата международного правосудия - был учрежден в соответствии со Статутом Лиги Наций. На базе Статута этой палаты был разработан Статут Международного суда ООН. В главе "Мирное разрешение споров" Устав ООН предусматривает, что стороны в споре должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям (ч. 1 ст. 33).

Как видим, способы мирного разрешения споров определены достаточно четко. К ним следует добавить еще один - международные организации. Практически все организации неизбежно занимаются улаживанием споров в той или иной форме.

Как особая отрасль право мирного разрешения споров формировалось в течение последних десятилетий. Основы были заложены Уставом ООН и Декларацией о принципах международного права 1970 г., изложившей содержание главного принципа отрасли - принципа мирного разрешения споров (см.: Лукашук И.И. Международное право: Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2005). Специальным принципом отрасли является принцип свободного выбора средств мирного разрешения споров. Согласно упомянутой Декларации международные споры разрешаются "в соответствии с принципом свободного выбора средств мирного разрешения споров".

Вытекающее из этого принципа обязательство государств решать все свои споры исключительно мирными средствами таким образом, чтобы не поставить под угрозу международный мир и безопасность, а также справедливость, имеет первостепенное значение как для правового, так и для политического порядка в мире.

При этом средства "должны соответствовать условиям и природе спора".

Принцип свободы выбора средств постепенно уточнялся в практике:

- к соответствующим средствам следует прибегать как можно раньше;

- в случае недостижения результата при помощи одного из средств нужно последовательно переходить к использованию альтернативных средств;
- недопустимы действия, затрудняющие решение спора.

Существенную роль в формировании отрасли сыграли довольно многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Наиболее полно соответствующие правила изложены в Манильской декларации о мирном разрешении международных споров 1982 г. <\*>. Новые тенденции отражены в Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности 1988 г. <\*\*\*> (далее - Декларация о предотвращении и устранении споров). Декларация воплотила идею превентивной дипломатии.

-----  
<\*> Манильская декларация о мирном разрешении международных споров, принята 15 ноября 1982 г. Резолюцией 37/10 на 68-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

<\*\*\*> Декларация о предотвращении и устранении споров, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли Организации Объединенных Наций в этой области, принята 5 декабря 1988 г. Резолюцией 43/51 на 68-м пленарном заседании 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Сегодня все больше внимания уделяется средствам предотвращения споров, в частности путем предварительного извещения и консультаций относительно действий одного государства, которые с вероятностью могут существенно затронуть законные интересы другого государства (п. 4 Положения СБСЕ о процедуре мирного разрешения споров 1991 г.).

Немалую роль в формировании отрасли играют региональные акты.

Сегодня многие многосторонние и двусторонние договоры предусматривают процедуру разрешения связанных с ними споров. При этом наблюдается тенденция к повышению их эффективности.

В качестве примера можно привести Конвенцию о праве несудоходного использования международных водотоков 1997 г. Она предусматривает, что в случае, если спор остается нерешенным в течение шести месяцев после требования о начале переговоров, он по требованию одной из сторон может быть передан на "беспристрастное расследование" предусмотренной Конвенцией комиссии (ст. 33).

Содействие применению средств и методов мирного разрешения споров между государствами, включая обращение в Международный суд, явилось одной из главных целей Десятилетия международного права ООН (1980 - 1999 гг.).

### 3. Виды международных споров и виды средств мирного разрешения споров

Термин "международные споры" употребляется в узком и широком смысле. В первом случае под этим понимаются лишь те ситуации, которые характеризуются конкретными участниками, достаточно четкими взаимными претензиями, определенным предметом. Во втором - любые конфликтные межгосударственные отношения. Среди последних Устав ООН выделяет особую категорию - "ситуации, которые могут привести к нарушению мира". Подобная ситуация имела место после установления правления белого меньшинства в Южной Родезии. Начиная с 1965 г. Совет Безопасности неоднократно принимал соответствующие резолюции.

Различие между спором и ситуацией имеет юридическое значение. При рассмотрении спора в Совете Безопасности участвующий в споре член Совета обязан воздерживаться от голосования, а при рассмотрении ситуации - не обязан. В отношении споров, угрожающих миру, Совет Безопасности наделен особыми правами. Он может по собственной инициативе расследовать любой такой спор (ст. 34 Устава ООН), рекомендовать надлежащую процедуру урегулирования (ст. 36), а также условия разрешения спора (ст. 37).

Кроме того, Устав ООН различает еще две категории споров: юридического характера и все остальные.

Деление споров на политические и юридические относительно. В каждом споре имеются обе стороны. Тем не менее оно не лишено смысла. В одном случае преобладают политические моменты, в другом - юридические. Статус Международного суда отнес к юридическим спорам прежде всего те, что касаются толкования договора, любого вопроса международного права, наличия факта, представляющего нарушение международных обязательств, возмещения, причитающегося за нарушение обязательств. Практика показывает, что политические споры, особенно связанные с важными интересами, государства не передают на рассмотрение арбитражей и судов, а предпочитают решать политическими средствами.

Сказанное ранее дает основание выделить три основных вида средств мирного разрешения споров: согласительные, судебные, международные организации. При

этом первые два вида целиком посвящены разрешению споров. Для организаций разрешение споров представляет лишь одно из направлений деятельности.

## § 2. Согласительные средства

Согласительные средства играют главную роль в мирном урегулировании споров и разногласий во взаимоотношениях суверенных государств. Суть этих средств состоит в том, что спор улаживается в результате прямого контакта сторон и соглашения. Такими средствами являются переговоры, консультации, добрые услуги, посредничество, установление фактов, примирение.

### 1. Переговоры

Переговоры представляют собой прямой контакт сторон в целях достижения взаимоприемлемого соглашения.

Они могут вестись через обычные дипломатические каналы или в форме специально созываемых совещаний. Возможна также письменная форма, обмен посланиями. Результаты переговоров обычно находят отражение в совместных коммюнике, которые не являются договорами. Переговоры должны предшествовать применению иных средств разрешения споров <\*>.

-----  
<\*> Еще Постоянная палата международного правосудия подчеркивала: "Прежде чем спор будет представлен на судебное разбирательство, его предмет должен быть четко определен на дипломатических переговорах" (PCIJ. Ser. A. N 2. P. 15).

Переговоры начинаются по соглашению сторон. Вступление в переговоры может быть и обязательным. Такие случаи предусматриваются договорами. Соответствующее предписание может содержаться в решении арбитража либо международной организации.

Переговоры обладают рядом преимуществ по сравнению с иными средствами. Их легче организовать, они не требуют значительных расходов, а главное, не оказывают отрицательного влияния на взаимоотношения сторон. Опыт свидетельствует об эффективности переговоров. При их помощи решается основная масса разногласий между государствами.



Переговоры могут быть не только двусторонними, но и многосторонними. Последние приобретают широкое распространение. Появилось понятие парламентской дипломатии, означающей многосторонние переговоры в рамках международных органов и организаций.

В 1999 г. Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию 53/101 "Принципы и установки для ведения переговоров". Резолюция подчеркивает, что в ходе переговоров государствам следует руководствоваться соответствующими принципами и нормами международного права.

Переговоры должны быть совместимы с принципом достижения декларируемой цели переговоров и способствовать этому в соответствии со следующими установками:

- а) добросовестное ведение переговоров;
- б) привлечение к переговорам государств, интересы которых непосредственно затрагиваются;
- в) необходимость придерживаться взаимно согласованных рамок ведения переговоров;
- г) принятие мер к поддержанию конструктивной атмосферы на переговорах и воздержание от шагов, способных затруднить или сорвать переговоры;
- д) содействие достижению главных целей переговоров;
- е) продолжение работы по достижению взаимоприемлемого решения в случае неудачи переговоров.

Консультации - разновидность переговоров, отличающаяся простотой организации, меньшей формальностью. Зачастую они предшествуют официальным переговорам. Многие договоры предусматривают урегулирование разногласий путем консультаций и переговоров.

## 2. Добрые услуги, посредничество, установление фактов, примирение

В отличие от переговоров эти средства решения споров предполагают участие третьей стороны. Начало кладется соглашением сторон. Но может существовать и обязанность сторон прибегнуть к их помощи, когда это предусмотрено договором или резолюцией международного органа.

Функции третьей стороны определяются сторонами в споре. Ее роль могут выполнять государства и международные организации, их должностные лица, а также авторитетные частные лица.

Добрые услуги означают деятельность третьей стороны по установлению прямого контакта между спорящими сторонами.

В некоторых случаях стороны соглашаются на более широкие функции третьей стороны, на ее участие в самих переговорах. В таких случаях добрые услуги приближаются к посредничеству. Ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН указывают на необходимость активизации деятельности Совета Безопасности по использованию миссий добрых услуг.

Во время Карибского кризиса в 1962 г. СССР согласился на добрые услуги Генерального секретаря ООН, что содействовало переговорам с США, в результате которых была обеспечена безопасность Кубы. В 1965 г. СССР оказал добрые услуги Индии и Пакистану. В результате эти страны подписали Ташкентскую декларацию 1966 г. Генеральный секретарь ООН оказывал добрые услуги при мирном урегулировании в Афганистане. Возможность использования их была предусмотрена в соглашениях о мирном урегулировании в этой стране 1988 г.

Посредничество - способ решения спора, при котором третья сторона участвует в целях согласования взаимных претензий и внесения собственных приемлемых для сторон предложений.

Гаагские конвенции о мирном разрешении международных споров 1899 и 1907 гг. (далее - Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг.) установили, что роль посредника заключается в согласовании конфликтных претензий и умиротворении чувств сопротивления сторон.

Посредниками могут быть как государства, так и международные органы и организации, а также отдельные лица.

Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН не раз участвовали в посредничестве через Генерального секретаря. Посредником в споре между Индией и Пакистаном в 1952 г. был Международный банк реконструкции и развития. В 1979 г. посредником в споре между Чили и Аргентиной был католический кардинал.

Особенность процедуры посредничества - неформальность и конфиденциальность. Предложения посредника не обязательны для сторон. Результаты посредничества находят отражение в совместном коммюнике, соглашении или в джентльменском соглашении.

Установление фактов - процедура, применяемая в случае необходимости установления фактов, лежащих в основе спора, в частности фактов нарушения соглашения.

В таких случаях обычно создается смешанная комиссия, состоящая из равного числа представителей сторон. В других случаях в комиссию включается и третья сторона. Иногда эти функции осуществляются отдельным лицом, в частности должностным лицом организации. В Резолюции "Вопрос о методах установления фактов" 1963 г. Генеральная Ассамблея подчеркнула значение этого средства и, в частности, беспристрастного установления фактов в рамках международных организаций.

Процедура может включать слушание сторон, опрос свидетелей, посещение соответствующих мест. Результатом процедуры является доклад, сообщаемый сторонам. Некоторые договоры придают итогам установления фактов большое значение. Приложение VIII к Конвенции по морскому праву 1982 г. предусматривает, что принятое заключение будет окончательным для сторон в споре.

Порядок создания и деятельность следственных комиссий определены Гаагской конвенцией мира 1907 г.: доклад комиссии ограничивается установлением фактов - он не является решением, стороны свободны определять его обязательную силу. Эти положения подтверждены Факультативными правилами для следственных комиссий по установлению фактов, принятыми бюро Постоянной палаты третейского суда в 1996 г. При этом подчеркивается, что если стороны не решат иначе, то доклад должен быть конфиденциальным. Объясняется это тем, что публикация доклада может отрицательно сказаться на отношениях сторон.

Следственные комиссии довольно редко используются государствами. В последние годы получила распространение практика направления Генеральным секретарем ООН миссий для расследования ситуаций по просьбе спорящих сторон, например в споре между Ираном и Ираком в 1988 г., а также по решению Совета Безопасности. Наиболее известным случаем является создание Специальной комиссии ООН по разоружению Ирака, которая была наделена необычайно широкими полномочиями.

Примирение сочетает в себе установление фактов и посредничество.

Обычно примирение осуществляется согласительной комиссией. Такая комиссия выясняет предмет спора, собирает необходимую информацию и стремится подвести стороны к соглашению. О результатах комиссия информирует стороны в споре. Поскольку согласительная комиссия не ограничена жесткими рамками права, постольку она обладает широкими возможностями для достижения взаимоприемлемого урегулирования.

В большинстве многосторонних конвенций предусмотрен следующий способ формирования следственной комиссии. Каждая из сторон назначает в ее состав своего гражданина и одного гражданина другого государства. Эти члены назначают пятого, который становится председателем.

В качестве примера двусторонних комиссий можно указать на франко-марокканскую комиссию (1958 г.), норвежско-исландскую (1981 г.). В 1961 г. Генеральная Ассамблея решила создать согласительную комиссию по Конго. Ее члены были назначены председателем Генеральной Ассамблеи.

В последние десятилетия многие универсальные и региональные договоры предусматривают использование согласительных комиссий. При этом некоторые из них установили, что в случае недостижения согласия сторон о создании согласительной комиссии в течение определенного срока к ее формированию привлекается третья сторона, обычно должностное лицо международной организации. Такие положения содержат, например, Венская конвенция о праве договоров и Конвенция ООН по морскому праву.

Комиссия ООН по международному торговому праву (ЮНСИТРАЛ) приняла в 1995 г. рекомендуемые правила примирительной процедуры в спорах между государствами. В 1966 г. бюро Постоянной палаты третейского суда приняло факультативные правила примирительной процедуры.

Несмотря на свои преимущества, примирительная процедура используется сравнительно редко. За последние 70 лет она применялась примерно в 20 случаях, и не всегда успешно. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в специальных областях международного сотрудничества обнаруживается тенденция к повышению эффективности согласительной процедуры. Показательна в этом отношении процедура, установленная ВТО. Если стороны не решили спор путем переговоров, добрых услуг и посредничества, то он передается на рассмотрение Органа по разрешению споров. Исполнению принятого решения содействует потенциальное воздействие со стороны членов ВТО. Орган по разрешению споров может контролировать исполнение, а в случае необходимости определить меры воздействия на не выполняющую решение сторону.

### § 3. Судебные средства

Судебными средствами разрешения межгосударственных споров являются арбитраж и суд. От ранее рассмотренных дипломатических средств они отличаются

тем, что рассмотрение спора завершается юридически обязательным для сторон решением. При согласительной процедуре окончательное решение принимают обе стороны, при судебной - международный орган. Судебная процедура заключается в применении права. Вместе с тем в международном судебном процессе также значительное внимание уделяется согласованию интересов сторон в споре. От этого зависит жизнеспособность решения. Наблюдается постепенное повышение роли судебных средств.

## 1. Международный арбитраж

Международный арбитраж - это третейский суд для рассмотрения споров, сторонами в которых являются государства и международные организации.

Арбитраж создается для решения конкретного дела (арбитраж *ad hoc*) или действует постоянно. В первом случае его правовой основой является соглашение сторон в споре (компромисс), во втором - статут.

Компромисс определяет все стороны деятельности арбитража, включая его формирование, предмет спора, процесс и применимое право. Обычно за арбитражем признается право уточнять свою компетенцию и восполнять пробелы в процессуальных положениях компромисса.

Существует ряд комплексов примерных правил арбитражного процесса <\*>. Они используются при подготовке соглашений об арбитраже. Некоторые многосторонние и двусторонние договоры предусматривают использование арбитража в одних случаях как единственного средства решения споров, в других - как применимого в ситуациях, когда согласительные средства не дали результата.

-----  
<\*> Например, модельные правила арбитражного разбирательства, подготовленные Комиссией международного права и в 1958 г. рекомендованные государствам Генеральной Ассамблеей ООН.

Формируется арбитраж из членов, назначаемых сторонами, и избранного ими суперарбитра. Многосторонние договоры предусматривают возможность назначения суперарбитра международным должностным лицом, например Генеральным секретарем ООН. В большинстве случаев арбитраж состоит из трех арбитров. Но известны случаи решения споров и одним арбитром. Стороны представлены в арбитраже своими агентами.

В целом арбитраж используется мало. За десять лет с 1981 г. по 1990 г. было всего около десяти случаев применения его для разрешения споров.

Постоянный арбитраж известен как общему международному праву, так и его региональным подсистемам. На основе Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг. была учреждена Постоянная палата третейского суда в Гааге. Каждое государство-участник назначает в состав Палаты четырех арбитров, образующих национальную группу. Число участников достигает 80, один из них - Россия. На постоянной основе действуют Административный совет и Бюро. Из входящих в состав Палаты арбитров участники формируют арбитраж для рассмотрения конкретного дела. Все это облегчает формирование арбитража. В послевоенный период в рамках Постоянной палаты рассмотрено девять дел. Показательно, что пять из них рассмотрено после 1994 г. Россия в ряде случаев признала обязательную юрисдикцию арбитража. Одним из них является Протокол 1991 г. к Договору об Антарктике, касающийся охраны окружающей среды.

## 2. Международный суд

Международный суд - учреждение, существующее на постоянной основе, состоящее из независимых судей, призванное решать споры на основе международного права и принимать юридически обязательные решения.

Впервые суверенные государства рискнули учредить международный суд лишь в 1922 г. на основе Статута Лиги Наций. Имеется в виду Постоянная палата международного правосудия. За почти 20-летнюю историю было рассмотрено 37 споров и принято 29 консультативных заключений по запросам Совета Лиги.

Палату сменил Международный суд ООН, в основу Статута которого положен Статут Постоянной палаты. Согласно Уставу Международный суд является главным судебным органом ООН. Но практически его роль более значительна. Он является главным судебным органом международного сообщества в целом, центром всей системы мирного разрешения споров.

Действующий на постоянной основе Международный суд лучше, чем арбитраж, приспособлен к последовательности в применении и толковании норм международного права. Соответственно значительнее и его влияние на это право. Статус Международного суда составляет неотъемлемую часть Устава ООН. Все члены ООН являются участниками Статута.

Международный суд формируется так же, как и Постоянная палата, состоит из 15 судей, избираемых в личном качестве (т.е. не как представителей государств) Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности сроком на девять лет. Состав Международного суда должен обеспечить представительство основных правовых систем мира. Кворум составляет девять судей. Если в составе Международного суда нет судьи гражданства стороны в споре, то Генеральная Ассамблея может назначить судью для данного дела (судья *ad hoc*).

Международный суд обычно рассматривает дела в полном составе. Вместе с тем его Статут предусматривает возможность учреждения камер в составе трех и более судей. Такие камеры могут специализироваться на рассмотрении определенных категорий дел. Была, например, создана камера для рассмотрения споров о морском дне. Камера может быть создана для рассмотрения отдельного дела самим Международным судом или по просьбе сторон.

В таком порядке была, например, создана камера, которая в 1984 г. вынесла решение по делу о разграничении в заливе Мэн, сторонами в котором были США и Канада. Решение камеры считается решением Международного суда.

До сих пор камеры создавались нечасто. В будущем, по мере роста количества дел, представляемых на рассмотрение Международного суда, практика создания камер может получить более широкое распространение.

Особенность компетенции Международного суда состоит в том, что сторонами в споре могут быть только государства, а также в том, что он не обладает обязательной юрисдикцией. Положение, исключаящее из компетенции Международного суда споры с участием международных организаций, заимствовано у Статута Постоянной палаты международного правосудия, принятого в то время, когда число международных организаций было невелико. Ныне все громче звучат голоса, требующие распространения компетенции Международного суда и на споры с участием организаций, число и роль которых существенно возросли.

Отсутствие обязательной юрисдикции означает, что Международный суд не вправе рассматривать дела по собственной инициативе, он может рассматривать только те дела, которые будут переданы ему по соглашению сторон. Такое соглашение может касаться конкретного спора либо определенной категории дел, предусмотренных каким-либо договором, включая Устав ООН.

Государства - участники Статута могут сделать заявления, что они заранее, без особого о том соглашения признают обязательной юрисдикцию Международного суда по всем правовым вопросам относительно толкования договора; любого иного

вопроса международного права; наличия факта, который, если будет установлен, представит нарушение международного обязательства; характера и размера возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства (ст. 36 Статута).

Такие заявления сделаны небольшим числом государств. Из постоянных членов Совета Безопасности лишь Великобритания признает обязательную юрисдикцию Международного суда. Зачастую заявления содержат ограниченное признание юрисдикции, т.е. признают ее лишь по некоторым видам споров.

В таком виде признавали юрисдикцию Международного суда США до полного отказа от признания в связи с передачей дела о военных действиях США против Никарагуа на рассмотрение Суда в 1984 г. Заметим, что это был не единственный случай, когда Международный суд не остановился перед осуждением позиции такой державы, как США. В 1988 г. он отрицательно оценил решение США закрыть миссию постоянного наблюдателя Организации Палестины при ООН. Подобная практика, несомненно, содействует повышению авторитета Международного суда.

СССР скептически относился к возможности беспристрастного рассмотрения споров с его участием международной инстанцией.

Позиция СССР не раз излагалась его представителями. Так, выступая на заседании Конференции по сокращению и ограничению вооружений в 1933 г., М.М. Литвинов говорил о том, что СССР в принципе не отвергает международного арбитража, но не может довериться органу, состоящему из представителей иной социальной системы. "Этот вопрос неизбежно встает для него с особой остротой каждый раз, когда заходит речь о создании международных органов с судебными, контрольными и тому подобными функциями. Естественно, что он в таких случаях должен требовать такого состава этих органов, который гарантировал бы ему ту же меру объективности и справедливости, которые обеспечены другим государствам" <\*>. В послевоенный период СССР особенно активно выступал против признания обязательной юрисдикции Международного суда в отношении конвенций о правах человека.

-----  
<\*> ДВП. Т. XVI. М., 1970. С. 78.

Изменения в позиции СССР произошли в последние годы его существования, когда была провозглашена концепция нового политического мышления. Было заявлено о желательности повышения роли Международного суда. Предлагалось всем



государствам признать обязательную юрисдикцию Международного суда, прежде всего в отношении толкования и применения договоров по правам человека. Первый шаг к признанию обязательной юрисдикции на взаимосогласованных условиях должен быть сделан постоянными членами Совета Безопасности. За признание обязательной юрисдикции Международного суда всеми государствами выступил и Генеральный секретарь ООН.

В 1989 г. СССР снял ряд оговорок к конвенциям о правах человека, касавшихся непризнания обязательной юрисдикции Международного суда. Россия подписала принятую в рамках СБСЕ Конвенцию о примирении и арбитраже.

Международный суд решает споры на основе международного права. Предусмотрена также возможность решения спора на основе справедливости в случае согласия сторон. Однако эта возможность государствами не была использована. Решение Международного суда окончательно и обжалованию не подлежит. Оно может быть пересмотрено самим Международным судом лишь в случае вновь открывшихся обстоятельств, которые могут оказать решающее влияние на исход дела. Решение Международного суда является юридически обязательным, и невыполнение его влечет международно-правовую ответственность. Если одна из сторон не выполняет решение, другая может обратиться в Совет Безопасности. Последний вправе, но не обязан дать соответствующую рекомендацию и даже принять меры для обеспечения исполнения решения Международного суда (ч. 2 ст. 94 Устава ООН).

Согласно Статуту Международного суда решение обязательно лишь для сторон в деле и лишь по данному делу (ст. 59). Иначе говоря, решение не создает судебного прецедента, который был бы обязателен и для других государств в аналогичных случаях. Государства не желали наделить Международный суд нормотворческими полномочиями. Несмотря на это, решения Международного суда выражают высокоавторитетное мнение. Принимая решения, Международный суд постоянно ссылается на свои предыдущие решения. При обосновании своих прав государства ссылаются на мнение Международного суда, изложенное в его решениях. В результате он играет существенную роль в общем процессе развития международного права. Учитывая это, при изложении материала в настоящем учебнике по возможности автор приводит мнение Международного суда.

Помимо решения споров между государствами Международный суд дает консультативные заключения по любому юридическому вопросу. С запросом могут обращаться лишь учреждения, имеющие на это право в соответствии с Уставом ООН.

Международный суд сам решает вопрос о наличии такого права у запрашивающего учреждения.

В отношении запроса Всемирной организации здравоохранения о законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте Международный суд в 1996 г. счел, что запрос не относится к ее компетенции. В то же время Международный суд дал консультативное заключение по запросу Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу о законности угрозы или применения ядерного оружия. Консультативные заключения не являются юридически обязательными. И тем не менее излагаемая в них позиция Международного суда обладает высоким авторитетом.

Как уже говорилось, Международный суд не рассматривает споры с участием международных организаций. Между тем потребность в этом значительна. Выход найден в том, что организации стали обращаться к Международному суду с просьбой дать консультативное заключение по их спору. При этом они заранее соглашались признать будущее заключение юридически обязательным. Это еще раз говорит в пользу предоставления организациям права представления Международному суду споров с их участием.

Анализ практики Международного суда показывает, что государства предпочитают не передавать на его рассмотрение дела, затрагивающие их жизненные интересы, прежде всего интересы безопасности. Дела, рассмотренные Судом, касались толкования и применения договоров или конкретных юридических вопросов, в частности о суверенитете над некоторыми участками территории, границах, разграничении морских пространств, дипломатической защите и даже о последствиях применения силы.

Со времени своего создания в 1946 г. Международный суд рассмотрел 76 споров и дал 22 консультативных заключения. При этом 28 споров было передано на его рассмотрение после 1980 г. (включая 10 находящихся на рассмотрении). Все это свидетельствует о растущем доверии государств к Международному суду. Вместе с тем выявились и отрицательные моменты. Если ранее дело рассматривалось в среднем в течение двух с половиной лет, то теперь это время достигает четырех лет. Поэтому Международный суд принимает меры к сокращению сроков процедуры.

Существенной проблемой является высокая стоимость судебного процесса. В отличие от арбитража Международный суд содержится за счет бюджета ООН. Однако стороны сами несут расходы по оплате адвокатов, свидетелей, экспертов и др. Расходы эти значительны. Достаточно сказать, что гонорары адвокатов измеряются

сотнями тысяч долларов США. Для решения финансовой проблемы Генеральный секретарь ООН на основе Резолюции Генеральной Ассамблеи в 1989 г. учредил Трастовый фонд, формируемый на основе добровольных пожертвований. Задача этого Фонда - оказывать финансовую помощь нуждающимся в этом государствам в покрытии судебных расходов.

Сказанное ранее о Международном суде ООН дает основания для вывода о тенденции к росту его роли по мере упрочения международного правопорядка. Россия не меньше большинства государств заинтересована в поддержке этой тенденции и в использовании Международного суда для защиты своих интересов.

### 3. Специализированные суды

Как говорилось выше, Международный суд все с большим трудом справляется с возросшим объемом передаваемых на его рассмотрение дел. Выход из создавшегося положения видится в учреждении специализированных судов. Показательно в этом плане создание на основе Конвенции по морскому праву Трибунала по морскому праву.

Специфика юрисдикции Трибунала состоит в том, что он решает дела с участием не только государств, но также и международных организаций и даже физических и юридических лиц. Трибунал состоит из 21 судьи, избранного на совещании государств - участников Конвенции по морскому праву. В составе Трибунала создано несколько камер, специализирующихся на соответствующих вопросах морского права: морское дно, рыболовство, окружающая среда.

### § 4. Решение споров международными организациями

Международным организациям принадлежит исключительно важная роль в решении споров. Их функции в этой области гораздо шире, чем у органов, единственной функцией которых является разрешение споров. Все большее место в их деятельности занимает предотвращение возникновения споров и конфликтных ситуаций.

Механизм разрешения споров организациями носит преимущественно политический характер, но при этом он, разумеется, опирается на международное право. Согласно Уставу ООН разрешение споров следует проводить "в согласии с принципами справедливости и международного права" (ст. 1). Политическая

процедура носит в значительной мере согласительный характер. Она в основном направлена на достижение решения, приемлемого для всех сторон в споре. Кроме того, большинство организаций имеют органы, специально предназначенные для решения споров.

## 1. ООН

Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности могут призвать спорящие государства использовать любое из мирных средств разрешения споров. Государство, не являющееся членом ООН, может сообщить Генеральной Ассамблее или Совету Безопасности о любом споре, в котором оно является стороной. Наблюдается тенденция к росту роли Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности в мирном разрешении споров. Манильская декларация о мирном решении международных споров 1982 г. подчеркивает превентивные функции ООН в этой области.

Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание мира, и ему принадлежит основная роль в решении споров в этой области. Соответствующие полномочия изложены в гл. VI Устава, которая дает Совету Безопасности право требовать от сторон в споре разрешить его путем указываемого средства. В их числе - переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам и др.

Совет Безопасности может расследовать любой спор или ситуацию, которая способна привести к трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли их продолжение угрожать миру. Любой член ООН вправе сообщить Совету Безопасности о таком споре или ситуации. Во всех этих случаях резолюции Совета Безопасности носят характер рекомендаций. По взаимному согласию сторон любой спор может быть передан на рассмотрение Совета Безопасности, который в таком случае делает рекомендации. В споре Мальты и Ливии о разграничении континентального шельфа Совет Безопасности в 1980 г. рекомендовал обратиться в Международный суд, что и было сделано.

Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любой вопрос в пределах Устава, включая споры, и принимать соответствующие резолюции. Она может рекомендовать меры по мирному урегулированию любой ситуации, способной причинить ущерб дружественным отношениям государств. Генеральная Ассамблея активно использует свое право обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, угрожающие миру. Принятая в 1991 г. Декларация относительно установления фактов направлена на

усиление роли Генеральной Ассамблеи в установлении фактической стороны спора или ситуации в целях предотвращения их развития.

Секретариат осуществляет функции по мирному урегулированию преимущественно через Генерального секретаря. Он участвовал в урегулировании на Ближнем Востоке, Кипре, в Афганистане, в решении проблемы Намибии и др. В одном из случаев он действовал сам, в других обращался к помощи государств. В 1965 г., когда вспыхнул конфликт в Доминиканской Республике, он обратился к США с просьбой оказать добрые услуги. В Декларации о предотвращении и устранении споров 1988 г. предусматривается повышение роли Генерального секретаря в этой области.

Специализированные учреждения ООН в своих учредительных актах содержат постановления о порядке разрешения споров, касающихся применения или толкования этих актов. Спор, не решенный путем переговоров, передается главному органу организации. Если и это не дает результата, спор передается на рассмотрение суда или арбитража. Показательно, что не было случая, чтобы главный орган не решил спор. В его распоряжении серьезные рычаги воздействия на членов.

В специальных областях сотрудничества международные органы обладают более широкими полномочиями при разрешении споров, чем в политической сфере. Одна из старейших организаций - Международная организация труда решает споры следующим образом. Каждый член, если он не удовлетворен тем, как другой член выполняет какую-либо конвенцию МОТ, может подать жалобу в Международное бюро труда (секретариат). Административный совет также может это сделать по собственной инициативе или по жалобе одного из членов.

В случае необходимости жалоба передается следственной комиссии, которая представляет доклад Административному совету. Доклад содержит рекомендации относительно решения вопросов, поставленных жалобой. Если доклад не принимается сторонами в споре, то любая из них может передать его на рассмотрение Международного суда. Если член в течение определенного времени не выполняет рекомендации комиссии или решение Международного суда, то Административный совет может рекомендовать конференции членов такие действия, которые он считает целесообразными, с тем чтобы обеспечить выполнение указанных актов.

## 2. Региональные организации

Региональные организации имеют весьма близкие по своему характеру механизмы разрешения споров. Уникальным является механизм, созданный в рамках ЕС. Он возможен лишь в условиях значительного уровня интеграции. Достаточно сказать, что Суд ЕС вправе лишить юридической силы законодательные и иные акты государств-членов, а также органы ЕС права рассматривать дела, связанные с невыполнением этими органами своих функций <\*>.

-----  
<\*> См.: Энтин М.Л. Суд Европейских сообществ. М., 1987; Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 1988. Гл. X.

Довольно развитая система рассмотрения споров существует в рамках ОБСЕ. В соответствии с Будапештским документом 1994 г., преобразовавшим совещание в организацию, последняя имеет целью развивать возможности и активность превентивной дипломатии, увеличивать свою способность в урегулировании конфликтов и кризисов.

Основы специального механизма по разрешению споров были заложены Советом СБСЕ в 1992 г., который принял Конвенцию по примирению и арбитражу. Конвенция предусмотрела учреждение Палаты примирения и арбитража. Палата имеет своими органами примирительные и арбитражные комиссии, а также бюро.

До обращения в Палату примирения стороны в споре должны использовать иные средства, прежде всего переговоры. В случае неудачи каждая из сторон может передать спор комиссии примирения, которая образуется для этого случая. Согласия на это другой стороны не требуется, если только последняя не заявит, что спор касается ее территориальной целостности.

Каждая из сторон назначает по одному члену. Из общего списка посредников Бюро выбирает трех других членов. Задача комиссии - оказать сторонам помощь в урегулировании спора в соответствии с международным правом и их обязательствами, вытекающими из актов СБСЕ (ст. 24). Деятельность примирительной комиссии является не судебной, а политической процедурой. Поэтому комиссия предполагает урегулирование на основе не только права, но и политических обязательств.

Комиссия может быть создана по заявлению одной из сторон в споре. При недостижении согласия сторон Комиссия излагает в своем докладе предложения по мирному урегулированию. В случае несогласия сторон с предложениями доклад направляется Совету министров ОБСЕ.

По истечении 30 дней с момента представления доклада Совету министров ОБСЕ любая из сторон в споре может передать его на рассмотрение арбитража, но для этого необходимо предварительное заявление обеих спорящих сторон о признании его юрисдикции. Каждая из сторон назначает по одному арбитру, не менее трех арбитров назначает бюро. Арбитраж решает спор только на основе международного права. Его решение обязательно для сторон.

Согласно Положению о директивном примирении Совет ОБСЕ и Комитет старших должностных лиц вправе предписать государствам использовать примирительную процедуру.

Из других региональных организаций процедура мирного разрешения споров наиболее основательно урегулирована в рамках Совета Европы. Основным актом является Европейская конвенция о мирном разрешении споров 1957 г. Она делит споры на юридические, как они определены в Статуте Международного суда, и остальные. В отношении первых стороны в Конвенции принимают обязательную юрисдикцию Международного суда. В результате любая из сторон может без согласия другой стороны передать спор в Международный суд. Что же касается неюридических споров, то для них предусмотрена примирительная процедура и арбитраж. Конвенция была основанием обязательной юрисдикции Международного суда в споре о континентальном шельфе Северного моря в 1969 г.

Напомним, что в большинстве региональных организаций созданы специализированные суды по правам человека.

Содружество Независимых Государств в качестве одной из своих главных целей определило мирное разрешение споров и конфликтов. Одновременно Устав СНГ подтверждает приверженность принципу мирного разрешения споров.

Специальная глава Устава СНГ посвящена предотвращению конфликтов и разрешению споров (гл. IV). Государства-члены обязались принимать все возможные меры для предотвращения конфликтов. Они будут воздерживаться от действий, способных привести к обострению споров.

Будут прилагаться усилия к справедливому мирному разрешению споров путем переговоров или "надлежащей альтернативной процедуре урегулирования споров". В случае неудачи спор может быть передан в Совет глав государств. Юридическая природа принимаемых в таких случаях решений Совета глав государств не определена.

Данный Совет правомочен в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать миру и безопасности, рекомендовать процедуру его урегулирования.

Как видим, механизм разрешения споров в СНГ носит чисто согласительный характер и гораздо менее развит, чем в других региональных организациях. Такие общепринятые средства, как следственные и согласительные комиссии, суд и арбитраж, даже не упоминаются, не говоря уже о суде по правам человека. Объяснение видится в стремлении государств-членов всячески оградить свой недавно обретенный суверенитет.

В заключение подчеркнем, что, открывая значительные возможности для мирного урегулирования споров и ситуаций, международные организации ни в коей мере не умаляют значение других средств мирного решения споров. Более того, во многих случаях они отсылают к ним, предписывают их использование.

## Литература

Анисимов Л.Н. Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л., 1975.

Кожевников Ф.И., Шармазанов Г.В. Международный суд ООН. М., 1971.

Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977.

Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). М., 1974.

Энтин М.Л. Международные судебные учреждения. М., 1984.

## Глава XII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

### § 1. Понятие права международной безопасности

Право международной безопасности - отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют взаимодействие субъектов этого права в целях обеспечения мира и безопасности.

Концепция права безопасности разработана отечественными учеными <\*>. Соответствующие разделы имеются во всех отечественных учебниках. Эта отрасль указана и в Общеправовом классификаторе отраслей законодательства РФ. Зарубежные авторы в большинстве случаев рассматривают относящиеся к отрасли нормы в разделах о неприменении силы, разоружении, праве международных организаций и др.



<\*> См.: работы О.В. Богданова, Э.С. Кривчиковой, С.А. Малинина, В.Ф. Петровского, Э.И. Скакунова, В.К. Собакина, Г.И. Тупкина.

На протяжении всей истории человек мечтал о мире. Лучшие умы посвятили этой проблеме свои труды. Но только в наше время созрели условия, открывающие реальные перспективы обеспечения всеобщего мира. В прошлом государства стремились обеспечить свою безопасность самостоятельно или при помощи ограниченных союзов. Ныне мир и безопасность мыслимы лишь как всеобщие. Последние десятилетия показали, что невозможно выиграть не только ядерную войну, но и гонку вооружений. Навязанная нашей стране гонка вооружений явилась одной из причин подрыва ее экономики. Стала очевидной необходимость иных средств обеспечения безопасности, иных методов.

Безопасность каждого государства зависит от безопасности всех. Мир неделим. Отсюда необходимость широкого и активного сотрудничества государств. Эти усилия требуют затрат. Их естественным источником являются средства, которые шли на вооружение. Сокращение вооружения до уровня, необходимого для самообороны и участия в коллективных миротворческих действиях, стало требованием времени.

Важный вклад в формирование права международной безопасности принадлежит нашей стране. В Декрете о мире 1917 г. в концепции справедливого, демократического мира содержались принципы системы мира и безопасности. Захватнические войны объявлялись "величайшим преступлением против человечества". Подлежали аннулированию грабительские, неравноправные договоры. В основу мирного урегулирования был положен принцип самоопределения. Урегулирование мыслилось как демократическое и на международном, и на национальном уровне. Переговоры о мире должны вестись "с участием представителей всех без изъятия народностей и наций, втянутых в войну". Окончательное утверждение всех условий мира осуществляется "полномочными собраниями народных представителей всех стран и всех наций".

Известный немецкий юрист профессор Б. Грефрат пишет: "Начало новой эре в развитии международного права было положено "Декретом о мире", провозглашенным Октябрьской революцией в России в 1917 г. Впервые им была осуждена империалистическая война как международное преступление..." <\*>.

-----  
<\*> International Law. UNESCO. P. 710.

Ограниченный вклад в формирование права международной безопасности внесла Лига Наций. Вне ее также предпринимались усилия по обеспечению безопасности путем двусторонних и групповых договоров. Активную роль в этом играл СССР. Вся эта деятельность не увенчалась успехом, и тем не менее нельзя игнорировать ее значение для формирования права международной безопасности.

Опыт антигитлеровской коалиции доказал, что совместными усилиями государства способны победить агрессора и привлечь его к ответственности. Это давало уверенность и в их способности обеспечить послевоенный мир и безопасность. Концепция мира и безопасности была воплощена в Уставе ООН. Ее реализации помешала "холодная война". СССР приложил немалые усилия для ее прекращения. В 1975 г. важные решения были приняты Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе. В 1986 г. СССР предложил концепцию всеобъемлющей международной безопасности. Ее положения получили поддержку ООН в резолюциях 1986 г. и последующих лет, посвященных всеобъемлющей системе международного мира и безопасности.

Современная система безопасности мыслится как всеобъемлющая. Она охватывает не только военные и политические, но также и другие аспекты - экономические, экологические, гуманитарные и, разумеется, правовые. Особое значение придается развитию и совершенствованию демократии в международных отношениях и в государствах. На первый план выдвигается превентивная дипломатия. Предупреждение конфликтов, устранение угроз миру и безопасности является наиболее эффективным путем к обеспечению мира.

## § 2. Цели и принципы

Основные цели и принципы права международной безопасности являются одновременно целями и принципами международного права в целом, что характеризует место этой отрасли в системе международного права. основополагающим актом права международной безопасности, как и всего международного права, является Устав ООН. В нем сформулирована главная цель - "поддерживать международный мир и безопасность". Указаны также пути ее достижения - "принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира". Проводить мирными средствами улаживание, разрешение международных споров

или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира. Отметим здесь два момента, а именно: "необходимость эффективных коллективных мер", т.е. широкого международного сотрудничества, а также явно выраженный акцент на превентивную деятельность, на предотвращение угрозы и на мирное урегулирование.

Устав ООН определил основные принципы права международной безопасности. Прежде всего, это принципы мирного разрешения споров и неприменения силы или угрозы силой. Во имя осуществления этих принципов Устав обязывает государства оказывать ООН всемерную помощь в ее действиях и воздерживаться от оказания помощи любому государству, против которого она предпринимает действия превентивного или принудительного характера.

Более того, Устав предоставил ООН беспрецедентное право обеспечивать, чтобы и государства, не состоящие ее членами, действовали в соответствии с указанными принципами в той мере, в какой это необходимо для поддержания международного мира и безопасности (п. 6 ст. 2).

Не только указанные, но и иные принципы международного права образуют фундамент права международной безопасности. Это положение специально подчеркивалось Генеральной Ассамблеей ООН. Эффективные коллективные меры могут осуществляться лишь на основе уважения принципов суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела и самоопределения.

Уважение прав человека, демократия имеют первостепенное значение для предотвращения угрозы миру. Каждый человек имеет право на жизнь, а государство и международное сообщество в целом должны обеспечить международный порядок, при котором это право может быть осуществлено (ст. ст. 3 и 28 Всеобщей декларации прав человека). Из этого вытекает право человека на мир, которое связано с правом на мир народа и государства. В Декларации о праве народов на мир 1984 г. Генеральная Ассамблея сформулировала "священное право народов на мир", обеспечение которого является коренным обязательством государств.

Особое значение имеет принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву. Надежный международный правопорядок - необходимое условие мира и безопасности. Статут Нюрнбергского военного трибунала квалифицировал как преступление войну в нарушение международных договоров.

Таким образом, право международной безопасности отражает коренные изменения в международном праве в целом. Война больше не рассматривается как дело только участвующих в ней государств. Поддержание всеобщего мира и безопасности - главная задача международного права. Нет больше права государства

на войну. Война, применение силы более не находятся в исключительной компетенции государства. Это дело международного сообщества в целом.

### § 3. Преступность агрессии

Агрессия - вооруженное нападение одного государства на другое. Она представляет собой наибольшую опасность для мира и безопасности. Поэтому признание агрессии преступлением, т.е. тягчайшим правонарушением, лежит в основе права безопасности. Предупреждение и пресечение агрессии являются первостепенными целями этого права.

Важным шагом в признании агрессии преступлением явился российский Декрет о мире 1917 г. Ведение захватнической войны было признано "величайшим преступлением против человечества".

В 1927 г. Ассамблея Лиги Наций приняла Декларацию, в которой преступность агрессии была четко зафиксирована: "Всякая агрессивная война является и остается запрещенной" и "составляет международное преступление".

Правовым актом, запретившим войну как орудие национальной политики, явился Парижский пакт (Пакт Бриана - Келлога) 1928 г. Устав ООН закрепил принцип, запрещающий не только применение, но и угрозу силой. На признании преступности агрессии основаны уставы и приговоры Нюрнбергского и Токийского трибуналов. Нашедшие воплощение в этих актах принципы были подтверждены Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1946 г. Наконец, Резолюция Генеральной Ассамблеи 1974 г. <\*>, утвердившая определение агрессии, содержит следующее положение: "Агрессивная война является преступлением против международного мира".

-----  
<\*> См.: Резолюция, принятая 29-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН "Определение агрессии" от 14 декабря 1974 г.

Для борьбы с агрессией необходимо юридически точное определение. В упомянутой Резолюции 1974 г. выражено убеждение, что "принятие определения агрессии будет способствовать укреплению международного мира и безопасности".

Инициатором принятия определения агрессии выступил СССР. В 1933 г. на Конференции по разоружению он внес проект такого определения. Однако из-за сопротивления Великобритании, Германии, Италии и Японии проект принят не был.

После этого СССР заключил конвенции об определении агрессии 1933 г. <\*> с 11 странами. На это определение опирались Нюрнбергский и Токийский трибуналы. Оно было воспроизведено в ряде региональных договоров, например в Межамериканском договоре о взаимной помощи 1947 г.

-----

<\*> Конвенция об определении агрессии, заключена в г. Лондоне 4 июля 1933 г.

Несмотря на все это, определение не получило признания у США и их союзников. Поэтому СССР в 1950 г. поставил вопрос об определении агрессии в ООН. Из-за негативной позиции упомянутых держав вопрос с перерывами обсуждался свыше 20 лет. Только в 1974 г. Генеральная Ассамблея приняла соответствующую Резолюцию. Это определение нашло закрепление в международных договорах. Так, в 1975 г. был принят Протокол о поправках к Международному договору о взаимной помощи. Статья 9 Протокола целиком воспроизводит упомянутое определение агрессии.

Тем не менее западные державы не отказались от своей позиции. Они заявили, что содержащееся в Резолюции Ассамблеи определение является политическим, а не юридическим. Наиболее ощутимо эта позиция проявилась при обсуждении в ООН проекта статей об ответственности государств и проекта статута Международного уголовного суда. В результате Статут в перечне преступлений указывает агрессию. Однако определение этого преступления отсутствует. Суд сможет осуществлять свою юрисдикцию в отношении преступления агрессии после принятия соответствующего определения (ч. 2 ст. 5 Статута). Разработка определения поручена Подготовительной комиссии для Международного уголовного суда.

Несмотря на все это, содержащееся в Резолюции Генеральной Ассамблеи определение агрессии является наиболее авторитетными и широко признанным. Агрессия - это применение вооруженной силы государством против другого государства. Условием признания агрессией является то, что применение вооруженной силы направлено против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости объекта агрессии.

Иначе говоря, применение вооруженной силы должно быть достаточно масштабным и покушаться на суверенные права другого государства. Этот вывод подтверждается и положением рассматриваемой Резолюции, согласно которому Совет Безопасности может сделать вывод, что применение вооруженной силы не может быть квалифицировано как акт агрессии в свете соответствующих

обстоятельств, включая тот факт, что "соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера" (ст. 2). Поэтому, например, вооруженные пограничные инциденты не могут рассматриваться как агрессия, что, разумеется, не исключает соответствующей ответственности за них.

С учетом сказанного будут квалифицироваться как акты агрессии следующие действия:

а) вторжение или нападение вооруженных сил одного государства на территорию другого;

б) бомбардировка или применение иного оружия против территории другого государства;

в) вооруженная блокада портов или берегов другого государства;

г) нападение вооруженных сил одного государства на вооруженные силы другого;

д) применение вооруженных сил одного государства, находящихся по соглашению на территории другого государства, в нарушение этого соглашения, продолжение их пребывания после прекращения действия соглашения;

е) действия государства, позволяющего, чтобы его территория использовалась другим государством для совершения агрессии против третьего государства;

ж) засылка вооруженных банд и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства. Эти акты должны носить столь серьезный характер, чтобы быть равнозначными перечисленным выше актам.

Никакие соображения политического, экономического, военного или иного характера не могут служить оправданием агрессии.

Идя навстречу пожеланиям развивающихся стран, СССР в 1953 г. представил проект, в котором содержались определения также косвенной - экономической и идеологической агрессии. Юридически проект был небезупречен. Вооруженную агрессию нельзя объединять с иными видами применения силы, иначе принижалась бы особая опасность первой. Не говоря уже о том, что право на самооборону возникает лишь в случае вооруженного нападения.

#### § 4. Всеобщая коллективная безопасность

В основе всеобщей коллективной безопасности лежит Устав ООН. Ограничимся указанием на характерные черты системы безопасности ООН. Прежде всего обращает

на себя внимание упор на предупреждение угрозы миру путем создания и поддержания всесторонней системы мирного сотрудничества. Во имя этого государства обязаны проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи; развивать дружественные отношения и всестороннее сотрудничество; создавать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к международным обязательствам.

Упор на предупреждение присущ и методам, применяемым при возникновении конфликтной ситуации. Государства обязаны воздерживаться от угрозы силой или ее применения; решать споры и ситуации исключительно мирными средствами; объединять свои силы для поддержания мира и безопасности.

Первостепенное значение для безопасности имеет запрещение угрозы силой или ее применения. Только ООН по решению Совета Безопасности вправе применять силу или угрозу силой в случаях, предусмотренных ее Уставом. Совет Безопасности определяет наличие угрозы миру или нарушения мира, прежде всего акта агрессии. Установив соответствующие факты, он решает принять меры, предусмотренные Уставом.

Чтобы избежать дальнейшего ухудшения ситуации, Совет Безопасности прежде всего может потребовать от сторон в конфликте выполнения временных мер, которые не должны наносить ущерба правам и притязаниям участников.

Для обеспечения осуществления своих решений Совет Безопасности вправе применить невоенные меры воздействия, потребовать от членов ООН полного или частичного прекращения экономических отношений, транспортного сообщения, работы линий связи и, наконец, дипломатических отношений с государством-правонарушителем.

Если Совет Безопасности сочтет, что такого рода меры оказались недостаточными или могут оказаться недостаточными, то он вправе принять решение о применении мер военного воздействия. Они могут включать демонстрацию вооруженных сил, блокаду и другие операции вооруженных сил членов <\*>. Последние обязаны предоставить в распоряжение Совета Безопасности соответствующие вооруженные силы и средства их обслуживания. Государства-члены должны содержать в состоянии постоянной готовности соответствующие контингенты вооруженных сил <\*>. В таких случаях помощь Совету Безопасности оказывается его Военно-Штабным комитетом.

-----

<\*> См.: Михеев Ю.Я. Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967.

<\*\*\*> См.: Кривчикова Э.С. Вооруженные силы ООН (международно-правовые вопросы). М., 1965; Семенов В.С. Вооруженные силы ООН. М., 1976.

Исключением из общего принципа неприменения силы является право на самооборону <\*>. Такое право - необходимый институт любой правовой системы. Член общества вправе в случае нападения использовать имеющиеся в его распоряжении средства защиты. Устав ООН подтвердил существование "неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение" (ст. 51). Совет Безопасности должен быть немедленно извещен о принятых мерах. Право на самооборону осуществляется до тех пор, пока Совет Безопасности не примет меры, необходимые для восстановления мира.

-----

<\*> См.: Скакунов Э.И. Самооборона в международном праве. М., 1973.

Меры самообороны должны быть адекватными, не выходить за пределы необходимой обороны. В ответ на локальный пограничный конфликт нельзя разворачивать полномасштабные военные действия. Право на самооборону возникает лишь при наличии факта вооруженного нападения, и, следовательно, превентивные военные действия являются неправомерными. Это положение было подтверждено Международным судом ООН в решении по делу "Никарагуа против США". Суд также отметил, что снабжение восставших оружием и припасами не может рассматриваться как вооруженное нападение.

В последние годы в практике государств стал актуальным вопрос о существовании права применять силу для защиты своих граждан в другом государстве.

Этому послужили события, связанные с высадкой израильского десанта в аэропорту Энтеббе (г. Кампала, Уганда) для освобождения пассажиров захваченного террористами израильского самолета, попытка США освободить персонал своего посольства в Тегеране, вторжение США на Гренаду под предлогом защиты своих граждан.

Ранее такое право существовало и активно использовалось великими державами. Ныне его содержание ограничено, но едва ли оно полностью отменено. Применение



силы в таком случае может рассматриваться как осуществление права на самооборону. Применение силы для спасения своих граждан не запрещено международным правом. Оно не может рассматриваться как направленное против территориальной неприкосновенности или политической независимости государства. При всех условиях оно должно использоваться исключительно по целевому назначению, только в тех случаях, когда нет иных путей спасения жизни своих граждан. Не только в зарубежной, но (в отличие от прошлого) и в отечественной литературе высказываются мнения в поддержку гуманитарной интервенции в исключительных случаях <\*>. Вместе с тем такие действия США, какие имели место в отношении Ирана и Гренады, не способствуют росту авторитета рассматриваемого права <\*>.

-----  
<\*> См.: Карташкин В.А. Право человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 72.

<\*> Международный суд ООН не считал военные действия США правомерной самообороной на том основании, что "дипломатическое право само предусматривает необходимые средства защиты" (ICJ. Reports. 1980. P. 38). Тем не менее Суд не высказал отрицательного мнения о праве на вооруженную защиту своих граждан в случае необходимости. Не высказано оно и в решении по делу "Никарагуа против США". Однако дух этого решения скорее отрицает, нежели признает применение вооруженной силы для спасения своих граждан.

В Уставе ООН речь идет также о праве на коллективную самооборону. Как до, так и после создания ООН государства заключали двусторонние и групповые договоры о взаимной помощи и пожелали их сохранить. Этим и объясняется включение соответствующего положения в Устав ООН (ст. 51). Договоры обычно содержат постановление, согласно которому нападение на одну из сторон будет рассматриваться как нападение на остальных.

Международный суд в решении по делу "Никарагуа против США" ограничил право на коллективную самооборону следующими условиями: подвергшееся нападению государство должно официально заявить, что оно является жертвой вооруженного нападения; необходимо также его обращение к союзному государству об оказании помощи в порядке коллективной самообороны.

Из сказанного следует, что государствам удалось заложить довольно прочные основы коллективной безопасности. Вопрос заключается в том, насколько реальны

перспективы их реализации. Есть все основания считать, что объективных непреодолимых препятствий на пути к достижению цели не существует. Основное препятствие носит субъективный характер - отставание политического мышления. К такому выводу приходит все большее число исследователей. В статье известного американского профессора Т. Франка под названием "Является ли коллективная безопасность в рамках ООН все еще достижимой?" дается положительный ответ на этот вопрос при условии изменения в мышлении государственных деятелей, "стоящих во главе важных государств" <\*>.

-----  
<\*> Franck T. Is Collective Security Through the UN Still Feasible // Finnish YIL. 1998. The Hague, 2000. P. 38.

## § 5. Миротворческие операции ООН

Важным инструментом поддержания мира становятся миротворческие операции ООН. Их деятельность регулируется принятой на основе Устава ООН серией резолюций Генеральной Ассамблеи, которая регулярно рассматривает вопрос о миротворческих операциях. Необходимость такого рода регулирования определяется двумя моментами.

Во-первых, миротворческие операции приобрели значительный размах.

Во-вторых, они прямо не предусмотрены Уставом ООН, а вытекают из его общих целей и принципов.

Как мы знаем, Совет Безопасности вправе применять вооруженные силы для осуществления своих решений об устранении угрозы миру или любого его нарушения. Речь идет о военном принуждении. Оно может выражаться в участии в сражениях, в силовом разделении воюющих сторон и т.п. Соответствующим положениям Устава ООН принадлежит важная превентивная роль. Однако на практике они не применялись. Юридически к ним нельзя отнести и в принципе поддержанные ООН операции США и их союзников против Ирака (1990 - 1991 гг.).

В отличие от этого миротворчество означает операции вооруженных сил без применения оружия, за исключением случаев самообороны, осуществляемые с согласия основных воюющих сторон и предназначенные для наблюдения за соблюдением соглашения о перемирии. Цель - поддержка дипломатических усилий во имя достижения политического урегулирования спора.

Миротворческие силы ООН характеризуются следующими чертами:

- их персонал предоставляется и оснащается государствами-членами;
- миротворческие силы применяются по решению Совета Безопасности и в рамках этого решения;
- миротворческие силы действуют под флагом ООН;
- миротворческие силы используются при наличии желания сторон в конфликте его прекратить;
- миротворческие силы подчиняются Генеральному секретарю ООН.

Миротворческие силы были применены уже в 1948 г. По решению Совета Безопасности на разные участки границы еврейского государства были направлены группы наблюдателей для контроля за перемирием, предписанным решением Совета Безопасности. Эти группы в количестве 217 военных наблюдателей действуют и поныне.

В 1964 г. после возникновения военного конфликта между греческой и турецкой общинами Кипра Совет Безопасности принимает решение о направлении на остров миротворческих сил ООН с мандатом прекратить военные действия и восстановить порядок. Они до сих пор выполняют свою миссию на основе регулярно принимаемых Советом Безопасности решений. В их составе 1171 военнослужащих и персонал обеспечения, а также 35 полицейских. Как видим, эти операции существенно отличаются от миссии наблюдателей.

В последующие годы ООН направляет свои миротворческие миссии во многие страны. В частности, с 1993 г. такая миссия действует в Грузии (абхазский конфликт), а с 1994 г. - в Таджикистане. Наиболее крупная миротворческая операция была предпринята на территории бывшей Югославии в связи со вспыхнувшим там межнациональным конфликтом. После ряда обращений к воюющим сторонам Совет Безопасности принимает решение о направлении Сил защиты ООН. Эти силы сыграли немаловажную роль в прекращении конфликта. Основной контингент составляли вооруженные силы НАТО, действовавшие по мандату ООН. Принимали участие и российские контингенты. В состав Сил защиты входили 381300 военных и персонала обеспечения, 680 военных наблюдателей, 727 полицейских, 1870 лиц гражданского персонала.

Особо выделим операции ООН в Сомали, поскольку здесь имел место конфликт немеждународного характера. В 1991 г. в этой стране вспыхнула война между различными племенами, страна была повергнута в хаос, половина населения умирала от голода, 300 тыс. погибли, около 1 млн. стали беженцами. Гуманитарную помощь ООН насильственно захватывали воюющие стороны, и она не доходила до мирного

населения. Начиная с 1992 г. Совет Безопасности принял ряд резолюций о направлении в Сомали миротворческих сил и о расширении их полномочий. На заключительном этапе они состояли примерно из 15 тыс. военных и полицейских и 2,5 тыс. лиц гражданского персонала. Эти силы участвовали в разработке документов об урегулировании, применяли военную силу для подавления мятежников, обеспечивали распределение гуманитарной помощи.

Из сказанного следует, что миротворческие силы ООН играют важную роль в урегулировании локальных конфликтов на религиозной, этнической почве, ставящих под угрозу мир и целостность государств. Растет значение ООН в урегулировании конфликтов немеждународного характера, что представляет новое направление в ее деятельности.

Проблема миротворчества ООН имеет немало нерешенных вопросов. Несмотря на призывы Генеральной Ассамблеи к тому, чтобы все члены принимали участие в финансировании, дела в этой области обстоят неудовлетворительно. Задолженность США измеряется сотнями миллионов долларов. В результате ООН приходится сокращать свои операции. В 1995 г. примерно 60-тысячный персонал действовал в 17 миротворческих миссиях ООН. Расходы составляли 3,5 млрд. долл. В 1996 г. ООН использовала всего 26 тыс. человек. Расходы составили 1,6 млрд. долл. В ряде случаев ООН оказалась не в состоянии применить миротворческие силы. В результате не были предотвращены жертвы, измеряющиеся сотнями тысяч жизней. В качестве одного из выходов резолюции Генеральной Ассамблеи указывают на необходимость сотрудничества с региональными организациями.

Теперь обратимся к ранее упомянутым резолюциям Генеральной Ассамблеи. В них отмечается, что миротворческая деятельность ООН, призванная привести стороны в конфликте к соглашению, является важной функцией Организации. Она содействует политическому урегулированию, но не подменяет его.

Это принципиальное положение, которое относится к компетенции всех органов ООН. Подчеркивая главную ответственность Совета Безопасности за поддержание мира, резолюции вместе с тем утверждают, что Устав ООН наделил также "Генеральную Ассамблею функциями и полномочиями в этой области и что... Ассамблея, в частности, может рекомендовать согласно соответствующим статьям IV главы Устава принципы и направления проведения миротворческих операций" (Резолюция 49/37 от 9 декабря 1994 г.).

В 1994 г. Генеральная Ассамблея одобрила проект Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала <\*>. Необходимость такой конвенции

определяется крупными жертвами, которые несут миротворческие силы. За 45 лет потери наблюдателей в Израиле составили 39 человек. За два года число жертв сил ООН в Сомали превысило 130 человек.

-----  
<\*> Конвенция принята в г. Нью-Йорке 9 декабря 1994 г., вступила в силу 15 января 1999 г., Россия ратифицировала Конвенцию, которая вступила в силу для нее 25 июля 2001 г.

К персоналу ООН отнесены лица, направленные Генеральным секретарем в качестве членов военных, полицейских или гражданских контингентов, участвующих в операциях ООН. Под операциями ООН понимаются операции, предпринятые компетентным органом ООН в соответствии с Уставом и осуществляемые под руководством и контролем Организации, в двух случаях. Во-первых, когда они осуществляются в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности или, во-вторых, когда Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея заявили, что есть существенная угроза безопасности персонала, участвующего в операции. В последнем случае имеются в виду операции гуманитарного, а не военного характера.

Конвенция приводит различие между миротворческими операциями и операциями, представляющими принудительные действия в соответствии с гл. VII Устава. Она не применяется к персоналу, вовлеченному в военные действия против организованных вооруженных сил, к которому применяется международное гуманитарное право. Однако это вовсе не означает, что миротворческий персонал изъят из-под действия этого права. В Конвенции оговорено, что ничто в ней не затрагивает применимости международного гуманитарного права к персоналу ООН, занятому в ее операциях, или обязанности этого персонала уважать это право (ст. 20).

Персонал ООН обязан уважать законы и постановления страны пребывания и страны транзита; воздерживаться от действий, несовместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей.

Персонал ООН, его оборудование и помещения не могут быть объектом нападения или любых действий, препятствующих выполнению их мандата. Государства обязаны установить уголовную ответственность за действия против персонала ООН. Государство, на территории которого окажется лицо, подозреваемое в совершении соответствующих преступлений, должно принять законодательные меры, обеспечивающие его преследование либо выдачу.

Предоставившее свой персонал государство может его отозвать. Пострадавший в ходе операции ООН персонал имеет право на компенсацию понесенных потерь.

В России в 1995 г. был принят Федеральный закон от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <\*>. Согласно этому Закону участие Российской Федерации в миротворческой деятельности осуществляется в рамках мер, принимаемых Советом Безопасности ООН, региональными организациями, либо на основании двусторонних и многосторонних договоров. Что же касается международных принудительных действий с использованием вооруженных сил, то они осуществляются по решению Совета Безопасности ООН (ст. 2).

-----

<\*> РГ. 1995. 30 июня.

Решение о направлении за пределы территории РФ Вооруженных Сил для участия как в миротворческой деятельности, так и в принудительных действиях принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Отмечается нечеткость формулировки ст. 10 о принудительных действиях, которая может быть истолкована таким образом, будто подобные действия могут предприниматься не только по решению Совета Безопасности, но и в соответствии с ратифицированным договором и даже "в соответствии с федеральным законом". Думается, что эту статью следует понимать таким образом, что участие в принудительных действиях должно осуществляться согласно Уставу ООН и в соответствии с международными договорами РФ.

## § 6. Региональные международные организации

Устав ООН содержит специальную главу VII о региональных соглашениях и органах для решения вопросов, относящихся к поддержанию мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий. При этом соглашения и органы, а также их деятельность должны быть совместимы с целями и принципами ООН. Совет Безопасности поощряет мирное разрешение споров в рамках таких соглашений и органов. Он использует региональные соглашения и органы для принудительных действий под его руководством. Без полномочий Совета они не

могут предпринимать принудительные действия, за исключением тех, что предпринимаются в порядке коллективной самообороны. Совет должен быть информирован обо всех действиях, предпринятых или намечаемых для поддержания мира и безопасности.

Существуют разногласия относительно отнесения тех или иных соглашений и организаций к числу региональных. Является ли, например, региональной организацией НАТО, членами которой состоят государства трех континентов? Но есть и общепризнанные региональные организации. К их числу относятся Организация американских государств (ОАГ), Африканский Союз, Лига арабских государств (ЛАГ), Содружество Независимых Государств (СНГ). Все они предусматривают обязанность государств-членов сотрудничать в поддержании мира и безопасности. Особый интерес для нас представляет ОБСЕ.

## § 7. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

В Будапештском документе 1994 г., преобразовавшем совещание в организацию, указано, 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".

Во имя этой цели СБСЕ активнее использует свои нормы и стандарты. Особое внимание уделяется превентивной дипломатии. Предусмотрено расширение содержания принципов и развитие способности урегулирования конфликтов и кризисов, а также миротворчества и послеконфликтного восстановления; упрочение безопасности и стабильности путем контроля над вооружениями, разоружением, развития мер доверия.

Концепция СБСЕ в области безопасности получила дальнейшее развитие в принятом в 1994 г. на совещании в верхах Кодексе поведения по военно-политическим аспектам безопасности. Подтверждена неделимость безопасности: безопасность каждого государства неразрывно связана с безопасностью всех остальных государств. Участники обязались не укреплять свою безопасность за счет безопасности других государств. Отношения взаимной безопасности будут основаны на сотрудничестве. Участники обязались немедленно консультироваться с государством, нуждающимся в помощи при осуществлении своего права на индивидуальную или коллективную самооборону. Они совместно рассматривают

характер угрозы и действия, которые потребуются для целей защиты их общих ценностей.

Вооруженные силы должны находиться на уровне, соразмерном потребностям индивидуальной или коллективной безопасности. Подтверждены обязательства в области контроля, разоружения и усиления мер доверия и безопасности. Особого внимания заслуживает обязательство не терпеть и не поддерживать силы, которые не контролируются конституционной властью. Если государство не в состоянии осуществлять свою власть над такими силами, оно может начать консультации в рамках ОБСЕ для определения необходимых действий. Как известно, в Чечне функционирует миссия ОБСЕ.

Для урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе ОБСЕ учредила посредническую группу в Минске, была предусмотрена возможность направления в регион миротворческих сил. Для урегулирования конфликта, связанного с Абхазией, были определены общие принципы и направлены миротворческие силы. С самого начала конфликта в бывшей Югославии ОБСЕ предпринимала миротворческие усилия совместно с ООН.

Акты ОБСЕ свидетельствуют о ее больших возможностях в поддержании мира и безопасности. Развитие ее деятельности может привести к уменьшению роли и даже прекращению деятельности военно-политических союзов в Европе.

## § 8. Организация Североатлантического договора

Организация Североатлантического договора (НАТО) учреждена на основе Вашингтонского договора 1949 г. <\*> по инициативе США как военно-политическое объединение, направленное против СССР. Центральным является положение, согласно которому вооруженное нападение на одного из них будет рассматриваться как нападение против всех договаривающихся сторон. В таком случае каждая сторона окажет подвергшемуся нападению помощь, включая вооруженную (ст. 5).

-----  
<\*> Североатлантический пакт, заключен в г. Вашингтоне 4 апреля 1949 г., вступил в силу 24 августа 1949 г., Россия не участвует.

Договор составлен как региональное соглашение, предусмотренное Уставом ООН. Подтверждается верность целям и принципам Устава. Однако "регион" охватывает территории государств, находящихся на трех континентах, - от Канады до



Турции. В своей практической деятельности НАТО не ограничивается и этими рамками. Предметами обсуждения НАТО были: Суэцкий вопрос, положение в Индонезии, ближневосточные проблемы, положение в Индокитае и странах Африки и др.

На юбилейной сессии Совета НАТО в 1999 г. была принята новая концепция, которая, в частности, распространила сферу действия договора на прилежащие к региону области. Практически это означает придание НАТО глобального характера, а следовательно, прямую конкуренцию с ООН.

Североатлантический договор (далее - Договор) содержит положение, согласно которому ни одно из существующих соглашений сторон не находится в противоречии с Договором, стороны обязались не принимать никаких международных обязательств, ему противоречащих (ст. 8). Тем самым Договору придан характер основополагающего правового акта внешней политики участников.

Постепенно на основе Договора сложилась довольно громоздкая система, состоящая из более чем 200 различного рода органов. Главными из них являются Совет НАТО и Комитет планирования обороны. Штаб-квартира находится в Брюсселе.

Органы НАТО занимаются многими сторонами общественной жизни. Здесь - производство и распределение продовольствия и товаров широкого потребления, вопросы науки и техники, пропаганды, окружающая среда и др. Но доминирующей является военная деятельность.

Отстранение СССР от участия в Договоре расценивалось советским руководством как доказательство его антисоветской направленности. Стремясь к уменьшению международной напряженности, советское правительство в 1954 г. предложило рассмотреть вопрос об участии СССР в НАТО. В таком случае Договор утратил бы свой агрессивный характер и "приобрел бы действительно оборонительный характер". Предложение СССР было отклонено. Данный факт интересен еще и тем, что он демонстрирует важное положение - без изменения текста договор может приобрести новый смысл с изменением состава участников.

После роспуска в 1991 г. Организации Варшавского договора, прекращения существования СССР сложилась новая ситуация. Перестала существовать главная задача, во имя решения которой была создана НАТО. Однако вопрос о ее ликвидации не поднимался государствами-членами. Вместо этого была поставлена задача переосмысливания концепции, лежащей в основе этой Организации.

Одной из главных стала проблема привлечения в НАТО новых членов. При урегулировании проблемы объединения Германии СССР получил от США недвусмысленное заверение о нерасширении НАТО в восточном направлении. Однако в последующие годы были приняты в число членов этой организации Польша, Венгрия, Чехия, а также прибалтийские государства - бывшие республики СССР. Ожидается прием в НАТО Словении и Румынии.

В целях налаживания взаимодействия с европейскими государствами, не являющимися членами НАТО, в 1991 г. была принята программа "Партнерство ради мира", которая в дальнейшем пересматривалась. Руководство реализацией Программы осуществляет Совет Евроатлантического партнерства. Помимо членов НАТО в него входят Австрия, Финляндия, Швеция, Швейцария, Словения, а также бывшие участники Варшавского Договора и государства, возникшие после прекращения существования СССР. Главная задача Программы и Совета - координация взаимодействия в интересах поддержания мира, предотвращения и урегулирования конфликтов, миротворчество.

Такого рода уровень взаимодействия с НАТО не устраивал Россию, не соответствовал ее роли. Поэтому в 1997 г. был принят основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (далее - Акт). Не будучи международным договором, Акт не подлежал регистрации в ООН. Он был передан Генеральным секретарям ООН и ОБСЕ для распространения среди членов этих организаций. Вместе с тем Акт представляет собой "твердое обязательство, принятое на высшем политическом уровне". Участники обязались принять надлежащие меры в целях обеспечения его выполнения. Иными словами, Акт представляет собой политическое обязательство высокого уровня.

Акт заложил основы фундаментально новых отношений между Россией и НАТО, отношений стабильного и долговременного партнерства. Определены цели и механизм консультаций, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий. Стороны получили право голоса, но не право вето в отношении действий друг друга.

НАТО обязалась осуществить глубокую трансформацию, в частности сократить и адаптировать свои вооруженные силы к новым условиям. Организация будет расширять свои политические функции, в частности в области миротворчества и урегулировании конфликтов в поддержку ООН и ОБСЕ. Россия подтвердила

приверженность дальнейшему сокращению своих вооружений и участию в миротворческих операциях.

Стороны будут придерживаться принципа неделимости безопасности всех государств Евроатлантического сообщества и вносить вклад в создание в Европе общей и всеобъемлющей безопасности. Особое внимание уделено укреплению ОБСЕ, повышению ее роли в качестве основного инструмента превентивной дипломатии, урегулирования кризисов, постконфликтного восстановления и регионального сотрудничества в области безопасности. ОБСЕ рассматривается как единственная общеевропейская организация безопасности, играющая ключевую роль в поддержании мира и стабильности. Столь сложный механизм обеспечения безопасности, сложившийся в Европе, может отрицательно сказаться на его эффективности.

Отметим положение, согласно которому Акт не затрагивает главную ответственность Совета Безопасности ООН за поддержание международного мира и безопасности.

Акт обращает внимание на необходимость ответа на новые риски, такие как агрессивный национализм, распространение ядерного, биологического и химического оружия, терроризм, неурегулированность проблемы нацменьшинств, территориальные споры. В этом видится новое и довольно широкое поле деятельности по поддержанию безопасности.

Для достижения целей Акта и разработки общих подходов учреждается Совместный постоянный совет Россия - НАТО (далее - Совместный совет). В случае если один из членов Совместного совета усмотрит угрозу своей безопасности, незамедлительно проводятся консультации в рамках Совместного совета. Данный Совет учреждает вспомогательные органы по конкретным вопросам. Россия учреждает представительство при НАТО, возглавляемое послом.

Заслуживает внимания обязательство НАТО не разворачивать ядерное оружие на территории новых членов. Большой раздел Акта посвящен областям сотрудничества, главным образом сфере безопасности.

Таким образом, Акт мог бы послужить нормативной основой довольно высокого уровня взаимодействия России с НАТО. Он учитывает особую роль России в обеспечении мира и безопасности в Европе. В общем, можно сказать, что Акт определил цели, принципы и основные направления сотрудничества участников, от которых в решающей мере зависят мир и безопасность в Европе, да и за ее пределами. Сделано это в общей форме. Конкретных обязательств немного. Практическое

значение подобных документов в гораздо большей мере, чем иных международных актов, зависит от уровня партнерства участников, которое призвано наполнить Акт реальным содержанием.

Вслед за Актом в том же 1997 г. была принята Хартия об особом партнерстве между НАТО и Украиной.

НАТО и Украина, отмечается в Хартии, будут развивать механизм кризисных консультаций на случай, если Украина усмотрит прямую угрозу ее территориальной целостности, политической независимости или безопасности. Украина будет не менее двух раз в год обсуждать проблемы с Советом НАТО. Но в отличие от России она не будет иметь постоянного представительства при штаб-квартире НАТО. В целом указанная Хартия предусматривает менее высокий уровень взаимодействия, чем Акт с Россией. Тем не менее Украина занимает важное положение в общей стратегии НАТО. От отношений с ней во многом зависят и международные позиции России. Как видим, центр тяжести при обеспечении безопасности смещается из военной в иные политические и социальные сферы.

При помощи всех этих актов удалось решить сложную проблему взаимодействия России с НАТО в новых условиях, что открывало перспективы для объединения сил в решении общих задач, и прежде всего коренной задачи поддержания мира и безопасности. Однако все это было перечеркнуто военными действиями НАТО против Югославии, нарушившими центральное положение Устава ООН о допустимости применения силы только на основе решения Совета Безопасности. НАТО попыталась присвоить себе функции мирового жандарма. Разумеется, все это противоречило и основополагающему акту с Россией. В результате последняя приостановила его действие.

В конце мая 2002 г. состоялась встреча в верхах НАТО - Россия, в которой участвовали Президент РФ и 19 глав государств и правительств стран - членов НАТО. На встрече была подписана Декларация "Отношения Россия - НАТО: новое качество". В соответствии с ней учрежден Совет Россия - НАТО, который, как сказано в Декларации, "будет служить механизмом для консультаций, выработки консенсуса, сотрудничества, совместных решений и совместных действий России и государств - членов НАТО по широкому спектру вопросов безопасности в евроатлантическом регионе". В качестве первоначальных шагов стороны договорились предпринимать усилия по сотрудничеству в следующих областях:

- борьба против терроризма;
- разработка концепции совместных миротворческих операций Россия - НАТО;

- противодействие распространению оружия массового уничтожения и средств его доставки;

- контроль над вооружениями;

- сотрудничество в сфере военных реформ;

- обмен информацией в случае стихийных бедствий <\*>.

-----  
<\*> Известия. 2002. 29 мая.

Члены Совета Россия - НАТО выразили намерение работать над определениями других областей сотрудничества.

## § 9. Содружество Независимых Государств

Проблема обеспечения безопасности новых государств возникла сразу же после прекращения существования СССР и его единой системы обороны. Поэтому новые независимые государства уже в первые годы заключили ряд важных соглашений в этой области. В 1992 г. были заключены Соглашение об Объединенных Вооруженных Силах на переходный период, Соглашение о Совете Безопасности и др. Особое значение имеет Договор о коллективной безопасности, содержащий обязательство взаимной помощи на случай агрессии.

Значительное внимание безопасности уделено в Уставе СНГ. В качестве целей указано сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности, осуществление эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидация ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижение всеобщего и полного разоружения; мирное разрешение споров и конфликтов. Как видим, задачи поставлены всеобъемлющие и рассчитанные на длительную перспективу. Для их решения участники обязались проводить согласованную политику в области безопасности. В случае возникновения угрозы безопасности немедленно приводится в действие механизм взаимных консультаций с целью принятия мер по устранению угрозы, включая использование вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную оборону согласно Уставу ООН. Решение об использовании вооруженных сил принимается либо Советом глав государств СНГ, либо только непосредственно заинтересованными государствами.

Наиболее обстоятельно положения о безопасности сформулированы в Концепции коллективной безопасности участников Договора о коллективной безопасности 1992 г. (далее - Концепция коллективной безопасности). Она утверждена Советом коллективной безопасности участников Договора в 1995 г. <\*>. Несмотря на то что не все члены СНГ участвовали в принятии Концепции, она представляет несомненный интерес для выяснения позиции членов Содружества.

-----  
<\*> БМД. 1995. N 10. Членами Совета являются Армения, Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. Азербайджан не подписал решения о Концепции.

Концепция коллективной безопасности основана на принципах ООН и ОБСЕ. При обеспечении безопасности приоритет отдается мирным средствам. Главными направлениями сотрудничества являются:

- координация действий по реализации разрабатываемых соглашений по вопросам разоружения и контроля над вооружениями;
- расширение мер доверия;
- установление и развитие равноправных партнерских отношений с НАТО, другими военно-политическими организациями и региональными структурами безопасности;
- участие в подготовке эффективных соглашений в области сокращения военно-морских вооружений;
- проведение операций по поддержанию мира по решениям Совета Безопасности ООН, ОБСЕ;
- охрана внешних границ участников;
- поддержание Вооруженных Сил на уровне, обеспечивающем оборонную достаточность.

Стратегические ядерные силы России выполняют функцию сдерживания от возможной агрессии против государств-участников. Органами коллективной безопасности являются Совет коллективной безопасности, Совет министров иностранных дел и Совет министров обороны. В заключение подчеркивается: "Государства-участники в своей деятельности по обеспечению коллективной безопасности будут соблюдать Устав ООН, общепринятые международно-правовые принципы и нормы".

Из сказанного видно, что концепция коллективной безопасности предусматривает использование всего арсенала средств, обеспечения международного мира и безопасности в рамках международного права.

Перед государствами СНГ встала также проблема урегулирования конфликтов на их территории. Для содействия ее решению Совет глав государств 19 января 1996 г. принял Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств - участников СНГ <\*>. Концепция определяет общие подходы участников к предотвращению и урегулированию конфликтов.

-----  
<\*> БМД. 1996. N 6. Решение Совета о Концепции не подписали Азербайджан, Казахстан, Украина.

Концепция исходит из того, что урегулирование конфликтов в первую очередь является делом конфликтующих сторон. Вместе с тем участники сознают свою общую ответственность за безопасность на территории стран СНГ. Предусмотрены три вида деятельности по предотвращению и урегулированию конфликтов: предотвращение конфликтов, урегулирование вооруженных конфликтов, постконфликтное построение мира.

Предотвращение конфликтов осуществляется на основе официального обращения государства, безопасности и суверенитету которого создается угроза. Превентивная дипломатия охватывает комплекс мер, направленных на достижение соглашения между сторонами в конфликте. В этих целях могут применяться даже экономические санкции. Решение о них принимает Совет глав государств. Он же утверждает мандат, определяющий полномочия Коллективных сил по поддержанию мира. Последние используются для предотвращения эскалации напряженности, перерастания споров в вооруженный конфликт.

Урегулирование вооруженных конфликтов осуществляется в соответствии с гл. VII Устава ООН "Региональные соглашения". Основная задача - поддержание мира после достижения конфликтующими сторонами соглашения о прекращении огня. С этой целью могут проводиться операции по поддержанию мира с использованием специально подготовленного военного, полицейского и гражданского персонала. Условия проведения операций:

а) наличие соглашения сторон в конфликте о прекращении огня и намерение сторон урегулировать его политическими средствами;

б) согласие сторон на проведение операций с использованием Коллективных сил;

в) принятие сторонами обязательства уважать статус этих сил.

Коллективные силы не участвуют в боевых действиях. Они воздерживаются от применения оружия, за исключением случаев противодействия вооруженным силам при осуществлении мандата на проведение операций.

Принудительные действия при урегулировании конфликтов допускаются только на основе полномочий Совета Безопасности ООН.

Постконфликтное построение мира (миростроительство) понимается как осуществление мер политического, социально-экономического и правового характера в целях восстановления нормальных отношений между конфликтовавшими сторонами и предотвращения рецидива конфликта. Такие меры могут включать также содействие в восстановлении институтов государственной власти, обеспечении условий для проведения свободных выборов.

Страны СНГ выступают за весомое участие ООН и ОБСЕ в урегулировании конфликтов на их территории. В своей деятельности по урегулированию конфликтов СНГ тесно взаимодействует с другими международными организациями (прежде всего с ООН и ОБСЕ).

Помимо уже отмеченных документов страны СНГ заключили ряд и других соглашений, относящихся к миротворчеству. Наиболее важным среди них является, пожалуй, Соглашение о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира в СНГ 1992 г. <\*>. В общем, можно сказать, что заложена основательная нормативная основа. Однако реализация упомянутых актов оставляет желать лучшего. Коллективные силы были применены лишь в Таджикистане. В других случаях (Абхазия, Южная Осетия, Приднестровье) миротворческие операции осуществлялись Россией на основе двусторонних соглашений.

-----

<\*> Заключено в г. Киеве 20 марта 1992 г., Россия ратифицировала.

## § 10. Разоружение

Разоружение - давняя мечта человечества. Вспомним библейское "перекуем мечи на орала". В разоружении видят наиболее надежную гарантию безопасности. Эта идея нашла отражение в ряде международно-правовых актов. На этом основании в отечественной литературе получила распространение концепция принципа



разоружения (О.В. Богданов, В.Н. Денисов, С.А. Малинин, В.А. Романов). Думается, однако, что если такой принцип и существует, то он представляет собой принцип-идею, а не норму позитивного права. Обязательство государств в этой области сформулировано в принципе неприменения силы следующим образом: государства должны добросовестно вести переговоры с целью скорейшего заключения универсального договора о всеобщем и полном разоружении под эффективным международным контролем.

Устав ООН уполномочил Генеральную Ассамблею "рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений" (ст. 11). На Совет Безопасности возложена ответственность за формулирование "планов создания системы регулирования вооружений" (ст. 26).

Такова принципиальная основа разоружения. Она получила развитие в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи, а также в договорах и иных международных актах. Первой была Резолюция Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1959 г., касавшаяся всеобъемлющего и полного разоружения как конечной цели. Она была принята по инициативе СССР, который практически на протяжении всей своей истории вел дипломатическую битву за разоружение <\*>.

-----

<\*> См.: Богданов О.В. Всеобщее и полное разоружение. М., 1964.

О том, что представляет собой всеобщее и полное разоружение, можно судить по одобренному Генеральной Ассамблеей Совместному заявлению правительств СССР и США 1961 г. Оно предполагает роспуск вооруженных сил, ликвидацию военных учреждений и вооружений; уничтожение и прекращение производства оружия массового уничтожения, а также средств его доставки; упразднение органов военного руководства и прекращение военного обучения; прекращение расходования средств на военные цели. Сохраняются лишь военные средства, необходимые для поддержания внутреннего правопорядка.

Нереальность достижения полного разоружения вскоре стала очевидной. Государства нуждались в вооружениях для обеспечения своей безопасности, поддержания внутреннего порядка и выполнения миротворческих функций. Поэтому в практическом плане речь пошла о частичном разоружении, сокращении вооружений. Однако и это - задача исключительно актуальная. Не говоря об опасности применения оружия, сама по себе гонка вооружений стала бедствием для

народов многих стран. В 80-х гг. XX в. военные расходы государств составляли 900 млрд. долл. в год, т.е. каждую минуту расходовалось 1,7 млн. долл. Основное бремя ложилось на США и СССР. Гонка вооружений превратилась в самостоятельное средство причинения ущерба другой стране. Вспомним, что примерно 80% промышленности СССР работало на военные цели. Поэтому согласованное сокращение военных расходов - один из важных аспектов разоружения. Генеральная Ассамблея не раз пыталась решить вопрос, но безрезультатно.

Особое значение имеет предотвращение применения ядерного оружия и иных видов оружия массового поражения (химического, бактериологического, радиологического, экологического). Число ядерных боеголовок в 80-х гг. XX в. превысило 50 тыс. Их применение превратило бы Землю в пустыню.

Ядерное оружие. Начиная с 1961 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла ряд резолюций, запрещающих применение ядерного оружия. Существенное значение имеют соглашения между СССР и США - Соглашение об уменьшении опасности возникновения ядерных войн 1971 г., Соглашение о предотвращении ядерной войны 1973 г. и др.

В 1963 г. был подписан Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, в котором участвует большинство государств. В 1996 г. Генеральная Ассамблея приняла Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний <\*>.

-----

<\*> Договор не вступил в силу, Россия ратифицировала.

С 1968 г. действует Договор о нераспространении ядерного оружия, в котором участвует большинство государств. Обладающие ядерным оружием державы обязались не передавать его неядерным государствам, а последние обязались не принимать и не производить ядерное оружие. Перед заключением этого Договора Совет Безопасности в 1968 г. принял Резолюцию о гарантии безопасности, согласно которой агрессия с применением ядерного оружия или угрозы такой агрессии против государства, не обладающего ядерным оружием, вызовет немедленные действия со стороны Совета Безопасности, и прежде всего его постоянных членов.

Упомянутые акты позволяют определить позицию международного права относительно ядерного оружия следующим образом:

а) не запрещено обладание ядерным оружием теми государствами, которые им уже располагают (ядерные державы);

- б) противоправно распространение этого оружия;
- в) неядерным государствам должны быть предоставлены гарантии безопасности от ядерной агрессии.

Эти положения нашли подтверждение и в ходе работы Конференции по разоружению. На ее сессии в 1998 г. неприсоединившиеся страны внесли предложение учредить комитет для переговоров о ядерном разоружении. Предложение было отклонено по инициативе Великобритании, России, США и Франции. Одновременно был учрежден комитет, призванный подготовить юридически обязательный акт о гарантиях неядерным государствам на случай применения или угрозы применения ядерного оружия.

Другие виды оружия массового поражения. Что же касается неядерных видов оружия массового поражения, то в этой области серьезным достижением явилась Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.

Реализация Конвенции потребует целого ряда лет и затраты значительных средств. Это лишь один пример, показывающий, что затраты на разоружение порой не очень уступают затратам на вооружение.

Экологическим средствам и методам ведения войны посвящена Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., в которой участвует и Россия. Конвенция запрещает прибегать к любому враждебному применению средств воздействия на природную среду, которые имеют массовые, длительные и тяжелые последствия. В частности, запрещается использование средств, способных изменить погодные условия, вызвать землетрясения, приливные волны, затопления, а также привести к истощению озонового слоя.

Безъядерные зоны играют существенную роль в ограничении распространения ядерного оружия и в обеспечении безопасности неядерных государств <\*>. В 1967 г. был принят Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (Договор Тлателолко), который объявил регион свободным от ядерного оружия. Участники обязались не испытывать, не производить и не приобретать ядерное оружие и не позволять другим странам делать это. Пять ядерных держав подписали Дополнительный протокол II к Договору Тлателолко, обязывающий соблюдать безъядерный статус Латинской Америки и не применять, не угрожать применением ядерного оружия против участников Договора Тлателолко.

-----  
<\*> См.: Прусаков Ю.М. Безъядерные зоны. Ростов н/Д, 1982; Тузмухамедов Б.Р. Зоны мира. М., 1986; Давыдов В.Ф. Безъядерные зоны и международная безопасность. М., 1988.

Вторая безъядерная зона была создана в наиболее населенном регионе планеты. В 1985 г. принят Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана (Договор Раротонга). Кроме положений, аналогичных положениям Договора Тлателолко, в нем содержатся нормы, запрещающие захоронение радиоактивных веществ в море в пределах зоны. Подписав Протокол II, пять ядерных держав приняли на себя те же обязательства, что и в отношении Латинской Америки.

Нельзя также забывать о существовании международных демилитаризованных зон.

Договор об Антарктике 1959 г. создал безъядерную зону в сфере своего действия, запретил проведение каких бы то ни было испытаний ядерного оружия. Договор по космосу 1967 г. запретил вывод на орбиту и размещение в космическом пространстве ядерного оружия. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. установило дополнительные ограничения в этом плане. Договор о морском дне 1971 г. запрещает размещение любого ядерного оружия на морском дне и в его недрах.

Ограничение стратегических вооружений (ОСВ) - одно из главных направлений обеспечения международной безопасности. Разумеется, основная роль в этом процессе с самого начала принадлежала двум "сверхдержавам" - СССР и США. В 1972 г. они подписали соглашения, известные как ОСВ-1. Они включают Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО) (далее - Договор по ПРО) и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (далее - Временное соглашение).

Договор по ПРО ограничил количество районов размещения систем ПРО двумя для каждой из Сторон. В каждом из районов может быть размещено не более 100 противоракет и ограниченное число радиолокационных станций. В 1974 г. Стороны подписали Протокол, ограничивающий число районов ПРО одним для каждой из Сторон. Ограничение ПРО имело важное значение, так как уменьшало способность потенциального агрессора противостоять ответному удару. Тем не менее США в 2001 г. денонсировали Договор по ПРО. Ведутся российско-американские переговоры по урегулированию вопросов, возникших в связи с денонсацией.

Временное соглашение 1972 г. ввело ограничения в отношении числа пусковых установок стратегических баллистических ракет. Было также ограничено число баллистических ракет на подводных лодках до 950 для СССР и до 710 для США. Срок действия Соглашения - пять лет. Однако в 1977 г. Стороны заявили, что они будут и впредь соблюдать Соглашение.

Обратить внимание на это обстоятельство следует потому, что судьба подписанного в 1979 г. Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2) остается неясной. Как в США, так и в России имеются силы, ставящие под вопрос его целесообразность, несмотря на то что Конгресс США ратифицировал Договор ОСВ-2 в январе 1996 г. Между тем Договор выгоден как США, так и России. Поддержание стратегических ракет не только в боевом, но и просто в безопасном состоянии требует больших материальных и людских ресурсов, которые не под силу нашей стране. Любое уменьшение этих ресурсов грозит непредвиденными последствиями для страны расположения ракет.

В 1987 г. в результате встречи на высшем уровне между СССР и США был подписан Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (Договор о РСМД). Договор предусмотрел ликвидацию целого класса ядерных вооружений. Предусмотрены жесткие меры контроля, включая инспекцию на территории друг друга. Снимая значительное бремя вооружений, Договор о РСМД не нарушает стратегического равновесия и является вкладом в упрочение международной безопасности.

В марте 2002 г. в результате встречи президентов России и США был подписан новый Договор между РФ и США о сокращении стратегических наступательных потенциалов <\*>.

-----

<\*> См.: РГ. 2002. 25 мая.

Обычное вооружение. Сокращение обычных вооружений только начинает осуществляться, и притом довольно медленно. Наиболее существенным достижением в этой области является Договор об обычных вооруженных силах в Европе, подписанный в Париже в 1990 г. <\*> 22 государствами. Им предусмотрено значительное сокращение наземных и воздушных, но не морских сил. Ряд постановлений посвящен довольно активной инспекции.

-----

<\*> Договор вступил в силу для России 9 ноября 1992 г.

## § 11. Контроль за разоружением

Контроль является необходимым элементом разоружения. В этой сфере, связанной с интересами безопасности, без достаточно надежного контроля трудно рассчитывать на успех. Комиссия ООН по разоружению в 1988 г. заявила, что эффективный контроль - важнейший элемент любого соглашения по разоружению. Вспомним, что заключение Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах <\*> стало возможным лишь после создания национальных технических средств надежного контроля за ядерными взрывами в других государствах.

-----  
<\*> Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (г. Москва, 5 июля 1963 г.).

Национальный контроль играет важную роль в сфере разоружения. Он имеет два аспекта. Первый состоит в создании нормативной базы, обеспечивающей выполнение международных норм в области разоружения и деятельность национальных и международных контрольных органов. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду содержит по этому поводу следующее положение: "Каждое государство - участник Конвенции обязуется принять любые меры, которые оно сочтет необходимыми в соответствии со своими конституционными процедурами, по запрещению и предотвращению любой деятельности, противоречащей положениям настоящей Конвенции, под его юрисдикцией или под его контролем, где бы то ни было".

Второй аспект состоит в использовании технических средств контроля за деятельностью вне пределов государственной территории. Другие государства должны уважать право на национальный контроль и не препятствовать его осуществлению. Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности между СССР и США содержит обязательство не чинить препятствий техническим средствам контроля.

Существенная роль принадлежит обмену информацией о состоянии вооружений и мерах по их ограничению. Более действенной формой являются взаимные инспекции на местах. Широкое использование такого рода инспекций предусмотрено Документом Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружения в Европе 1986 г. Каждый участник вправе проводить

инспекцию на территории другого участника в зоне применения мер по укреплению доверия и безопасности.

Большинство договоров в области разоружения предусматривают создание своих систем контроля. Так, Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. <\*> предусматривает создание станций, способных установить факт ядерного взрыва силой свыше 1 тыс. тонн в тротиловом эквиваленте, где бы он ни был произведен.

-----

<\*> Договор не вступил в силу, ратифицирован Россией.

Для осуществления контроля некоторые договоры предусматривают учреждение международных организаций. На основе Конвенции о запрещении химического оружия <\*> действует Организация по запрещению химического оружия.

-----

<\*> Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, заключена в г. Париже 13 января 1993 г., вступила в силу 29 апреля 1997 г., ратифицирована Россией, вступила в силу для России 5 декабря 1997 г.

После ратификации в 1997 г. этой Конвенции Россия представила Организации первоначальные сведения о запасах химического оружия и объектах по его производству. В 1998 г. в Россию прибыла группа инспекторов Организации для обследования складов химического оружия в Приволжском военном округе.

Особое место в системе контроля занимает Договор по открытому небу 1992 г. <\*>. Его цель - содействовать большей открытости в военной деятельности сторон, а также упрочению безопасности через меры укрепления доверия и безопасности. Договор установил режим открытого неба для проведения наблюдательных полетов государствами-участниками над территориями других государств-участников. Для наблюдения за выполнением Договора по открытому небу учреждена Консультативная комиссия по открытому небу, состоящая из государств - участников Договора.

-----

<\*> Ратифицирован Россией в 2001 г. (БМД. 2002. N 4).

Существенную роль в осуществлении контроля могли бы играть международные организации, но пока она довольно скромна, хотя и нельзя недооценивать значение обсуждения вопросов выполнения международных обязательств в области разоружения на международных форумах, предания гласности случаев нарушения и осуждения совершивших их государств. Значительна роль смешанных комиссий участников двусторонних соглашений. Создание такой комиссии предусмотрено, например, Договором о подземных ядерных взрывах в мирных целях между СССР и США <\*>.

-----  
<\*> Договор подписан в г. Москве, Вашингтоне 25 мая 1976 г., ратифицирован СССР, вступил в силу 11 декабря 1990 г.

Контроль должен осуществляться в рамках международного права. Он является не самоцелью, а элементом разоружения и потому должен быть соразмерным, не выходить за пределы необходимого, не превращаться в инструмент вмешательства в дела государств.

## § 12. Меры укрепления доверия

Меры укрепления доверия - сравнительно новый элемент системы безопасности. Его задача - предупреждение ухудшения отношений в результате взаимного непонимания, создание уверенности в отсутствии угрозы безопасности. Первыми международно-правовыми актами в наше время по данному вопросу можно считать Соглашения между СССР и США о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны (1971 г.) и о предотвращении ядерной войны (1973 г.). Стороны обязались предотвращать возникновение ситуаций, способных вызвать опасное обострение их отношений. В случае появления риска возникновения где-либо ядерного конфликта стороны немедленно приступают к взаимным консультациям.

Само понятие "меры укрепления доверия" было введено в оборот Заключительным актом СБСЕ 1975 г. Он предусмотрел уведомление о военной деятельности, наблюдение за ней. Подробные положения по этому вопросу содержит Документ Стокгольмской конференции СБСЕ 1986 г. Они касаются заблаговременного уведомления о военной деятельности, проводимой на определенном уровне (учения, маневры), приглашения наблюдателей на такие виды



деятельности, обмена ежегодными планами этой деятельности. Вопрос о мерах укрепления доверия обсуждался и на следующих встречах ОБСЕ.

Меры доверия разрабатывались и Генеральной Ассамблеей ООН. Заключительный документ первой специальной сессии по разоружению 1978 г. подчеркнул связь разоружения с доверием: для содействия процессу разоружения необходимо укреплять доверие между государствами. Доверие содействует разоружению, а разоружение повышает доверие. В дальнейшем Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций о мерах доверия.

### § 13. Механизм подготовки актов о разоружении

Как уже говорилось, главная роль в рассмотрении вопросов разоружения отведена Уставом ООН Генеральной Ассамблее, которая весьма активна в этой области. В последние годы она ежегодно принимала свыше 60 резолюций по различным аспектам разоружения. С 1978 г. Первый комитет Генеральной Ассамблеи, куда входят представители всех государств-членов, занят исключительно разоружением и связанными с ним вопросами. Результаты представляются Генеральной Ассамблее в качестве проектов ее резолюций. Комитет рассматривает такие вопросы, как предотвращение ядерной войны, всеобъемлющее запрещение испытаний, замораживание ядерных вооружений, сокращение военных бюджетов и др.

Вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи является Комиссия по разоружению ООН. Она обсуждает вопросы всеобъемлющей программы разоружения, ядерного разоружения, взаимосвязи между разоружением и развитием, разоружения в области обычных вооружений, принципы мер доверия, вопросы контроля. Проблемой разоружения занимаются и такие комитеты Генеральной Ассамблеи, как Специальный комитет для всемирной конференции по разоружению, Специальный комитет по Индийскому океану и ряд исследовательских групп экспертов.

Важным форумом является Конференция по разоружению, учрежденная Генеральной Ассамблеей ООН как "единый многосторонний форум переговоров" и сменившая Комитет по разоружению. Она - единственный многосторонний орган международного сообщества в области разоружения вне рамок ООН. В состав Конференции входят 40 государств, включая все ядерные державы. Состав участников дает возможность реально решать проблемы разоружения. Сессии

Конференции продолжаются около шести месяцев ежегодно, т.е. это практически постоянно действующий орган.

Конференция по разоружению рассматривает следующие вопросы: запрещение ядерных испытаний; прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение; предотвращение ядерной войны; химическое оружие; предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве; гарантии для государств, не обладающих ядерным оружием; новые виды оружия массового уничтожения; радиологическое оружие и всеобъемлющая программа разоружения.

Из сказанного видно, что международное сообщество прилагает значительные усилия для стимулирования процесса разоружения как важнейшей гарантии безопасности. Создано значительное количество как общих принципов, так и конкретных норм. Важную роль играют многочисленные резолюции международных органов и организаций. Особенно показательна деятельность ОБСЕ в рассматриваемой области. Создан многоплановый механизм переговоров. Может показаться, что этот механизм излишне громоздок, а его элементы дублируют друг друга. Кроме того, его деятельность сводится в основном к обсуждению и принятию рекомендаций и лишь частично отражается в нормах международного права. Следует, однако, учитывать сложность проблем и трудность достижения по ним соглашения. В процессе обсуждения формируется общеприемлемая концепция разоружения, а также воплощающие ее цели, принципы, правила. Все это существенно облегчает последующую подготовку международно-правовых актов. Не говоря уже о том, что принимаемые резолюции сами по себе воздействуют на поведение государств, на применение норм международного права.

Механизм функционирования права международной безопасности действительно весьма сложен, но тем не менее он оправдывается грандиозностью, жизненно важным значением стоящих перед ним задач. Оценивая его деятельность, достаточно оглянуться на пройденный за последние десятилетия путь. Несмотря на исключительно непростые международные условия, достигнуто международно-правовое и политическое урегулирование целого ряда сложнейших проблем, таких как создание глобальной системы безопасности, запрещение испытаний ядерного оружия и его нераспространение, демилитаризация космоса, запрещение наиболее опасных видов оружия, начато сокращение обычных вооружений и т.д. Все это неоспоримые свидетельства нарастающей эффективности права международной безопасности.

## Литература

Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право. М., 1987.

Денисов В.Н. Правовые аспекты разоружения в ракетно-ядерную эру. Киев, 1990.

Договор между РФ и США о сокращении стратегических наступательных потенциалов // РГ. 2002. 25 мая.

Международно-правовые проблемы контроля за ограничением вооружений и разоружением. М., 1989.

Международное право и международная безопасность. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991.

Осипов Г.А. Международно-правовой режим нераспространения ядерного оружия. М., 1987.

Петровский В.Ф. Безопасность в ядерно-космическую эру. М., 1985.

Скакунов Э.И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. М., 1983.

Собакин В.К. Равная безопасность: принцип равенства и одинаковой безопасности в современных международных отношениях. М., 1984.

Хартия европейской безопасности // Независимая газета. 1999. 23 ноября.

## Глава XIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО

### § 1. Общая часть международного гуманитарного права

#### 1. Понятие международного гуманитарного права

Международное гуманитарное право - отрасль международного права, принципы и нормы которой в целях ограничения бедствий войны определяют недопустимые методы и средства ведения военных действий и защищают жертв войны <\*>.

-----  
<\*> См. работы И.Н. Арцибасова, И.П. Блищенко, С.А. Егорова, И.И. Котлярова, А.И. Полторака, Л.И. Савниского, В.В. Фуркало, О.Н. Хлестова.

Напомним, что международное право возникло в значительной мере как право войны. Вышедшая в 1625 г. книга Г. Гроция называлась "О праве войны и мира" ("De jure belli ac pacis"). Главное внимание уделялось определению правовых оснований для начала войны, т.е. праву на войну (jus ad bellum). Вторая часть - право войны (jus in bellum), устанавливающая правила ведения военных действий, развивалась медленнее. А вот защита жертв войны, раненых, пленных, мирного населения привлекла внимание международного права лишь во второй половине XIX в. Эффективность права войны никогда не была высокой. Вспомним широко распространенное мнение: "На войне, как и в любви, нет законов". Карл фон Клаузевиц <\*> писал, что жестокость является средством ведения войны. Тем не менее постепенно гуманитарные нормы проникали в сознание и практику государств.

-----  
<\*> Клаузевиц фон Карл. О войне / Пер. с нем. (Классическая военная мысль). М., 2002.

В свое время И. Кант писал: "Состояние мира между людьми, живущими по соседству, не есть естественное состояние, status naturalis, последнее, наоборот, есть состояние войны... Следовательно, состояние мира должно быть установлено" <\*>. Это было сделано во всеобщем масштабе Уставом ООН, который поставил войну вне закона, ограничил правомерное применение вооруженных сил необходимостью самообороны. В результате было положено начало новому этапу в развитии законов и обычаев войны. Правда, некоторые юристы стали утверждать, что поскольку война поставлена вне закона, то нельзя говорить о правах ее участников. Но большая часть ученых пришла к выводу, что право воюющих и нейтралитет продолжают существовать, хотя и с определенными изменениями.

-----  
<\*> Кант И. Трактаты о вечном мире. М., 1963. С. 156.

В докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана "Повестка дня для мира" говорится: "Сегодня, как и на протяжении всей истории, вооруженные конфликты продолжают внушать страх и ужас человечеству, требуя от нас принятия безотлагательных мер, чтобы предотвратить, сдержать и затушить их". Этим целям и служит международное гуманитарное право. Декларация Генеральной Ассамблеи в связи с 50-й годовщиной ООН 1995 г. в качестве одной из основных задач указывает

на "необходимость содействовать уважению и имплементации международного гуманитарного права".

Приходится констатировать, что, несмотря на продвижение человечества по пути цивилизации, вооруженные конфликты отличаются растущей жестокостью. В отношении межгосударственных конфликтов это объясняется использованием достижений науки и техники. Что же касается конфликтов немеждународных, то особая их ожесточенность обычно связана с применением варварских способов ведения военных действий, игнорированием элементарных правил защиты жертв войны. Все это придает особое значение гуманитарному праву.

С принятием Устава ООН в праве войны произошли принципиальные изменения. Покончено с его главной в прошлом частью - с правом на войну. Принципы и нормы нацелены на ограничение бедствий войны. В результате право войны превратилось в гуманитарное право. В Консультативном заключении Международного суда ООН по делу о правомерности угрозы или применения ядерного оружия 1996 г. говорится, что комплекс "норм, который первоначально назывался "законы и обычаи войны"... в дальнейшем стал именоваться "международное гуманитарное право".

Дело, разумеется, не в изменении названия. Перестраивается система этого права под углом зрения защиты жертв войны, ограничения ее бедствий. Показательно, что даже средства правомерного воздействия на правонарушителя, т.е. контрмеры, ограничиваются гуманитарными нормами. В первую очередь был наложен запрет на репрессалии в отношении жертв войны. Ныне практика государств свидетельствует, что при применении контрмер и в мирное время гуманитарные соображения принимаются во внимание.

После массовых убийств в Центрально-Африканской Республике в 1979 г. Франция приостановила действие соглашения о финансовом сотрудничестве, сделав исключение для финансовой помощи в области образования, продовольствия, медикаментов. При объявлении Соединенными Штатами торговой блокады Ливии в 1986 г. было сделано исключение для пожертвований, "призванных облегчить человеческие страдания, таких как продовольствие, одежда, медикаменты" <\*>.

-----  
<\*> AJIL. Vol. 80. 1996. N 2. P. 630.

Утверждение в международном праве отрасли "международное право прав человека" привело к дальнейшему ограничению контрмер. Контрмеры не могут

состоять в ущемлении основных прав человека даже в чрезвычайных условиях, например нельзя отвечать на убийство своих граждан казнью граждан соответствующего государства и т.п. Как известно, Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. не допускает прекращения или приостановления действия договорных постановлений, относящихся к защите человеческой личности и содержащихся в договорах гуманитарного характера (п. 5 ст. 60).

Международное гуманитарное право имеет существенные особенности как в формировании, так и в реализации норм. Основным принципом этого права является принцип гуманности, человечности. Он нашел отражение уже в Гаагских конвенциях 1907 г., которые придали ему самостоятельное юридическое значение. Имеется в виду известная "оговорка Мартенса", названная по имени ее автора, профессора Петербургского университета Ф.Ф. Мартенса. Она включена в шестую Гаагскую конвенцию. Соответствующее положение этой Конвенции установило, что в случаях, не предусмотренных конвенционными постановлениями, население и воюющие остаются под защитой и действием начал международного права, вытекающих "из установившихся между цивилизованными народами обычаев, из законов человечности и требований общественного сознания".

России принадлежала важная роль в становлении гуманитарных норм. Объяснялось это прежде всего заботой об облегчении участи солдата. Многочисленная армия являлась основой военного могущества России. Забота о солдате увеличивала это могущество. Об этом не следует забывать и нынешним военачальникам. На основе принципа гуманности происходит развитие гуманитарного права, а также толкование его норм, их применение <\*>.

-----  
<\*> См.: Стародубцев Г. Гаагской конференции мира - 100 лет. Русские юристы сыграли решающую роль в выработке международного законодательства о войне и мире // Независимая газета. 1990. 18 июня.

В упомянутом Консультативном заключении Международный суд указал два основных принципа международного гуманитарного права:

а) защита мирного населения и гражданских объектов, различие между комбатантами и некомбатантами; мирное население не должно быть объектом нападения, и соответственно недопустимо применение оружия, которое своим действием охватывает не только военные, но и мирные объекты;

б) запрещение причинения излишних страданий комбатантам; соответственно запрещено применение оружия, причиняющего им такие страдания или бессмысленно усиливающего их страдания.

Характерная черта международного гуманитарного права - защита прав и интересов человека в экстремальных условиях вооруженного конфликта.

## 2. Источники

Основным источником международного гуманитарного права является обычай, поскольку только он обеспечивает общеобязательный характер норм. В докладе Генерального секретаря ООН об уставе Международного трибунала для бывшей Югославии говорилось, что применение принципа *nullum crimen sine lege* (нет преступления без закона) требует, чтобы Международный трибунал применял нормы международного гуманитарного права, которые, вне всяких сомнений, являются частью обычного права, с тем чтобы проблема участия лишь некоторых, а не всех государств в конкретных конвенциях не возникала.

Существенны особенности формирования обычных норм гуманитарного права. Они формируются, главным образом, не на основе практики государств в ходе вооруженных конфликтов, а на базе договорной практики государств и резолюций международных организаций. Процесс начинается принятием конвенции, реже - резолюции международной организации. За этим следует признание государствами и организациями соответствующих правил нормами международного обычного права.

Отмеченное положение следует учитывать при определении юридической силы норм гуманитарных конвенций, которые могут быть не ратифицированы значительным числом государств или даже вообще не вступать в силу. Иными словами, решающее значение придается признанию нормы государствами (*opinio juris*).

Это положение было сформулировано в решении Международного суда ООН по делу "Никарагуа против США" и вновь подтверждено решением Международного трибунала для Югославии по делу Тадича. В последнем говорилось о трудности определения того, придерживаются ли воюющие соответствующих норм. Поэтому "при определении формирования обычных норм или общих принципов в силу специфики предмета следует полагаться на такие факторы, как официальные заявления государств, военные учебники и судебные решения" <\*>.

Такой подход дает возможность развития гуманитарного права, несмотря на бесконечные его нарушения. По мнению Международного суда, даже значительный уровень неуважения к гуманитарным нормам не лишает их ни юридической, ни тем более моральной силы.

Тот факт, что основным источником гуманитарного права является обычай, ни в коей мере не принижает значения договоров в общем процессе прогрессивного развития этого права. Договоры являются необходимым инструментом этого процесса. Многие нормы первоначально формулируются в договорах и лишь затем получают признание в качестве обычных. Основными конвенциями гуманитарного права являются Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях войны, Женевские конвенции 1949 г. о защите жертв войны и два дополнительных протокола к ним 1977 г.

Гуманитарное право активно развивалось после Второй мировой войны, что свидетельствует о его значении в современных условиях. По мере технического прогресса оно распространяет свое действие на применение новых средств и методов ведения военных действий. Главное внимание уделяется защите жертв войны. Современное гуманитарное право охватывает своим действием все виды вооруженных конфликтов, включая конфликты немеждународного характера. В результате гуманитарное право существенно отличается от бывшего права войны, соответствует целям и принципам современного международного права.

Система изложения гуманитарного права в данном случае несколько отличается от принятой в других отечественных учебниках традиционной системы, поскольку представляется предпочтительным следовать системе, воплощенной в международно-правовых актах, с тем чтобы изложение максимально приближалось к позитивному праву.

### 3. Сфера действия

Сферой действия гуманитарного права, как и международного права в целом, является область межгосударственных отношений. Оно распространяется на любые вооруженные конфликты между государствами независимо от их различия, основанного на характере или происхождении конфликта или на причинах, воздвигаемых сторонниками, находящимися в конфликте.



Гуманитарное право распространяется и на случаи, когда применение вооруженных сил не встречает вооруженного сопротивления, например в случае оккупации части или всей территории иностранного государства при отсутствии вооруженного сопротивления (ст. 2, общая для всех Женевских конвенций 1949 г.).

Это положение нашло отражение в практике ООН. В Консультативном заключении 1971 г. Международный суд подчеркнул обязательную силу ряда гуманитарных конвенций в отношении оккупации Южной Африкой Намибии. Генеральная Ассамблея квалифицировала как военную оккупацию пребывание турецких войск на Кипре и марокканских - в Западной Сахаре <\*>.

-----

<\*> Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 37/253/1983 и 5/19/1980.

Первый Дополнительный протокол 1977 г. содержит положение, согласно которому национально-освободительные войны являются международными вооруженными конфликтами. Протокол определил такие войны как вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение, закрепленного в Уставе ООН (ст. 14) и в Декларации о принципах международного права <\*>.

-----

<\*> Декларация ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принята 24 октября 1970 г.

Напомню, что в соответствии с закрепленным упомянутой Декларацией принципом самоопределения ни одно из его положений не может толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или 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 к данной территории.

На основе этого положения юристы приходят к выводу: "Таким образом, выходит, что войны за отделение от такого рода государств не относятся к

международным вооруженным конфликтам, осуществляемым в порядке самоопределения" <\*>.

-----  
<\*> Meindersma Ch. Applicability of Humanitarian Law in International and Internal Armed Conflict // NYIL. 1994. P. 122.

Характерная черта современного гуманитарного права состоит в том, что оно распространяет свое действие и на вооруженные конфликты немеждународного характера. Этим конфликтам посвящен второй Дополнительный протокол 1977 г. После утверждения в международном праве отрасли "международное право прав человека" гуманитарное право не могло игнорировать задачу защиты прав человека и в конфликтах немеждународного характера.

Вооруженный конфликт может одновременно иметь как международный, так и немеждународный характер.

В решении Международного суда по делу "Никарагуа против США" говорилось, что с точки зрения международного гуманитарного права многосторонний конфликт может быть международным или немеждународным в зависимости от его участников. Конфликт между контраст и правительством Никарагуа носит немеждународный характер, а конфликт между Никарагуа и США, осуществившими вооруженное вмешательство во внутренний конфликт, - международный характер <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1986. Para. 219.

Второй Дополнительный протокол 1977 г. указывает следующие характерные черты конфликта немеждународного характера: его пределы ограничены территорией государства; участниками являются вооруженные силы государства и антиправительственные вооруженные силы либо иные организованные вооруженные группы. Последние должны находиться под командованием, несущим ответственность за их действия; антиправительственные силы должны осуществлять такой контроль над частью территории, который позволяет им проводить непрерывные и согласованные военные действия и применять данный Протокол (ст. 1.1).

Не относятся к конфликтам немеждународного характера и не подпадают под действие второго Дополнительного протокола беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия или иные акты аналогичного характера. Также протокол

исключает из сферы своего действия большинство современных внутренних конфликтов с применением оружия и предъявляет довольно высокие требования к антиправительственным силам для признания их участниками немеждународного вооруженного конфликта.

В тех случаях, когда наличие немеждународного вооруженного конфликта не установлено, применяются общепринятые принципы и нормы о правах человека. Генеральная Ассамблея ООН не раз указывала на необходимость уважения прав человека в любом вооруженном конфликте.

Любой вооруженный конфликт, не выходящий за пределы государства, считается его внутренним делом. Государство вправе устанавливать нормы, регулирующие его отношения с восставшими гражданами, включая нормы, устанавливающие преступность восстания. Это положение признано как в научной литературе, так и в международной практике <\*>.

-----

<\*> См.: Glick R. Zip Service to the Laws of War // Mich. JIL. 1995. N 1. P. 87.

Распространение действия гуманитарного права на вооруженные конфликты немеждународного характера имеет серьезное значение. Вспомним, что большинство вооруженных конфликтов последнего времени возникало внутри государств. Только в пределах бывшего СССР: Приднестровье, Нагорный Карабах, Абхазия, Чечня. Миротворческие силы ООН применялись в конфликтах в Анголе, Эфиопии, на Кипре, в Кампучии и др. Возникший как внутренний, конфликт в Югославии превратился в международный с образованием новых независимых государств.

Действие гуманитарного права распространяется на ведение военных действий, где бы они ни происходили. Вместе с тем существуют и территориальные аспекты сферы его действия. С этой точки зрения различают:

а) театр войны - все виды территории (сухопутная, воздушная, водная) воюющих, на которой они вправе вести военные действия;

б) театр военных действий - сухопутные, воздушные и водные пространства, на которых военные действия фактически ведутся.

В последние годы появилось понятие "зона военных действий".

Так, в 1982 г. Великобритания объявила исключительной зону вокруг Фолклендских островов шириной около 200 морских миль. В пределах этой зоны любое судно должно было рассматриваться как вражеское и могло подвергнуться атаке британских вооруженных сил. К установлению исключительных зон на море

прибегал и Иран во время войны с Ираком. Во всех этих случаях установление режима зон противоречило гуманитарному праву и не было признано другими государствами.

Зоны военных действий могут устанавливаться как зоны правомерного контроля со стороны воюющей стороны, а не как зоны произвола.

Международное право преследует цель предельного ограничения театра военных действий. Ни театром войны, ни театром военных действий не могут быть территория нейтральных государств, нейтрализованные территории (например, архипелаг Шпицберген), Антарктика, космическое пространство, включая Луну и иные небесные тела.

Установлены ограничения и на территории воюющих стран. Не могут быть театром военных действий, например, создаваемые воюющими сторонами санитарные зоны и местности, центры сосредоточения культурных ценностей и др.

#### 4. Действие во времени

Правовые последствия начала вооруженного конфликта. Военные действия между государствами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, имеющего форму мотивированного объявления войны или ультиматума с условным объявлением войны. Однако объявление войны не делает незаконную войну законной. Как известно, принятое Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. определение агрессии квалифицирует определенные действия как акты агрессии "независимо от объявления войны" (ст. 3).

Объявление войны вносит существенные изменения в правоотношения участников конфликта. Эти изменения наступают даже в том случае, если военные действия не ведутся.

Так, в последние годы Второй мировой войны ряд латиноамериканских стран объявили войну Германии, но участия в военных действиях не принимали. Тем не менее их правовое положение в принципе было таким же, как и положение государств, участвовавших в военных действиях.

В наше время вооруженные конфликты происходят без официального признания состояния войны. Из числа последних можно указать на англо-аргентинский вооруженный конфликт 1982 г. по поводу Фолклендских островов и агрессию Ирака против Кувейта в 1990 г.

Объявление войны относится к прерогативам высших органов государственной власти. Согласно Конституции США объявление войны отнесено к компетенции Конгресса. Однако исполнительная власть не раз нарушала это положение, ведя военные действия без объявления войны, что было, в частности, констатировано и Международным судом в решении по делу "Никарагуа против США".

Конституция РФ отнесла решение вопросов войны и мира к компетенции Федерального Собрания (п. "е" ст. 106). Общая норма уточнена Законом РФ "Об обороне" 1996 г. (далее - Закон об обороне), согласно которому Президент РФ "в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации... отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий" (п. 4 ст. 4).

Из этого следует, что приказ о ведении военных действий может быть отдан только, во-первых, в случае АГРЕССИИ, т.е. в случае нападения другого государства, и, во-вторых, в случае **ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА**, направленного против Российской Федерации. Есть основания полагать, что второй случай охватывает и конфликты немеждународного характера. Сказанное подтверждается и п. 2 ст. 10 Закона об обороне, согласно которому Вооруженные Силы РФ "предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, **ДЛЯ ВООРУЖЕННОЙ ЗАЩИТЫ ЦЕЛОСТНОСТИ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**" (выделено мной. - И.Л.).

Правовые последствия объявления войны сводятся в основном к следующему:

1) прекращаются мирные отношения, прерываются дипломатические и консульские отношения; дипломатический и консульский персонал отзывается;

2) политические, экономические и иные договоры, рассчитанные на мирные отношения, прекращаются или приостанавливаются. Многосторонние соглашения общего характера приостанавливают действие на период войны; начинается применение договоров, специально заключенных на случай войны. Особенность таких договоров в том, что они не могут быть денонсированы во время вооруженного конфликта;

3) устанавливается особый режим для граждан противника. Они могут покинуть территорию воюющего государства в том случае, если их выезд не противоречит интересам этого государства (ст. 35 IV Женевской конвенции). К ним может быть

применен специальный режим вплоть до интернирования или принудительного поселения в определенном месте (ст. ст. 41 и 42 IV Женевской конвенции);

4) имущество, принадлежащее вражескому государству, конфискуется, за исключением имущества дипломатических и консульских представительств. Имущество неприятельских граждан сохраняет свой статус.

В случае вооруженного конфликта, который участники не признают войной, дело усложняется. В таких случаях могут сохраняться дипломатические и консульские отношения, а также договоры. Тем не менее вооруженный конфликт не может не оказывать влияния на всю систему связей вовлеченных в него государств, включая связи с участием физических и юридических лиц (торговля, транспорт, финансы, страхование и др.).

Эти проблемы пока не урегулированы правом.

При их решении довольно часто ссылаются на решение британского Суда Королевской скамьи 1937 г. по делу Кавасаки. Британская судоходная компания отдала японской фирме в аренду судно при условии, что в случае возникновения войны с участием Японии контракт расторгается. После вторжения Японии в Маньчжурию британская компания заявила о расторжении контракта. Японская сторона обжаловала это действие в британском суде, ссылаясь на то, что Япония не находится в состоянии войны с Китаем. Суд решил, что реальные действия зачастую свидетельствуют более верно, чем слова, и потому суд свободен на основе фактов установить, что война началась.

Что же касается гуманитарного права, то Женевские конвенции 1949 г. решили вопрос достаточно четко. Его нормы должны применяться в случае объявленной войны или всякого другого вооруженного конфликта даже в том случае, если состояние войны участниками не признается (общая для всех Женевских конвенций ст. 2).

Вооруженный конфликт означает военные действия значительного масштаба. Вооруженные акции иностранных спецслужб не могут рассматриваться как вооруженный конфликт, а их участники претендовать на статус комбатантов и соответственно военнопленных. С другой стороны, в случае любого уровня пограничного конфликта между вооруженными силами государств их участники обладают всеми правами комбатантов.

Подчеркнем, что на обязательность применения гуманитарного права не влияет то обстоятельство, что одна сторона ведет агрессивную войну, а другая осуществляет право на самооборону. Это обстоятельство не освобождает ни одну из сторон от

необходимости соблюдения правовых норм. Цель войны не оправдывает средства. Даже вооруженные силы ООН обязаны соблюдать нормы гуманитарного права.

Прекращение применения международного гуманитарного права происходит по этапам. Нормы, регулирующие ведение военных действий, перестают применяться с прекращением этих действий. Что же касается норм о защите жертв войны, то они подлежат применению до окончательного урегулирования подпадающих под их действие вопросов. Так, режим раненых и больных воинов, а также военнопленных соблюдается до их репатриации.

Относительно населения оккупированной территории IV Женевская конвенция требует применения установленного ею режима в течение одного года после общего прекращения военных действий (ст. 6). Не прекращает применения соответствующих норм и аннексия оккупированной территории.

Так, в течение всего периода оккупации Ираком территории Кувейта в 1990 г. подлежала применению IV Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, несмотря на то что Ирак объявил эту территорию своей 19-й провинцией.

Прекращение войны было принято оформлять заключением мирного договора, который решал возникшие в результате конфликта проблемы и восстанавливал нормальные отношения между бывшими противниками. Мирному договору обычно предшествовали соглашения о перемирии.

Такие соглашения могут иметь различное значение - заключаться в целях частичного или общего приостановления военных действий. Они решают военные вопросы, не затрагивая отношений между государствами. Другим видом соглашений о перемирии являются такие, которые призваны не приостановить, а прекратить военные действия (но не юридическое состояние войны) в ожидании заключения мирных договоров.

В прошлом заключались так называемые прелиминарные мирные договоры, т.е. предварительные мирные договоры. Помимо прекращения военных действий они определяли основы будущего мирного договора.

В конце Второй мировой войны были заключены соглашения о перемирии с Италией, Румынией, Болгарией, Венгрией и Финляндией. Соглашения зафиксировали прекращение военных действий, установили временный режим побежденных стран и содержали ряд основных положений будущих мирных договоров. Они как бы объединили соглашения о перемирии и прелиминарные мирные договоры.

Порой мирное урегулирование в силу политических трудностей достигается без мирного договора путем иных политических актов. Так были урегулированы послевоенные отношения между СССР и ФРГ. Нельзя вместе с тем не учитывать, что отсутствие мирного урегулирования способно оказывать отрицательное влияние на развитие отношений между бывшими противниками. Так обстоят дела в отношениях России с Японией.

Формой прекращения военных действий может быть капитуляция одной из сторон. На основе безоговорочной капитуляции Германии и Японии были прекращены военные действия во Второй мировой войне. Капитуляция не прекращает состояния войны. После нее необходимо мирное урегулирование.

В случае сравнительно небольших вооруженных конфликтов мирные отношения восстанавливаются в упрощенном порядке. Так, после англо-аргентинского конфликта по поводу Фолклендских островов мирные отношения были восстановлены путем подписания в 1989 г. совместного коммюнике.

Чем более сложен вооруженный конфликт, тем сложнее и мирное урегулирование.

Особенно показательным в этом плане мирное урегулирование конфликта на территории бывшей Югославии. Возникший как внутренний, конфликт после образования новых государств обрел и международный характер. Участники пришли к соглашению под давлением и при участии международного сообщества. В 1996 г. были подписаны Дейтонские соглашения (по месту подписания в г. Дейтоне, США). Помимо Общего соглашения они включают 12 приложений, имеющих силу договора. Соглашения были засвидетельствованы подписями представителей ЕС, Великобритании, Германии, России, США, Франции.

Новые явления представляют решения Совета Безопасности как инструмент мирного урегулирования. В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности вправе потребовать от заинтересованных сторон прекращения военных действий в качестве временной меры вплоть до окончательного урегулирования (ст. 40).

Такого рода решения Совет Безопасности не раз принимал, например, в отношении военных действий Израиля против арабских государств (в 1949, 1967, 1973 гг.). Практика Совета Безопасности пошла дальше. После прекращения агрессии Ирака против Кувейта решения Совета Безопасности заменили не только соглашение о перемирии, но и сам мирный договор, включая вопросы ответственности Ирака за агрессию.



Прекращение состояния войны восстанавливает мирные правоотношения между бывшими противниками в полном объеме. Оно имеет значение и для третьих стран. Прекращается действие норм, относящихся к нейтральным государствам.

## § 2. Основные институты международного гуманитарного права

Правила ведения военных действий, которые часто именуют по-старому - "законы и обычаи войны", представляют собой совокупность принципов и норм, устанавливающих ограничения в использовании военных методов и средств. Эту часть международного гуманитарного права именуют также правом войны (*jus in bellum*) и правом Гааги. Последнее наименование объясняется тем, что основные принципы и нормы такого рода содержатся в Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг.

Первый принцип сформулирован в приложении к четвертой Гаагской конвенции 1907 г. следующим образом: "Право воюющих на выбор средств нанесения вреда неприятелю не является неограниченным". Этот принцип был подтвержден первым Дополнительным протоколом к Женевским конвенциям в 1977 г. (п. 1 ст. 35). Другой принцип сформулирован еще в Петербургской декларации 1868 г. <\*> - принцип недопустимости причинения излишних страданий.

-----  
<\*> Декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль, принята в г. Санкт-Петербурге 29 ноября 1868 г. (11 декабря 1868 г. по новому стилю).

### 1. Методы ведения военных действий

Вероломство и военные хитрости. Международное гуманитарное право издавна запрещает вероломство, под которым понимается невыполнение обещания, данного противнику. Примером может служить поднятие белого флага как знака капитуляции в целях приближения к противнику и последующего применения оружия или использование знаков Красного Креста для защиты военных объектов. Первый Дополнительный протокол подтвердил норму: "Запрещается убивать, наносить ранения или брать в плен противника, прибегая к вероломству" (п. 1 ст. 37).

Акт капитуляции воинской части должен быть ясно выражен. Фактическое прекращение военных действий или отступление части не предоставляет соответствующих прав. Во время отступления из Кувейта в 1990 г. колонна

вооруженных сил Ирака по дороге в Басру была атакована силами антииракской коалиции.

В отличие от вероломства военные хитрости считаются правомерными. Они отличаются от вероломства тем, что не нарушают обещания, данного противнику. Наиболее распространенная хитрость - маскировка. В годы Великой Отечественной войны Советская армия активно использовала, например, такую хитрость, как строительство ложных аэродромов.

Пощада. Первый Дополнительный протокол подтвердил обычную норму, запрещающую непредоставление противнику пощады. В нем говорится: "Запрещается отдавать приказ не оставлять никого в живых, угрожать этим противнику или вести военные действия на такой основе" (ст. 40).

Бомбардировки играют все более важную роль среди методов ведения войны. С учетом широты действия они довольно детально регламентируются правом. Основным принцип состоит в том, что они должны быть направлены на военные, а не на гражданские объекты и не должны быть "неизбирательными". Это вытекает из принципа, закрепленного еще Петербургской декларацией 1868 г., который ограничил законную цель войны ослаблением вооруженных сил противника.

Конкретные ограничения установлены Гаагской конвенцией 1907 г. (Положение о военных действиях на суше). Запрещена бомбардировка незащищенных городов, зданий и иных обитаемых мест. При бомбардировке должны быть приняты меры с тем, чтобы по возможности щадить здания, используемые в научных целях, для искусства, благотворительной деятельности и здравоохранения, если они не используются в военных целях. Такой же защитой пользуются и военные госпитали. Эти положения подтверждены и расширены первым Дополнительным протоколом (ст. ст. 51 и 57).

Приведенные правила относятся ко всем видам бомбардировки, включая воздушную и морскую. Воздушные бомбардировки представляют особую сложность. Они ограничивают возможности избирательного действия. Определенные возможности в этом плане открывает развитие ракетной техники, отличающейся значительной точностью. Однако и с этой техникой возникает немало проблем.

Так, во время ирано-иракской войны 1980 - 1988 гг. иранские военно-воздушные силы атаковали американский конвой в Персидском заливе. Запущенная в ответ с американского корабля ракета сбила гражданский самолет иранской компании. Немалые жертвы понесло мирное население Афганистана в результате воздушных

бомбардировок США во время военных действий против талибов, несмотря на то что применялось высокоточное оружие.

Во время Второй мировой войны Германия, с одной стороны, и Великобритания и США - с другой, широко применяли бомбардировки "по площадям" в целях разрушения промышленного потенциала противника и деморализации населения. Немало юристов признали подобные действия неправомерными (например, шведский профессор Х. Бликс). Тем не менее на Нюрнбергском процессе обвинение в бомбардировке "по площадям" германскому руководству предъявлено не было. При всех условиях подобные бомбардировки допустимы лишь при условии, что военные объекты практически не могут быть отделены от прилегающих жилых районов.

По-новому проблема бомбардировок встала в связи с появлением многочисленных установок и сооружений, "содержащих опасные силы": атомные электростанции, химические предприятия, большие плотины и дамбы и др. Разрушение подобных объектов способно повлечь за собой бесчисленные жертвы. Полномасштабные военные действия в таких промышленных регионах, как Западная Европа, становятся практически невозможными, так как неизбежно ведут к общей катастрофе. Известно несколько случаев бомбардировки опасных объектов. Израиль бомбил атомную электростанцию в Ираке, а последний - в Иране. Правда, в обоих случаях ядерный материал еще не был завезен.

Откликаясь на новые условия, первый Дополнительный протокол установил общее правило: "Установки и сооружения, содержащие опасные силы... не должны становиться объектами нападения даже в тех случаях, когда такие объекты являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения" (п. 1 ст. 56).

Первый Дополнительный протокол установил недопустимость нападения на объекты, необходимые для выживания гражданского населения (ст. 54).

Экологические методы и средства ведения военных действий. Военные действия всегда наносят вред природе. Этот, так сказать, побочный эффект следует отличать от воздействия специально предназначенных для этого методов и средств. Достижения науки и техники открыли в этом плане почти неограниченные возможности. Речь идет о геофизических методах и средствах ведения войны. Можно вызвать ливневые дожди и затопить большие площади, породить волны цунами, создать над определенным районом "озоновую дыру", вызвать землетрясение и др.

Использование экологических методов и средств ведения военных действий уже имело место.

Так, во время войны во Вьетнаме США широко применяли дефолианты - химические вещества, ведущие к опадению листьев в лесу. В результате были выведены из строя крупные лесные массивы, пострадали люди, включая американских военнослужащих.

После этого появился термин "экоцид" по аналогии с геноцидом. Под этим понимаются преступные действия, наносящие большой ущерб природе.

В 1977 г. ООН приняла Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования техники, изменяющей окружающую среду. Запрещенная техника определена как любая техника, предназначенная для изменения динамики, композиции или структуры Земли, включая биосферу, литосферу, гидросферу и атмосферу или космическое пространство.

Конвенция запретила применение геофизических методов и средств войны, но не установила общей нормы, запрещающей нанесение экологического вреда в ходе военных действий. Это было сделано первым Дополнительным протоколом 1977 г., обязавшим воюющих оберегать природную среду от причинения ей обширного, долговременного и серьезного ущерба (ст. 55).

После войны в Персидском заливе Генеральная Ассамблея ООН приняла в 1993 г. консенсусом Резолюцию "Защита окружающей среды во время вооруженного конфликта". В ней сказано, что разрушение окружающей среды, не оправданное военной необходимостью и осуществленное в значительных размерах, несомненно, противоречит международному праву.

Принятый Комиссией международного права проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества квалифицировал такого рода действия как преступление. Уголовный кодекс РФ содержит ст. 358 "Экоцид", которая распространяет свое действие и на мирное время.

После оккупации Кувейта иракское командование приказало слить в Персидский залив большое количество нефти, причинив огромный ущерб морской среде и побережью, были подожжены кувейтские нефтепромыслы, что привело к отравлению больших площадей и атмосферы, отрицательно сказалось на озоновом слое. В результате возросло число заболеваний органов дыхания, раковых заболеваний. Принятыми в 1991 г. Резолюциями Совет Безопасности ООН установил материальную ответственность Ирака за ущерб, причиненный окружающей среде.

Подводная война. Методы ведения войны с использованием подводных лодок создают ряд сложных проблем для гуманитарного права. Основная порождена практикой потопления торговых судов без предупреждения при осуществлении

морской блокады противника. С учетом опыта Первой мировой войны в 1936 г. был подписан Лондонский протокол о ведении военных действий подводными лодками. Было установлено, что подводные лодки не должны топить торговые суда, не обеспечив безопасность пассажиров, команды и документов, за исключением случаев, когда судно отказывается остановиться для досмотра.

Во время Второй мировой войны стремление ослабить производственный потенциал противника привело к неограниченной подводной войне. Введение практики военных конвоев сделало требование предупреждения нереальным. В целом в подводной войне с учетом ее специфики должны применяться общие нормы гуманитарного права.

## 2. Средства ведения военных действий

Ранее рассматривались неправомерные методы использования любого оружия. Остановимся теперь на видах оружия, которые запрещено использовать. Проблема приобретает все большее значение по мере появления все новых и все более разрушительных видов оружия. Общие принципы гуманитарного права распространяют свое действие и на новые виды оружия. Однако общее регулирование не в состоянии заменить конкретное. Едва ли можно сомневаться, что применение ядерного оружия не соответствует принципам гуманитарного права. Тем не менее нормы, запрещающей такое применение, не существует.

Особо отметим значение надежного контроля за сокращением и ликвидацией определенных средств войны. Без такого контроля само по себе запрещение того или иного оружия не может быть достаточно эффективным. Одно из необходимых условий эффективности гуманитарного права - учет военно-политической реальности.

Отравленное оружие. Отрицательное отношение к использованию яда в военных целях было присуще даже древности. Древнеиндийские законы Ману и римское право квалифицировали применение яда как противоправное (*armis non veneno* - оружие, а не яд). Стало нарицательным выражение "отравители колодцев". Четвертая Гагская конвенция 1907 г. закрепила обычную норму, запрещающую применение яда и отравленного оружия.

Химическое и бактериологическое оружие. Первое широкомасштабное применение химического оружия произошло в годы Первой мировой войны. В 1915 г. германские войска предприняли газовую атаку против французских войск на реке

Ипр (отсюда название газа иприт). В дальнейшем газы применялись обеими сторонами неоднократно, что привело к большому количеству жертв. Применение газов противоречило существовавшим нормам, прежде всего норме, запрещающей использование ядовитых веществ. Специальная норма установлена Женевским протоколом 1925 г. о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств.

В целом Протокол оказался достаточно эффективным. Тем не менее отдельные случаи применения отравляющих газов известны: Италия - во время вторжения в Эфиопию (1935 - 1936 гг.), Японии - в Маньчжурии и Китае (начиная с 1937 г.), Ирак - в войне против Ирана (1980 - 1988 гг.). Последняя акция была осуждена Советом Безопасности ООН в 1986 г. Эффективность Протокола объясняется в значительной мере опасностью ответных действий, репрессалий. Известно, что Гитлер рассматривал возможность применения газа на восточном фронте, но был предупрежден о возмездии и не решился на это.

Бактериологическое оружие было применено Японией в ходе войны против Китая. Военные трибуналы в Токио и Хабаровске квалифицировали эти действия как военные преступления.

Важным шагом в обеспечении неприменения химического и бактериологического оружия явилась Конвенция ООН 1972 г. о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (вступила в силу в начале 1977 г.) <\*>. Конвенция запретила производство таких средств в военных целях и средств их доставки. Также ограничивается передача соответствующих средств другим государствам. Предусмотрено оказание помощи в случае признания Советом Безопасности того, что государство стало объектом биологической или бактериологической атаки.

-----

<\*> Конвенция вступила в силу для СССР 26 марта 1975 г.

Эта Конвенция заслуживает однозначно положительной оценки. Вместе с тем нельзя не учитывать трудности, связанные с ее реализацией. Уничтожение запасов такого оружия потребует больших затрат. В России для ликвидации бездумно созданного огромного запаса химического оружия строятся специальные заводы, которые будут обеспечены работой на многие годы. Серьезную опасность процесс уничтожения может создать для окружающей среды.

В 1993 г. Конференция по разоружению приняла Конвенцию о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (далее - Конвенция о химоружии). Конвенция свидетельствует о том, сколь большое значение придается ликвидации самой возможности применения любого химического оружия.

Конвенция о химоружии запретила не только применение химического оружия, но и подготовку такого применения. Запрещены даже отравляющие вещества временного действия, подобные слезоточивым газам. Конвенция едва ли вступит в силу в ближайшее время. Для этого необходимо, чтобы 65 государств сдали депозитарию акты о ратификации. Тем не менее она достаточно четко определяет развитие гуманитарного права в рассматриваемой области, а возможно, и в аналогичных сферах.

Ядерное оружие. Запрещение применения ядерного оружия - одна из важнейших проблем гуманитарного права, да и мировой политики в целом. Как известно, ядерное оружие было применено единственный раз. США использовали его в войне против Японии. Многие ставят под сомнение оправданность решения администрации США. Возможность применения ядерного оружия возникала и в последующие годы, например во время конфликта в Персидском заливе (1990 - 1991 гг.) в случае применения Ираком химического или бактериологического оружия, которое иногда называют ядерным оружием бедных. Такая возможность оказалась в данном случае серьезным сдерживающим средством.

В годы холодной войны ядерные арсеналы сыграли роль первостепенного сдерживающего средства и в этом смысле были фактором мира и безопасности, правда, в условиях постоянной угрозы ядерной катастрофы.

Существующие договоры накладывают лишь определенные ограничения на ядерное оружие и тем самым как бы признают законность обладания им. Стремление распространить действие общих норм гуманитарного права на ядерное оружие небезупречно, поскольку общие нормы рассчитаны на обычное оружие, а ядерное оружие представляет собой исключительное явление. Поэтому здесь необходимы специальные нормы, как это имеет место в отношении химического и бактериологического оружия.

Таких норм сегодня нет. Вопрос рассматривался Международным судом при вынесении Консультативного заключения 1996 г. "Законность угрозы ядерным оружием или его применения". В постановляющей части заключения говорится: "С учетом нынешнего состояния международного права и находящихся в его

распоряжении фактов Суд не может прийти к определенному заключению о том, является ли угроза ядерным оружием или его применение правомерным или неправомерным в чрезвычайных обстоятельствах самообороны, при которых поставлено под угрозу само выживание государства" <\*>. Международный суд также заявил, что он не может не учитывать "основного права каждого государства на выживание и, следовательно, его права прибегать к самообороне в соответствии со ст. 51 Устава, когда его выживание поставлено под угрозу".

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1996. P. 266.

Таким образом, Международный суд не отклонил и не подтвердил представленную ему позицию ядерных держав, согласно которой они обладают правом применить ядерное оружие в указанных чрезвычайных обстоятельствах. Вместе с тем из заключения Международного суда следует, что во всех иных случаях угроза ядерным оружием или его применение будут неправомерными. Суд также подчеркнул, что применение ядерного оружия должно быть совместимо с требованиями гуманитарного права.

Думается, что вероятность заключения в обозримом будущем договора, запрещающего применение ядерного оружия, невелика. Необходимыми участниками такого договора являются ядерные державы, а в их политике и системе национальной безопасности ядерное оружие занимает центральное место. Так, роль Франции и Великобритании как великих держав в немалой мере определяется их ядерным арсеналом.

В сохранении возможности применения или угрозы применения ядерного оружия заинтересованы не только ядерные державы. Многие неядерные государства обеспечивают свою безопасность, находясь под ядерным "зонтиком" ядерных держав. Гигантский ядерный "зонтик" США распростерт над Западной Европой, Австралией, Канадой, Японией, Южной Кореей. "Зонтик" России обеспечивает безопасность стран СНГ.

Особое значение ядерное оружие имеет для России, которая не состоит в союзах с могучими в военном отношении государствами. Обладая хорошо вооруженной и многочисленной армией, СССР мог позволить себе обязательство не применять ядерное оружие первым. По его инициативе Генеральная Ассамблея ООН приняла в 1981 г. декларацию, объявившую применение первым ядерного оружия тягчайшим преступлением против человечества. Сегодня в положении, аналогичном положению



бывшего СССР, находится Китай, что объясняет его особую позицию в отношении ядерного разоружения.

Россия возможностями СССР не обладает. Ядерное оружие является основной гарантией ее безопасности. Именно оно обеспечивает стабильность в огромном регионе, включающем страны СНГ, и тем самым препятствует возникновению вооруженных конфликтов с бесчисленными жертвами. И с этой точки зрения сохранение права на угрозу ядерным оружием или на его применение в чрезвычайных условиях нельзя не признать оправданным с учетом интересов не только России, но и международного сообщества в целом.

Позиция России в отношении применения ядерного оружия определена Концепцией национальной безопасности РФ <\*>. Утвержденная Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. N 1300 Концепция практически воспроизводит положение приведенного выше Консультативного заключения Международного суда - применение в случае угрозы самому существованию Российской Федерации <\*>.

-----  
<\*> Новую редакцию Концепции см.: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. N 24 "О концепции национальной безопасности Российской Федерации".

<\*> РГ. 1997. 26 дек.

В результате изменения военно-политической обстановки в январе 2000 г. Указом Президента РФ в Концепцию были внесены изменения и дополнения. В частности, был снижен порог применения ядерного оружия. Применение его предусмотрено "в случае необходимости отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными" <\*>. В целом позиция России относительно применения ядерного оружия аналогична позиции таких ядерных держав, как США и Великобритания.

-----  
<\*> РГ. 2000. 18 янв.

Театр, в пределах которого может применяться ядерное оружие, не включает безъядерные зоны. К ним помимо Антарктики относятся зоны: Латиноамериканская (1967 г.), Южно-Тихоокеанская (1985 г.), Юго-Восточно-Азиатская (1995 г.) и Африканская (1996 г.). В соответствии с договорами об этих зонах в них запрещены испытания ядерного оружия, применение или угроза применения такого оружия. Режим зон не запрещает транзитный проход морских и воздушных судов с ядерным

оружием. Все ядерные державы согласились признать безъядерные зоны, но с оговоркой в отношении тех случаев, когда это вступает в противоречие с их стратегическими интересами.

Разрывные пули. В 1863 г. русская армия создала разрывные снаряды. Учитывая опасность таких снарядов для живой силы, их использование было строго ограничено. В 1867 г. были изобретены снаряды небольшого калибра и разрывные пули, взрывающиеся при соприкосновении с телом и причиняющие тяжелые повреждения. Правительство России созвало международную конференцию в Петербурге, которая приняла известную Петербургскую декларацию 1868 г., запретившую применение любых снарядов весом менее 400 г, которые либо взрываются, либо начинены воспламеняющимся составом. Разрывные снаряды более крупного калибра, предназначенные для бомбардировок, запрещению не подверглись. Россия заботилась об основе своей армии, о русском солдате. Как уже отмечалось, Петербургская декларация закрепила один из принципов международного гуманитарного права - принцип непричинения излишних страданий. Значение Декларации исключительно высоко оценивается юристами <\*>.

-----

<\*> "Декларация оказалась удивительно эффективной. Она вполне может рассматриваться как один из наиболее успешных, а также как один из ранних примеров ограничения вооружений" (Meloubry H., White N. International Law and Armed Conflict. Dartmouth, 1992. P. 252).

Примерно в те же годы на английском военном предприятии "Дум-Дум" возле Калькутты начали производить пули, сплюсцивающиеся при соприкосновении с телом и по результатам не отличающиеся от разрывных пуль. По месту производства их называли пулями "дум-дум". Многие полагали, что на такие пули распространяется действие Петербургской декларации. Однако британское правительство опровергло это мнение по формальным мотивам, заявив, что технически такие пули не являются ни разрывными, ни зажигательными, хотя имеют аналогичный эффект.

Решительно выступили за запрещение пуль "дум-дум" участники Гаагской конференции 1899 г. Конференция приняла III Гаагскую декларацию о разворачивающихся пулях. Запрет распространяется не только на специально произведенные пули такого рода, но и на приспособленные впоследствии, например путем снятия части жесткого покрытия.

В ходе подготовки Конвенции ООН 1981 г. о запрещении или ограничении применения обычных видов оружия был поднят вопрос о включении положения, запрещающего пули высокой скорости, или "кувыркающиеся" пули, пули со смещенным центром тяжести. Но согласие не было достигнуто, и применение подобных пуль остается неурегулированным.

Противопехотные мины. В силу своей относительной дешевизны и простоты установки эти мины получили широкое распространение. Многие местности буквально засеяны ими. На них ежегодно подрываются люди. По подсчетам Секретариата ООН, ежегодно от мин погибают и становятся калеками свыше 25 тыс. человек. Свыше 100 млн. мин находятся в почве 64 стран.

В 1980 г. была принята Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие <\*> (далее - Конвенция об обычном оружии). Первый Протокол к указанной Конвенции запретил использование любого оружия, главное действие которого состоит в причинении вреда частицами, которые не могут быть обнаружены в человеческом теле при помощи рентгеновских лучей. Имелись в виду прежде всего пластмассовые мины.

-----  
<\*> Конвенция заключена в г. Женеве 10 октября 1980 г., вступила в силу 2 декабря 1983 г., СССР подписал и ратифицировал, вступила в силу для СССР 2 декабря 1983 г.

Также Протокол запретил использование мин-игрушек и аналогичных устройств. Применение таких устройств квалифицируется как противоречащее принципам недопустимости вероломства и причинения излишних страданий. Предписывается четкое обозначение минных полей на местности, что важно для предупреждения жертв среди населения и последующей ликвидации таких полей.

Необозначенные минные поля создали серьезные трудности после англо-аргентинского конфликта на Фолклендских островах 1982 г. и после нападения Ирака на Кувейт в 1990 г.

В 1966 г. принято дополнение к Конвенции об обычном оружии. Запрещена передача другим странам необнаруживаемых противопехотных мин. Иные мины могут передаваться только признанным государствам. Разрешены обнаруживаемые мины (содержание не менее восьми граммов металла). Если площадь заминирована, она должна быть обозначена, ограждена и охраняться. Во время военных конфликтов

это положение трудно соблюдать, но в мирное время оно реально. Этим требованиям, в частности, отвечают минные поля на границах, охраняемых погранвойсками России.

Дистанционно устанавливаемые мины, например с помощью вертолета, должны автоматически становиться безопасными в течение 130 дней. Особо отметим, что соответствующие положения распространены также на конфликты немеждународного характера. Значительное число государств высказалось в пользу полного запрещения противопехотных мин. Однако это требование явно неприемлемо для государств с большой протяженностью сухопутных границ, что и объясняет отказ от полного запрещения противопехотных мин таких государств, как США, Россия, Китай. Россия ратифицировала Конвенцию об обычном оружии, а также заявила об ограниченном моратории на передачу мин, не оснащенных механизмом самоликвидации.

Зажигательное оружие. О запрещении зажигательных пуль уже говорилось. Однако создаются все новые виды зажигательного оружия. Известно, какой ущерб мирному населению и природе был причинен применением американскими войсками напалма во Вьетнаме.

Третий протокол к Конвенции об обычном оружии ограничил применение подобного оружия. Оно определено как предназначенное главным образом для поджога объектов или причинения ожогов людям. Оно не может быть использовано против мирного населения, и даже при воздушной бомбардировке военных целей в жилых районах или при любом ином использовании цель для атаки должна быть выделена.

Запрещено также использование зажигательных средств в отношении лесов и иной растительности, за исключением случаев их активного использования противником в военных целях. При этом не следует забывать и принцип их пропорциональности и военной необходимости.

Лазерное оружие. Лазер получает все более широкое применение в военных целях. Он используется, в частности, для точного наведения авиабомб. Эффективность такого оружия была продемонстрирована в ходе военных действий против Ирака. Такое использование не может не оцениваться положительно с точки зрения гуманитарного права. Тем не менее и подобное использование имеет побочный эффект, прежде всего ослепление, что никак не отвечает принципу непричинения излишних страданий.

В 1995 г. был принят специальный Дополнительный протокол к Конвенции об обычном оружии об ослепляющем лазерном оружии <\*>. Заслуживает внимания то, что это уже четвертый протокол, принятый Конференцией государств - сторон в Конвенции о запрещении или ограничении применения обычного оружия, которое может причинять излишнее повреждение или иметь неизбирательное действие. Однако Протокол не скоро вступит в силу. Тем не менее начало процессу формирования норм, ограничивающих применение лазерного оружия, положено.

-----  
<\*> Россия ратифицировала Протокол, вступил в силу 30 июля 1998 г.

Информационное оружие - технические методы и средства поражения информационной системы противника. Одной из основ развитого общества и государства является сложная информационная система. С ней связаны все аспекты общественной жизни: экономика, политика, наука, культура, здравоохранение. Поэтому масштабное применение информационного оружия способно вызвать последствия не менее тяжелые, чем использование оружия массового поражения.

Специалисты считают, что информационное оружие внесет коренные изменения в ведение военных действий <\*>. Достаточно сказать, что оно позволяет разрушить связь между воинскими частями противника, дезинформировать его, помешать применению высокоточного оружия, деморализовать армию и тыл.

-----  
<\*> См.: The Information Revolution and International Security. Wash., D.C., 1998. P. 108.

Многие развитые страны уделяют значительное внимание разработке методов и средств ведения информационной войны, а также обеспечению информационной безопасности.

В январе 1999 г. американский президент обнародовал программу, предусматривающую ассигнование 1,46 млрд. долл. на развитие способности США вести кибервойну и противостоять ей. В сентябре 2000 г. была принята Доктрина информационной безопасности Российской Федерации <\*>. Значительное внимание проблеме стала уделять ООН. Начиная с 1998 г. Генеральная Ассамблея регулярно принимает резолюции об информационной безопасности, призывая государства к разработке мер, призванных ограничить порождаемые информационными средствами опасности.

-----  
<\*> РГ. 2000. 28 сент.

Информационное оружие имеет прямое отношение к гуманитарному праву, поскольку его применение способно привести к бесчисленным жертвам. В настоящее время применение такого оружия регулируется лишь общими принципами и нормами гуманитарного права, которые требуют в первую очередь, чтобы военные действия велись только против военных объектов, чтобы мирному населению обеспечивалась максимально возможная безопасность, чтобы не подвергались атаке объекты, содержащие опасные силы (ядерные электростанции, химические предприятия и т.п.).

### § 3. Защита жертв войны

#### 1. Основные положения

На протяжении всей истории вооруженные конфликты людей отличались жестокостью, невиданной в животном мире. История оставила тому немало свидетельств <\*>. Причина видится в стремлении путем насильственного захвата обладать собственностью, на которой основано человеческое общество. Война была простейшим путем обогащения. Ныне мирные способы обретения собственности стали гораздо рентабельнее военных. Весьма показателен в этом плане опыт Германии и Японии, которые, проиграв войну, выигрывают мир. Это вселяет надежду на усиление тенденции к упрочению мира.

-----  
<\*> Вот одно из свидетельств Ветхого Завета: "...И предал его Господь, Бог наш (в руки наши), и мы поразили его и сынов его и весь народ его, и взяли в то время все города его, и предали заклятию все города, мужчин и женщин и детей, не оставили ничего в живых..." (Второзаконие: 2, 30).

Возникает вопрос: как мог Всемилостивейший Господь позволить такое? Объяснение видится в том, что жестокость была повседневной реальностью того времени. А поскольку на все воля Божья, то приходилось ссылаться на эту волю.

Жестокостью отличалось отношение не только к врагу, но и к собственным раненым воинам. Предложения об облегчении их участи высказывались не раз. Но только в середине XIX в. международное сообщество созрело для этого. В 1859 г.

французская армия нанесла поражение австро-венгерским войскам в битве при Сольферино. Большое число раненых, обреченных на смерть, покрыли поле боя. Санитарная служба отсутствовала. Ставший свидетелем этого, швейцарец Анри Дюнан организовал помощь на общественных началах. В дальнейшем он предложил учредить общественный орган по оказанию помощи раненым и больным воинам. Его идея была реализована путем учреждения соответствующего комитета, который в дальнейшем стал Международным комитетом Красного Креста.

Это движение побудило швейцарское правительство созвать конференцию, которая завершилась принятием Женевской конвенции об улучшении участи раненых в войне на суше 1864 г. Так было положено начало праву защиты жертв войны. Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. распространили этот режим и на морскую войну, они также содержат нормы о военнопленных и о мирном населении.

В настоящее время основными актами международного гуманитарного права в области защиты жертв войны являются четыре Женевские конвенции 1949 г. <\*>, проекты которых были подготовлены при участии Международного комитета Красного Креста, а также два Дополнительных протокола к ним 1977 г. <\*>.

-----  
<\*> См.: Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, заключена в г. Женеве 12 августа 1949 г., ратифицирована СССР, вступила в силу для СССР 10 ноября 1954 г.; Женевская конвенция об обращении с военнопленными, то же; Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, то же; Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, то же.

<\*> Положения Женевских конвенций признаны как обычные нормы общего международного права. Что же касается Дополнительных протоколов, то ряд государств, в том числе США и Великобритания, отказались от их ратификации, но заявили, что будут применять их основные постановления.

## 2. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца

Одна из специфических черт международного гуманитарного права состоит в том, что в его развитии и реализации важная роль принадлежит общественным организациями, и прежде всего Движению Красного Креста и Красного Полумесяца. Практически в каждой стране действуют национальные общества Красного Креста

или Красного Полумесяца (в мусульманских странах). На международном уровне они объединены в Лигу обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

Высшим органом Движения является Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца <\*>. В отличие от других органов общественного Движения в Конференции участвуют также делегации государств - участников Женевских конвенций 1949 г. Конференция способствует единству движения, принимает поправки к Уставу, содействует соблюдению и развитию международного гуманитарного права.

-----  
<\*> См.: Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца // Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца. М., 1995.

Международный комитет Красного Креста (МККК) в рамках Движения обладает собственным статусом и официально признан Женевскими конвенциями 1949 г. Состоит он из швейцарских граждан. МККК осуществляет признание новых национальных обществ, выполняет функции, возложенные на него Женевскими конвенциями 1949 г., включая наблюдение за соблюдением международного гуманитарного права, оказывает помощь жертвам вооруженных конфликтов, содействует распространению знаний о международном гуманитарном праве и вносит предложения о его развитии.

Свои выводы о соблюдении Женевских конвенций 1949 г. МККК конфиденциально сообщает соответствующему государству. В исключительных случаях он выступает с публичными заявлениями, как это имело место в связи с предполагавшимся применением Ираком отравляющих средств. Эмблемой Движения является красный крест на белом фоне (обратное расположение цветов государственного флага Швейцарии). Мусульманские страны используют знак красного полумесяца.

### 3. Защита раненых и больных

Нормы о защите раненых и больных в войне на суше содержатся в I Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г. и в первом Дополнительном протоколе 1977 г. Согласно Конвенции установленный ею режим распространяется:



1) на личный состав вооруженных сил;

2) личный состав ополчения и добровольческих отрядов, а также организованных движений сопротивления, если во главе их стоит лицо, ответственное за своих подчиненных, если их участники имеют ясно видимый отличительный знак, открыто носят оружие, соблюдают нормы международного гуманитарного права.

Дополнительный протокол распространил этот режим на всех раненых и больных, военных или гражданских, которые нуждаются в немедленной медицинской помощи. Такие лица должны быть уважаемы и защищаемы.

Воюющие обязаны принимать немедленные меры для поиска и сбора раненых и больных. В случае необходимости для этого устанавливается перемирие. К раненым воинам противника следует относиться с уважением, оказывать им необходимую медицинскую помощь. Запрещены медицинские эксперименты над ними. Мертвых подбирают и достойно хоронят. Информация о захоронениях сообщается МККК. Захоронения должны поддерживаться в порядке, к ним обеспечивается доступ родных.

Медицинский персонал находится под защитой гуманитарного права, воюющие должны относиться к нему с уважением и обеспечивать защиту. Медперсонал может быть задержан противником. В таком случае он должен продолжать выполнение своих функций, предпочтительно в отношении собственных граждан.

Защите подлежат постоянные медицинские учреждения и подвижные медицинские формирования. Они должны иметь отличительные знаки. Защита прекращается лишь в случае их использования в целях причинения вреда противнику. Медперсонал вправе иметь личное оружие для самообороны и защиты пациентов. При захвате противником раненых и больных они пользуются правами военнопленных, принимается во внимание состояние их здоровья.

#### 4. Защита раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение

Режим таких лиц определен II Женевской конвенцией об улучшении участи раненых, больных лиц и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 г. и первым Дополнительным протоколом 1977 г. В целом применяются те же нормы, что и в случае войны на суше, однако есть и специфика. Особое значение имеют поиск и спасение. Они должны предприниматься

немедленно после сражения самими боевыми кораблями. При осуществлении таких операций корабли не обретают защиты.

Особую сложность спасательные операции, как уже отмечалось, представляют для подводных лодок. Во время вооруженного конфликта вокруг Фолклендских островов в 1982 г. британская подлодка торпедировала аргентинский корабль, но не была в состоянии спасти его команду. При всех условиях подлодки не вправе предпринимать враждебные действия в отношении спасающихся. Воюющие могут просить нейтральное судно принять на борт раненых и потерпевших кораблекрушение. Такие суда не подлежат захвату.

Госпитальные суда окрашиваются в белый цвет и несут наряду с национальным краснокрестный флаг. Название и описание судна сообщаются противнику. После этого оно не может подвергаться нападению или захвату. Медперсонал и команда судна не подлежат пленению, что же касается способных к передвижению раненых и больных, то они могут быть взяты в качестве пленных военным кораблем противника. В годы Второй мировой войны 4 тыс. легкораненых были взяты в плен кораблями антигитлеровской коалиции с германских госпитальных судов "Тюбинген" и "Градиск". Госпитальное судно может быть подвергнуто досмотру и даже поставлено под временный контроль противником.

## 5. Военнопленные

Основные нормы о режиме военного плена содержатся в III Женевской конвенции 1949 г., а также в первом Дополнительном протоколе 1977 г. (ст. ст. 43 - 47).

Статус военнопленных предоставляется законным участникам военных сражений, именуемых комбатантами. Круг их был сравнительно узок. Вспомним, что в средние века лишь рыцарь был вправе применять оружие, иные могли рассчитывать только на роль оруженосца. Не только применение оружия, но и обладание им простыми смертными жестоко каралось. Причины подобного положения не требуют пояснений. Постепенно армия становилась все более массовой, росло число вспомогательного персонала. В войну втягивалось все большее число лиц гражданского населения, восставшего населения, ополченцев, движения сопротивления, партизан. Гуманитарное право постепенно легализовало эти силы, одновременно ограничивая их определенными условиями.

В отличие от прошлого круг лиц, которым предоставляется статус военнопленных, определен довольно широко. К ним отнесены лица из состава регулярных вооруженных сил, члены военных или добровольческих отрядов, входящих в состав таких сил, а также полицейских сил, движения сопротивления, гражданских вспомогательных сил, приданных войскам, включая прокуроров, судей, журналистов, священников.

Условиями законности участия всех этих лиц в военных действиях являются подчинение командованию, несущему ответственность за их действия, подчинение внутренней дисциплинарной системе, которая, кроме всего прочего, призвана обеспечивать соблюдение норм гуманитарного права.

Одна из наиболее сложных проблем в этой области - отделение законных участников военных действий от незаконных. Дополнительный протокол 1977 г. снизил требования к отрядам сопротивления. Они должны открыто носить оружие только во время военных действий и на виду у неприятеля. По общему правилу они должны иметь знаки отличия. В ходе обсуждения этих положений ряд государств высказали мнение, что отряды сопротивления открывают путь вооруженному бандитизму и террористам, прикрывающимся маской движения сопротивления. В определенной мере этому препятствует требование соблюдать нормы гуманитарного права. И все же проблема остается.

Таким образом, развитие гуманитарного права шло по линии расширения круга законных участников военных действий, которых оно берет под защиту. В результате в значительной мере изменилось содержание понятия комбатанта, т.е. лица, обладающего правом непосредственно принимать участие в военных действиях. Ранее к этой категории принадлежал лишь боевой состав регулярной армии.

Лицо из состава вооруженных сил не может претендовать на статус военнопленного в случае захвата во время занятия шпионажем. Такое лицо подлежит суду военного трибунала. Но если оно было захвачено после выполнения задания и присоединения к своим войскам, то на него распространяется режим военного плена. Шпионаж в данном случае означает сбор на территории противника информации военного значения лицом из состава вооруженных сил страны, находящейся в конфликте, осуществляемый тайно или обманными методами <\*>. От шпионов следует отличать военных разведчиков, которые собирают информацию в форменной одежде своих вооруженных сил. В случае захвата противником они пользуются правами военнопленных.

-----

<\*> В этом смысле понятие шпионажа отличается от его более широкого толкования, используемого в уголовном праве (см., например, ст. 276 УК РФ).

Не имеют статуса комбатанта и не могут рассчитывать на режим военнопленных наемники. Наемник - это лицо, завербованное для использования в вооруженном конфликте, фактически принимающее участие в военных действиях в целях получения материального вознаграждения. При этом оно не должно быть гражданином страны, находящейся в конфликте, и проживать постоянно на ее территории. Оно не входит в состав вооруженных сил стороны в конфликте. Сказанное дает возможность отличать от наемников лиц, участвующих в конфликте не по материальным, а по иным соображениям (политическое сочувствие, общность идеологии, религии).

Наемничество представляет собой серьезную опасность, особенно для небольших развивающихся государств. В 1989 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международную конвенцию о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников <\*>. Конвенция признала наемничество серьезным преступлением, затрагивающим интересы всех государств, и обязала участников либо предавать виновных суду, либо выдавать.

-----  
<\*> Конвенция принята 4 декабря 1989 г. Резолюцией 44/34 на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, вступила в силу 20 января 2001 г., Россия не участвует.

Генеральная Ассамблея ООН регулярно принимает резолюции, осуждающие государства, допускающие вербовку, финансирование, обучение, транзит и использование наемников в целях свержения правительств других государств. Правительства призываются к принятию соответствующих мер, включая законодательные. Наемничеству посвящена ст. 359 УК РФ.

С момента пленения ответственность за военнопленных несет захватившее их государство, а не отдельные командиры, что, разумеется, не исключает уголовной ответственности последних за преступления против военнопленных. Военнопленный не преступник, а солдат, выполнявший свой долг. Его изоляция объясняется исключительно военной необходимостью. С военнопленными надлежит обращаться гуманно. Любое незаконное действие или бездействие, повлекшее смерть или причинившее серьезный ущерб здоровью пленного, является преступлением.

Запрещены медицинские эксперименты на пленных. Должна быть обеспечена защита от местного населения и запугивания. Особо отмечу, что в отношении пленных репрессии также запрещены. Несмотря на крайне жестокое обращение Германии с советскими пленными в годы Великой Отечественной войны, Советское правительство не применяло репрессалий в отношении немецких пленнх.

Пленные должны как можно скорее эвакуироваться из зоны сражения. Пленный обязан сообщить только фамилию, имя, звание, дату рождения и военный номер. Ответы на иные вопросы могут быть даны добровольно.

Лагеря пленнх не должны располагаться так, чтобы предотвращать обстрел военных объектов. Они располагаются в достаточно безопасном месте на суше. Нарушением этого правила явилось размещение большого числа аргентинских пленнх на борту военных транспортных кораблей Великобритании во время конфликта в 1982 г.

Лагеря должны находиться под управлением офицеров действительной службы. Пленные имеют своего представителя, наблюдающего за условиями их жизни и поддерживающего связь с администрацией лагеря. Пленные обеспечиваются необходимой одеждой, питанием, медицинским обслуживанием.

Рядовые пленные могут привлекаться к работе с учетом их физического состояния. Офицеры участвуют лишь в руководстве такими работами. Выполненная работа оплачивается соответствующим образом. Исключается работа военного характера. Следует, однако, учитывать, что в условиях военной экономики почти все виды работ имеют значение для войны. Участие в опасных для здоровья работах может иметь место только на добровольных началах.

Разрешается переписка с внешним миром. Пленные сохраняют правосубъектность и могут передавать юридические документы через пленившее их государство или через такие учреждения, как Комитет Красного Креста. Разрешается получение посылок помощи, поступающих от Красного Креста.

Предусмотрена возможность назначения державы-покровительницы из числа нейтральных государств для наблюдения за уважением прав пленнх. Однако такие случаи редки. Соответствующие функции могут осуществляться МККК. Во время конфликта в Персидском заливе 1990 - 1991 гг. Президент Комитета Красного Креста заявил протест против отказа Ирака допустить его представителей в лагеря пленнх из состава войск коалиции.

Пленные подчинены законам и положениям, действующим в армии пленившего их государства. За совершенные преступления они отвечают по этим законам.

Неудавшийся побег влечет за собой лишь дисциплинарную ответственность. Вновь попавший в плен после удавшегося побега не должен подвергаться наказанию.

После прекращения военных действий пленные подлежат скорейшей репатриации. Еще до этого следует репатриировать раненых и больных. По выздоровлении они не могут использоваться в данном конфликте. Пленные, подозреваемые в совершении преступлений, включая военные, могут задерживаться до суда.

## 6. Интернирование

Иностранные граждане могут быть интернированы воюющими, только если интересы безопасности делают это абсолютно необходимым. Интернированный вправе обжаловать решение о его интернировании в суд и (или) в специально назначенный для этого административный орган.

Условия содержания интернированных аналогичны тем, что и пленных, но в ряде отношений более благоприятны. В частности, семьи не должны разлучаться. Места содержания интернированных не должны находиться в местностях, опасных с военной точки зрения.

Во время войны в Персидском заливе 1990 - 1991 гг., после оккупации Кувейта, граждане западных государств содержались правительством Ирака в качестве "гостей" в важных с военной точки зрения местах с целью предотвращения атаки на них. Такого рода тактика "человеческого щита" во всех случаях противоправна.

## 7. Зоны безопасности

Международное гуманитарное право поощряет создание зон безопасности и госпитальных зон по соглашению воюющих сторон в целях обеспечения безопасности мирного населения. Такие соглашения заключаются через посредничество МККК или державы-покровительницы. Типовое соглашение такого рода приложено к I Женевской конвенции 1949 г. Эти зоны не должны иметь военных установок. Они не подлежат нападению.

В целях сохранения жизни людей или спасения культурных ценностей возможно объявление "незащищаемой местности" (обычно это город или заповедник, ограниченные участки территории, расположенные вблизи линии фронта). Они могут

стать объектом оккупации противником без боя. По соглашению воюющих сторон могут устанавливаться и демилитаризованные зоны.

#### § 4. Режим военной оккупации

##### 1. Понятие оккупации

В ходе вооруженного конфликта одна из воюющих сторон может обрести контроль над частью или всей территорией другой, т.е. оккупировать ее. Оккупация не наделяет оккупанта суверенными правами. Он не вправе аннексировать или передать другому государству эту территорию. Ее судьба решается лишь при окончательном мирном урегулировании. Не следует также забывать, что согласно Уставу ООН завоевание не является законным методом приобретения территории.

После оккупации Кувейта в ходе войны 1990 - 1991 гг. Ирак попытался аннексировать его территорию, объявив ее своей 19-й провинцией. Эта аннексия не была признана ни одним государством.

Во время обеспечения на оккупированной территории необходимого порядка сам факт оккупации (даже незаконной) возлагает на население некоторые обязанности в отношении оккупанта, а последний несет ответственность за уважение прав населения.

Основной критерий оккупации носит фактический характер - установление реальной власти над территорией. IV Гагская конвенция 1907 г. установила, что территория считается оккупированной, когда она реально становится подвластной армии противника. Оккупация распространяется лишь на ту часть территории, на которой эта власть установилась и реально осуществляется. Согласно общей для всех четырех Женевских конвенций 1949 г. ст. 2 режим оккупации применяется и в том случае, если территория занята без вооруженного сопротивления.

Существуют разные виды оккупации. Гуманитарное право распространяет свое действие прежде всего на военную оккупацию, т.е. на временное занятие территории войсками противника в ходе вооруженного конфликта. Другим видом оккупации, также имеющим связь с вооруженным конфликтом, является послевоенная оккупация как средство обеспечения выполнения государством, несущим ответственность за агрессию, своих обязательств. Примером может служить оккупация территории Германии и ее союзников войсками антигитлеровской коалиции на основе соглашений. Гуманитарное право применяется и к оккупации такого рода.

Иной вид оккупации имеет место при освобождении территории союзника от вражеской оккупации. Устанавливая временный контроль над освобожденной территорией, союзная армия руководствуется нормами гуманитарного права. Еще один вид оккупации - занятие воюющей стороной территории нейтрального государства. И в этом случае применяется гуманитарное право.

## 2. Действие режима оккупации во времени

Оккупация начинается с установления фактического контроля над территорией, с создания оккупационной администрации. Однако даже при кратковременном занятии территории войсками неприятеля они обязаны соблюдать соответствующие правила оккупации.

Оккупационный режим прекращается с момента утраты фактического контроля над территорией. Если же оккупация сохраняется и после прекращения военных действий, то согласно IV Гаагской конвенции соответствующие нормы гуманитарного права подлежат применению в течение года после общего прекращения военных действий. Это положение было обоснованно изменено первым Дополнительным протоколом 1977 г., установившим, что международное гуманитарное право должно применяться до прекращения оккупации. Думается, что данное изменение внесено с учетом опыта многолетней оккупации Израилем восточного берега реки Иордан.

Прекращение оккупации не ликвидирует связанные с ней юридические отношения. Особенно часто возникают вопросы, связанные с возмещением причиненного оккупацией ущерба и уголовной юстицией.

После прекращения иракской оккупации в 1991 г. Кувейт предъявил требования о возмещении ущерба. Для обеспечения этих требований Совет Безопасности разрешил ограниченный экспорт иракской нефти, главным образом для целей удовлетворения индивидуальных претензий. После освобождения территории Кувейта существенной проблемой с точки зрения уважения прав человека стала массовая внесудебная расправа над членами палестинской общины, обвиняемыми в пособничестве врагу.

## 3. Управление оккупированной территорией



Управление осуществляется оккупационной администрацией с учетом соответствующих норм гуманитарного права, по возможности сохраняя действие местных законов. Оккупационные власти обязаны разрешить деятельность местных судей и чиновников, но не могут принудить их к этому. Возникает сложная проблема. С одной стороны, подобная деятельность соответствует интересам населения, с другой - может быть основанием для обвинения в сотрудничестве с оккупационными властями. Оккупант вправе создавать и собственные "неполитические военные суды".

Оккупационная власть может использовать в своих целях государственные здания, но право собственности на них не приобретает. В отношении недвижимой государственной собственности, лесов, сельхозугодий оккупационная власть является лишь временным управляющим и должна обеспечивать их сохранение.

#### 4. Правовое положение населения оккупированной территории

В пределах возможного оккупационные власти обязаны уважать основные права человека, а также права, определенные международными нормами по гуманитарным вопросам. Мирному населению должен быть предоставлен определенный уровень защиты с учетом, разумеется, интересов безопасности оккупационных сил. Оккупирующее государство обязано, во взаимодействии с местными властями, обеспечить население в максимально возможной мере медицинским обслуживанием, включая санитарную службу. Медицинские учреждения могут быть временно реквизированы для лечения раненых, но такое изъятие компенсируется созданием необходимых учреждений для мирного населения. Оккупационные власти следят за обеспеченностью населения питанием и в случае необходимости принимают соответствующие меры. Допускается помощь под эгидой МККК.

Население не может принуждаться к деятельности, имеющей военное значение. Допускается набор добровольцев. Однако по законам своего государства такого рода добровольцы квалифицируются как предатели. Вторая мировая война дала тому множество примеров.

Допускается привлечение лиц старше 18 лет к принудительному труду, если это необходимо для оккупационных войск, коммунальных служб, для обеспечения населения едой, медицинским обслуживанием, жильем, одеждой. Работающие должны получать справедливую оплату и не могут быть вывезены за рубеж (депортированы).

Допускается реквизиция частной собственности для нужд оккупационных сил, но с учетом местных возможностей. Изъятые подлежат оплате наличными или путем выдачи расписки. Разрушение собственности запрещено, кроме случаев абсолютной военной необходимости.

## 5. Движение сопротивления на оккупированной территории

Едва ли есть смысл напоминать об общеизвестных фактах, о роли вооруженного сопротивления во время Второй мировой войны. Сегодня эта роль настолько значительна, что зачастую легче оккупировать иностранную территорию, чем удержать ее длительное время под своим контролем.

Согласно III Женевской конвенции 1949 г. лица из милицейских и добровольческих отрядов, включая организованное движение сопротивления, действующих на оккупированной территории, имеют право на статус военнопленных. Правомерность партизанской войны была признана еще IV Гаагской конвенцией 1907 г. Для признания комбатантами партизаны должны удовлетворять ряду требований. Партизан должен принадлежать к организованному отряду во главе с лицом, ответственным за своих подчиненных перед своим правительством, лицом, обеспечивающим дисциплину и соблюдение прав международного гуманитарного права (см. ст. 43 первого Дополнительного протокола 1977 г.). Партизаны должны открыто носить оружие перед началом и во время сражения.

Организованное сопротивление, не имеющее соответствующей связи с вооруженными силами, например боевые группы, действующие в городах, находится в ином положении. Участники таких групп могут привлекаться к уголовной ответственности. К смертной казни они могут быть приговорены лишь за шпионаж, за серьезное повреждение военных объектов (диверсия) и за убийство при условии, что такая мера наказания была предусмотрена правом государства, которому принадлежит оккупированная территория. Запрещены коллективные наказания и взятие заложников.

## § 5. Нейтралитет

### 1. Понятие нейтралитета

Нейтралитет - один из древнейших институтов права войны. Однако в современном международном праве он обрел немало новых черт. Как институт международного гуманитарного права он рассматривается прежде всего в качестве инструмента, призванного защитить население государства от бедствий, связанных с вооруженным конфликтом.

После вступления в силу Устава ООН, поставившего применение силы вне закона и обязавшего государства сотрудничать в поддержании мира и безопасности, в литературе начали высказываться взгляды, отрицающие возможность нейтралитета. Необоснованность такого рода взглядов была подтверждена Международным судом. В Консультативном заключении о ядерном оружии Суд определил, что принцип нейтралитета обладает кардинальным значением, аналогичным тому, которое принадлежит иным гуманитарным принципам и нормам <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1966. Para 89.

И в ирано-иракской войне, и при конфликте вокруг Фолклендских островов большинство государств оставались нейтральными. Даже в случае применения вооруженных сил против Ирака на основе полномочий Совета Безопасности участие в подавлении агрессии принимали лишь несколько государств. Правда, на другие государства резолюции Совета Безопасности возложили определенные обязательства по ограничению их отношений с агрессором. Такие случаи получили наименование "ограниченный нейтралитет".

Имеются случаи дружественного нейтралитета. Так, в первые годы Второй мировой войны США придерживались дружественного нейтралитета в отношении торговли с Великобританией и одновременно ограничивали торговлю с Германией, что не отвечало нормам о нейтралитете, требующим равного отношения к воюющим.

Известны случаи постоянного нейтралитета. Бельгия была постоянно нейтральным государством на основе договора до 1914 г. Нарушение Германией нейтралитета Бельгии послужило одним из официальных оснований вступления Великобритании в Первую мировую войну.

На основе внутреннего законодательства Швейцария, Австрия и Мальта являются постоянно нейтральными государствами, признанными в качестве таковых другими странами. О своем нейтралитете объявил Туркменистан.

В прошлом решающими были формальные моменты, нейтралитет начинался с наступлением юридического состояния войны. Ныне решающим является наличие

вооруженного конфликта независимо от такого состояния. Правила нейтралитета подлежат применению, коль скоро международный конфликт достигает такого уровня, при котором приобретает значение позиция третьих государств. Нейтралитет в отношении конфликта немеждународного характера не имеет места, поскольку это внутреннее дело соответствующего государства и здесь действует принцип невмешательства.

## 2. Нейтралитет в сухопутной войне

Основная обязанность нейтрального государства состоит в воздержании от оказания активной помощи любому из воюющих и в соблюдении единых стандартов в отношениях с ними.

Это положение не раз нарушалось. Будучи нейтральным государством в годы Второй мировой войны, Швейцария реально оказывала финансовую помощь Германии. Награбленное последней золото переправлялось в швейцарские банки, что позволяло финансировать продолжение войны. Стоимость "нацистского золота" превышала 3 млрд. долл.

Статус нейтрального государства определен Гаагскими конвенциями 1907 г. в отношении войны на суше и на море. Соответствующие положения стали обычными нормами международного гуманитарного права. В отношении воздушной войны аналогичные нормы не были созданы. Она регулируется по аналогии с сухопутной и морской войной.

Нейтральная территория неприкосновенна. Она не может быть театром военных действий или объектом нападения, а также использоваться в иных военных целях. Запрещена транспортировка через нее войск и военного снабжения.

Нейтральное государство не обязано прекращать торговлю с воюющими сторонами, в том числе и военными материалами. В случае введения ограничений на торговлю они должны в равной мере относиться ко всем воюющим. Нейтральное государство не вправе иметь на своей территории вербовочные пункты воюющих сторон, но не обязано запрещать своим гражданам добровольно вступать в их вооруженные силы. Как известно, на этом основании значительные контингенты добровольцев, а также квазидобровольцев из разных стран, включая СССР, участвовали в гражданской войне в Испании в конце 1930-х гг. на стороне республиканского правительства.

В случае пленения граждан нейтрального государства, участвовавших в военных действиях противника, они не могут рассчитывать на такой же режим, как у иных пленных.

При необходимой самообороне военные действия нейтрального государства не рассматриваются как враждебный акт. Перешедшие границу в поисках убежища иностранные войска подлежат интернированию.

### 3. Нейтралитет и военные действия на море

В данном случае существует две основные проблемы:

- права воюющих сторон в отношении морской торговли нейтрального государства;
- права нейтрального государства в отношении судов воюющих сторон, находящихся в пределах его юрисдикции.

Издавна признается право воюющих государств на досмотр нейтральных торговых судов в целях предотвращения провоза военной контрабанды. Принято различать:

- абсолютную военную контрабанду, т.е. военные материалы;
- условную контрабанду, т.е. материалы двойного назначения, пригодные для использования и в военных, и в мирных целях;
- неконтрабанду.

Предметы первых двух категорий могут быть захвачены, если предназначены для противника. Третья категория захвату не подлежит. Почта не подлежит захвату. В случае если почта окажется в руках воюющего государства, она должна быть отправлена по адресу как можно скорее.

Перевозящее контрабанду нейтральное судно может быть захвачено в открытом море или в территориальных водах воюющих государств. Контрабандный груз подлежит конфискации на основе решения специального суда, который называется "призовой суд". Само нейтральное судно может быть конфисковано как приз, если контрабанда составляла более половины всего груза.

В условиях мировых войн концепция военной контрабанды была заменена режимом морской изоляции. Любой груз, включая еду, считался контрабандой, если направлялся противнику.

В вооруженных конфликтах на море применяется морская блокада, т.е. изоляция портов или береговой линии противника. Блокада должна быть эффективной, т.е.

способной реально воспрепятствовать проходу судов. Нейтральные суда при приближении к зоне блокады досматриваются, а при нарушении ими блокады могут быть захвачены. После 1945 г. были случаи объявления блокады, но ни один из них не отвечал соответствующим требованиям.

Во время войны с Пакистаном Индия в 1971 г. объявила блокаду портов противника. Однако количество выделенных для этого кораблей оказалось весьма далеко от требований эффективной блокады. Широкомасштабная блокада была организована Соединенными Штатами в отношении Кубы в целях не допустить доставку советских ракет. Блокада была предпринята в мирное время и не может быть признана правомерной, поскольку представляла нарушение принципа неприменения силы или угрозы силой.

Блокада применяется в качестве международных экономических санкций. В 1990 г. Совет Безопасности уполномочил применение военно-морских сил для прекращения экспорта нефти из Ирака.

На морскую акваторию распространяется режим, общий для всей территории государства. Если речь идет о территориальном море нейтрального государства, то оно не может быть театром военных действий. В случае захода преследуемого военного корабля противника в воды нейтрального государства преследование приостанавливается.

Военные корабли воюющих государств могут находиться в водах нейтрального государства не свыше 24 часов, причем в одном порту - не более трех кораблей. Продление срока пребывания может иметь место в случае потребности в ремонте в пределах, необходимых для достижения судном своего порта. В случае превышения кораблем допустимого срока его команда подлежит интернированию, а корабль делается непригодным для выхода в море.

В последние годы ряд государств объявили запрет на заход в их порты кораблей с ядерным оружием или даже с ядерным двигателем. Такое запрещение может быть отнесено и к периоду вооруженного конфликта.

#### 4. Нейтралитет и военные действия в воздушном пространстве

Как уже отмечалось, специальных конвенций о ведении военных действий в воздушном пространстве нет. Ведущие державы, в военном могуществе которых авиации принадлежит особая роль, не торопились регламентировать ее деятельность.

Поэтому, как и в других случаях, действия авиации в нейтральном воздушном пространстве регулируются общими нормами гуманитарного права.

Воюющие обязаны уважать неприкосновенность воздушного пространства нейтрального государства. В случае входа самолета воюющего государства в воздушное пространство нейтрального государства последнее обязано принять имеющиеся в его распоряжении меры для удаления его или принуждения его к посадке с последующим интернированием находящихся на его борту лиц. Интернирование применяется и в случае вынужденной посадки. Даже подобранный нейтральным кораблем в открытом море экипаж потерпевшего аварию самолета подлежит интернированию.

Нейтральное государство не вправе поставлять авиационную технику воюющим государствам, однако не обязано запрещать такие поставки частным фирмам.

Контроль воюющих государств в отношении гражданской авиации нейтральных государств аналогичен тому, который осуществляется в отношении нейтральных морских судов. Гражданскому самолету может быть предложено приземлиться для проверки. Самолет может быть конфискован, если он занят деятельностью, несовместимой с нейтралитетом.

5. Граждане нейтральных государств и их собственность на территории воюющих государств

Находящиеся на территории воюющего государства граждане нейтрального государства в соответствии с гуманитарным правом не могут претендовать на особые привилегии по сравнению с местными гражданами. За ними признаются права мирного населения. Следует, однако, учитывать, что возможность их дипломатической защиты со стороны своего нейтрального государства имеет существенное значение.

Нейтральная собственность во время вооруженного конфликта подвергается той же опасности, что и местная. За ее повреждение в ходе военных действий воюющее государство ответственности не несет. Исключениями являются повреждение или уничтожение реквизированной собственности, а также если ущерб причинен в нарушение норм гуманитарного права.

§ 6. Международное гуманитарное право в конфликтах  
немеждународного характера

Рост числа конфликтов немеждународного характера и отличающая их жестокость придают особое значение распространению на них определенных гуманитарных норм. Основные общепризнанные нормы относительно конфликтов немеждународного характера содержатся в ст. 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 г. То обстоятельство, что положения ст. 3 являются общепризнанной обычной нормой, было подтверждено и Международным судом ООН в решении по делу "Никарагуа против США".

Статья 3 содержит, как в ней и подчеркивается, минимальные требования. Лица, которые не принимают участия в военных действиях, в том числе и прекратившие участие, должны пользоваться гуманным обращением. В этих целях запрещены посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность, взятие заложников, посягательство на человеческое достоинство, внесудебное осуждение или наказание. В статье указано, что применение ее положений не затрагивает юридического статуса сторон в конфликте и потому участники вооруженного мятежа после захвата могут быть преданы суду.

Немеждународным конфликтам посвящен второй Дополнительный протокол 1977 г. Следует при этом учитывать, что в процессе его принятия ряд государств выразили обоснованное сомнение в существовании соответствующих обычных норм. Несмотря на многочисленные конфликты немеждународного характера, как их участники, так и иные государства практически не ссылаются на Протокол. В результате признание его положений в качестве обычных норм откладывается.

Статья 5 Устава Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии признала серьезные нарушения Женевских конвенций в качестве преступлений, также если они совершены в конфликтах немеждународного характера. Соответствующие положения содержит и Статут Международного уголовного суда (ст. 8).

Второй Дополнительный протокол подчеркивает необходимость уважения прав человека и в немеждународных вооруженных конфликтах.

Во внутренние конфликты вовлекается значительное число подростков. Второй Дополнительный протокол предусматривает запрещение привлечения детей до 15 лет к участию в вооруженных конфликтах.

Как известно, в Чечне это положение не соблюдалось. Если тем не менее такой подросток все же принимал участие и был задержан, ему предоставляются необходимые гарантии, включая возможность продолжить образование.



Принудительное перемещение населения может иметь место только по соображениям его безопасности. Учреждения и памятники культуры должны щадиться; это относится и к религиозным объектам. Во внутренних конфликтах такие учреждения и объекты зачастую подвергаются массовому разрушению.

Что же касается методов и средств ведения военных действий, то здесь, очевидно, следует руководствоваться соответствующими нормами, относящимися к международным конфликтам. Применение правительством Ирака в 1980 г. химического оружия против курдских селений вызвало широкий протест в мире.

Раненые и больные. Национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца могут оказывать гуманитарную помощь жертвам конфликта. Поощряется участие гражданских лиц в сборе раненых и больных и в оказании им помощи. Если население страдает из-за отсутствия необходимого снабжения, то, с согласия государства, в таком снабжении может оказываться иностранная помощь на одинаковых для всего населения началах.

Стороны в конфликте обязаны принимать все необходимые меры к розыску и спасению раненых, которым обеспечивается гуманное обращение, включая медицинскую помощь. Медицинский персонал, служители церкви подлежат уважению и защите. Медицинские учреждения и транспорт не могут быть объектом нападения (вспомним захват дудаевцами больницы в Буденновске и превращение больных в заложников). Покровительство прекращается в случае использования медицинского учреждения или транспорта в военных целях. Для обозначения медицинского учреждения используются те же знаки, что и в международном конфликте.

Задержанные. В конфликте немеждународного характера употребление термина "военнопленный" неверно юридически и политически. Здесь речь идет о "задержанных", которые статусом военнопленного не обладают. Тем не менее за ними предусмотрены определенные права. Общие условия содержания и работы, которая может носить принудительный характер, должны в принципе соответствовать тем, которыми пользуется местное население.

Условия содержания мест заключения в общем аналогичны тем, что предусмотрены для лагерей военнопленных и интернированных в международных конфликтах: удаление от места боев, медицинская помощь. Допускается переписка, которая может быть ограничена. В момент окончания задержания принимаются меры к обеспечению безопасности освобождаемых.

Мирное население. Мирное население подвергается особому риску во внутренних конфликтах. Согласно Дополнительному протоколу население не должно подвергаться нападению, запрещены действия, а также угрозы, преследующие цель запугать население. Недопустимы также нападения на объекты, необходимые для жизни мирных граждан, включая запасы продовольствия, места его производства, источники воды. Оговаривается недопустимость нападения на объекты, содержащие опасные силы, например плотины, ядерные электростанции, очевидно, и нефтепромыслы.

## § 7. Международное гуманитарное право и миротворческие силы ООН

В соответствии со ст. 43 Устава ООН Совет Безопасности вправе применять вооруженные силы в целях пресечения агрессии. В качестве примера можно привести военные операции коалиционных сил против Ирака в 1990 - 1991 гг., осуществлявшиеся по мандату ООН. На такие акции распространяется действие норм международного гуманитарного права. В Положении о чрезвычайных силах ООН 1957 г. говорится: "Силы будут соблюдать принципы и дух общих международных конвенций, применяемых к поведению военного персонала".

От применения военной силы для подавления актов агрессии отличаются миротворческие операции. Под ними понимается установление присутствия ООН в месте конфликта с согласия всех сторон конфликта обычно с участием военного и (или) полицейского персонала.

Миротворческие силы не являются участниками вооруженного конфликта, и на этом основании некоторые юристы утверждают, что международное гуманитарное право к ним неприменимо. Тем не менее миротворческие силы вправе использовать силу в порядке самообороны или при попытках силой препятствовать осуществлению их задания. К такого рода конфликтам гуманитарное право применимо.

Прежде всего предоставляемые в распоряжение ООН национальные контингенты подчинены праву своего государства и не могут нарушать обязательные для своего государства международные нормы. В случае совершения военного преступления военнослужащий подлежит ответственности по внутреннему праву. Участие в операциях ООН не может освобождать от обязанности уважения гуманитарных норм. Если же миротворческие операции ограничиваются

поддержанием порядка, то к ним применимо не международное гуманитарное право, а правила полицейских операций <\*>.

-----  
<\*> Правила применения силы полицией определены в Кодексе поведения должностных лиц правоохранительных органов (принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1979 г.), в докладе VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 1990 г. - "Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами правоохранительных органов".

Другая сторона вопроса - защита персонала, участвующего в миротворческих операциях ООН. Учитывая характер осуществляемых им операций, ему должен быть предоставлен более высокий уровень защиты, чем военнослужащим воюющих, уровень, аналогичный тому, который распространяется на гуманитарные организации.

По этому вопросу имеется принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1994 г. Конвенция о безопасности персонала ООН. В соответствии с этой Конвенцией такой персонал в случае захвата подлежит немедленному освобождению. С находящимся в ожидании освобождения персоналом надлежит обращаться в соответствии с принципами и духом Женевских конвенций 1949 г. (ст. 8). Данная Конвенция перечисляет виды преступлений против персонала ООН и обязывает участвующие государства сделать их наказуемыми по своему праву (ст. 9). Статут Международного уголовного суда в числе относящихся к его юрисдикции военных преступлений указывает преступления против персонала, осуществляющего оказание гуманитарной помощи, или миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом ООН (ст. 2).

## § 8. Обеспечение норм международного гуманитарного права

Обеспечение уважения норм международного гуманитарного права имеет значительную специфику. Если при нарушении норм международного права возникает ответственность государств, то при нарушении норм международного гуманитарного права центр тяжести переносится на ответственность индивида. При этом если в прошлом индивид мог быть привлечен к ответственности только по внутреннему праву, то со времени Нюрнбергского процесса он может быть судим непосредственно на основе международного права. Приговор Нюрнбергского трибунала определил, что индивиды несут международные обязанности,

превышающие национальные обязательства повиновения. Тот, кто нарушает законы войны, не может рассчитывать на иммунитет, действуя с разрешения государства, если государство при этом выходит за рамки своей компетенции по международному праву. Такая позиция была совершенно необходимым шагом в направлении обеспечения норм международного гуманитарного права. Тем не менее международная процедура носит дополнительный характер по отношению к национальной. Она предназначена для особых случаев. Основную массу военных преступлений в состоянии охватить только национальная система.

## 1. Национальные средства

Обычно, когда речь заходит об обеспечении уважения права, взоры людей обращаются к правоохранительным органам. Последним действительно принадлежит важная, но вовсе не решающая роль в обеспечении уважения закона. Главное - в воспитании, в привитии уважения к человеку, его правам и интересам.

Одна из причин роста преступности в России и в других странах СНГ видится в том, что в советский период общество не было воспитано в духе уважения к человеческой личности. С легкостью убивающий, грабящий своих сограждан будет еще более жесток в ходе вооруженного конфликта. Чеченский опыт тому свидетельство.

Женевские конвенции и первый Дополнительный протокол к ним квалифицируют ряд серьезных нарушений содержащихся в них норм как военные преступления <\*>. В отношении таких преступлений установлена универсальная юрисдикция. Любое государство, во власти которого окажется обвиняемый, обязано организовать уголовное преследование либо выдать это лицо другому государству. При менее серьезных нарушениях государствам следует предпринимать меры как уголовного, так и дисциплинарного характера. Конвенции обязали участников принять соответствующие законы.

-----  
<\*> Статьи 49, 50 I Женевской конвенции 1949 г.; ст. ст. 50, 51 II Женевской конвенции 1949 г.; ст. ст. 129, 130 III Женевской конвенции 1949 г.; ст. ст. 146, 147 IV Женевской конвенции 1949 г.; ст. 85 первого Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, 1977 г.

Однако закон сам по себе дела не решает. Необходимо воспитание соответствующего правосознания. Начинать надо со школы. Особенно важно воспитание военнослужащих. Чем выше воинское звание, тем значительнее должны быть знания международного гуманитарного права. Военачальник обязан сделать все от него зависящее для предупреждения нарушений норм гуманитарного права лицами, входящими в состав подчиненных ему вооруженных сил. Пренебрежение этой обязанностью само по себе рассматривается как наказуемое деяние.

Пока число случаев привлечения государствами своих военнослужащих к уголовной ответственности за нарушение международного гуманитарного права ничтожно мало.

В качестве примера можно указать на процесс американского лейтенанта У. Келли, который в 1971 г. был осужден военным трибуналом в соответствии с Единым законом о военной юстиции за массовые убийства мирных жителей вьетнамской деревни Сонгми.

Пленные могут быть судимы и за совершенные ранее военные преступления, а также отбывать срок наказания после завершения конфликта.

## 2. Законодательство России

В соответствии с принятыми на себя обязательствами в области международного гуманитарного права Россия должна принять необходимое для их реализации законодательство. Однако пока в этом направлении сделано мало.

Правовой основой Военной доктрины РФ определены наряду с Конституцией РФ и федеральными законами международные договоры РФ в области обеспечения военной безопасности <1>. Аналогичные ссылки есть и в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" (ст. 3) <2>, в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне" (ст. 3) <3>. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ "О военном положении" содержит ссылку на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в этой области как на одну из составляющих правовой основы военного положения (ст. 2) <4>.

-----

<1> СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852.

<2> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750; 2000. N 1 (ч. I). Ст. 6 (с послед. изм.).

<3> РГ. 1998. 18 февр. (с послед. изм.).

<4> РГ. 2002. 2 февр.

Обойдено молчанием международное право в Федеральном законе от 6 февраля 1997 г. N 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации", которым отведена особая роль в конфликтах немеждународного характера <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1997. N 6. Ст. 711; РГ. 2000. 22 июня (с послед. изм.).

В своем Постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд РФ подтвердил, что ратифицированные конвенции по гуманитарному праву подлежат применению независимо от издания имплементирующих их актов. Вместе с тем Суд указал, что ненадлежащий учет положений второго Дополнительного протокола к Женевским конвенциям "во внутреннем законодательстве послужил одной из причин несоблюдения правил названного Дополнительного протокола..." <\*>.

-----  
<\*> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3224.

Значительное внимание уделено гуманитарному праву новым Уголовным кодексом РФ. Наиболее общее положение содержит ст. 356 УК РФ "Применение запрещенных средств и методов ведения войны": "Жестокое обращение с военнопленными или гражданским населением, депортация гражданского населения, разграбление национального имущества на оккупированной территории, применение в вооруженном конфликте средств и методов, запрещенных международным договором Российской Федерации, - наказывается...".

Практически эта статья охватывает все виды преступлений против гуманитарного права. Отдельные статьи посвящены ответственности за применение запрещенного международным правом оружия массового поражения, за геноцид, экоцид, наемничество.

Как известно, прошел ряд судебных процессов, в результате которых значительное число российских военнослужащих были осуждены за преступления, совершенные в ходе военных действий в Чечне.

### 3. Международные средства

Государство, нарушающее нормы международного гуманитарного права, несет международно-правовую ответственность. В связи с этим могут применяться предусмотренные международным правом санкции и контрмеры. Следует, однако, учитывать, что применение такой важной контрмеры, как репрессалии, в данном случае ограничено. Неправомерны репрессалии в отношении всех категорий жертв войны. Менее определен вопрос о допустимости применения запрещенных методов и средств ведения войны в ответ на их применение противником.

Государство, отказывающееся привлечь к уголовной ответственности лиц, нарушивших нормы международного гуманитарного права и находящихся в его юрисдикции, нарушает свои обязательства по международному праву, и к нему могут быть применены соответствующие меры воздействия.

Известно, что Уставы Нюрнбергского и Токийского военных трибуналов предусмотрели ответственность за военные преступления и преступления против человечности. Более подробно соответствующие преступления определены в Статуте Международного уголовного суда, а также в Уставе Трибунала для Югославии. Они разделены на две основные категории:

- а) серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г. (т.е. права Женевы);
- б) нарушения законов и обычаев войны (т.е. права Гааги).

Для конфликтов немеждународного характера особый интерес представляет Устав Трибунала для Руанды. Устав определил следующий перечень преступлений в такого рода конфликтах, подчеркнув, что он не является исчерпывающим (ст. 4): преступления против жизни, физического и психического здоровья, включая пытки, причинение увечий, телесные наказания; коллективные наказания; взятие заложников; терроризм; грубое нарушение человеческого достоинства, в частности изнасилование, принуждение к занятию проституцией и т.п.; грабеж; вынесение приговоров и их исполнение без предварительного рассмотрения дела законным судом; угрозы совершить любое из перечисленных действий.

Трудно спорить с тем, что международное гуманитарное право пока недостаточно эффективно. Следует вместе с тем учитывать, сколь сложные отношения оно призвано регулировать. Поэтому даже небольшой прогресс означает ограничение значительных бедствий. Постепенно складывается положение, при котором каждый участник сражения начинает чувствовать, что за совершаемые преступления он реально может понести наказание. Что же касается государств, то им стало сложнее уходить от отрицательных последствий нарушения международного гуманитарного права.

Этому способствует и постепенное совершенствование международного механизма обеспечения норм международного гуманитарного права. Первый Дополнительный протокол 1977 г. предусматривает создание международной комиссии по установлению фактов, которая призвана устанавливать случаи серьезных нарушений гуманитарного права. Для создания такой комиссии требуется согласие и другой стороны. Пострадавшая сторона может обратиться с просьбой к МККК с тем, чтобы тот воздействовал на государство - нарушителя гуманитарного права. Наконец, можно обратиться и в ООН.

В решении по делу "Никарагуа против США" Международный суд установил общепризнанность принципов международного гуманитарного права, их общеобязательность. Эти принципы защищают не интересы той или иной стороны в конфликте, а общечеловеческие ценности. Поэтому они возлагают обязанность содействовать их соблюдению на каждое государство. Первый Дополнительный протокол 1977 г. обязывает государства принимать меры как совместно, так и индивидуально, а также в сотрудничестве с ООН (ст. 89). В результате любое третье государство вправе принимать меры воздействия в отношении государства, серьезно нарушающего гуманитарное право.

## Литература

Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989.

Арцибасов И.Н. Международное право (законы и обычаи войны). М., 1975.

Гассер Х.-П. Международное гуманитарное право. Введение. М., 1999.

Досвальд-Бек Л. Международное гуманитарное право и право прав человека. М., 2001.

Защита окружающей среды в международном гуманитарном праве. М., 1995.

Мелков Г.М. Международное право в период вооруженных конфликтов. М., 1986.

Полторак А.И., Савинский Л.И. Вооруженные конфликты и международное право. М., 1976.

Пустогаров В.В. Международное гуманитарное право. М., 1999.

Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. М., 1999.

Фуркало В.В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Киев, 1986.



## Глава XIV. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

### § 1. Общая часть

#### 1. Понятие права международной ответственности

Право международной ответственности - отрасль международного права, принципы и нормы которой определяют для субъектов международного права юридические последствия международно-противоправных деяний, а также причинения ущерба в результате деятельности, не запрещенной международным правом.

В этом определении нашло отражение существование двух подотраслей права международной ответственности - ответственности за противоправные действия и ответственности за ущерб, являющийся результатом деятельности, не запрещенной международным правом. По своей юридической природе эти виды ответственности принципиально различны, они регулируются различными комплексами норм, иными являются также содержание и формы, в которых они могут проявляться.

Подотрасль ответственности за противоправные действия состоит из трех основных частей: общая часть, ответственность государств, ответственность международных организаций.

Комиссия международного права сочла, что одновременное рассмотрение различных видов ответственности существенно осложнило бы задачу. Поэтому было решено начать с кодификации норм об ответственности за противоправные деяния. Одновременно подчеркивалось растущее значение ответственности за риск <\*>. В дальнейшем Комиссия начала работу над темой "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом". После завершения работы над статьями об ответственности государств Комиссия в 2002 г. начала работу над проектом статей об ответственности международных организаций. С учетом этого целесообразно отдельно рассматривать эти виды ответственности, начав с ответственности за противоправные деяния <\*\*\*>.

-----

<\*> См.: Ежегодник КМП. 1973. Т. II. С. 196.

<\*\*\*> В отечественной науке проблемы международно-правовой ответственности основательно рассматривались В.А. Василенко, В.Н. Ельциным, Ю.М.

Колосовым, П.М. Курисом, Д.Б. Левиным, В.А. Мазовым, Ю.В. Петровским, Г.И. Тункиным, Н.А. Ушаковым.

Существуют два различных вида ответственности. Негативная ответственность порождается правонарушением, является деликтной. Именно этому виду и посвящено право международной ответственности. Вторым видом является позитивная ответственность, под которой понимается вытекающая из международного права обязанность принять необходимые меры для достижения поставленной цели. Согласно Уставу ООН Совет Безопасности несет "главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности" (ст. 24).

Формирование права международной ответственности как отдельной отрасли - характерная черта современного международного права. Процесс этот идет не просто. Слишком серьезные интересы государств затрагивает эта отрасль. Комиссии международного права потребовалось без малого половина века для разработки и принятия в 2001 г. проекта статей "Ответственность государств за международно-противоправные деяния". Рассмотрев представленный Комиссией проект, Генеральная Ассамблея ООН 12 декабря 2001 г. приняла Резолюцию, в которой подчеркивается "огромное значение темы ответственности в отношениях между государствами". Статьи проекта были приняты к сведению, включены в Резолюцию в качестве приложения и предложены "вниманию правительств, не затрагивая при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере".

При обсуждении проекта статей на сессии Генеральной Ассамблеи делегация России заявила, что он заслуживает "самой положительной оценки", наиболее полно "учитывает практику государств, судебные решения и правовую доктрину". Делегация выступила за разработку на базе статей универсальной конвенции, которая призвана стать "фундаментальной основой международного публичного права" <\*>.

-----

<\*> ДВ. 2001. N 12. С. 95 - 97.

Следует учитывать, что подготовленные Комиссией статьи в значительной мере представляют собой кодификацию существующих обычных норм, разумеется, с уточнением их содержания и со значительными элементами прогрессивного развития. Еще до завершения работы Комиссии над проектом целый ряд его положений был признан Международным судом кодификацией обычных норм <\*>.

-----

<\*> Особенно показательны в этом плане решения Суда по делу "Венгрия против Словакии" (ICJ. Reports. 1997) и по делу "Германия против США" (ICJ. Reports. 2001).

Принятие Генеральной Ассамблеей статей об ответственности к сведению означает их официальное признание и увеличивает возможности утверждения их в позитивном обычном праве. Они представляют собой наиболее авторитетное изложение соответствующей части права международной ответственности.

Рассматриваемый акт содержит основные принципы и нормы права ответственности. Он предусматривает, что нормы международного обычного права, которые не охвачены им, сохраняют свою силу. Значительное число норм, относящихся к ответственности, содержит право международных договоров, например прекращение нарушенного договора, признание ничтожным договора, навязанного силой, и др. Становление права международной ответственности как особой отрасли - характерная черта современного международного права, знаменующая важный этап в его прогрессивном развитии.

Международно-правовая ответственность обладает немалой спецификой. Она не является ни частноправовой, ни уголовно-правовой. Она представляет собой особый вид публично-правовой ответственности. В прошлом международно-правовая ответственность была весьма близка частноправовой, что, разумеется, не исключало ее публично-правовой природы в силу специфики субъектов. Традиционная ответственность носила двусторонний характер и обуславливалась нанесением ущерба. Статьи об ответственности основаны на концепции объективной ответственности, в соответствии с которой ответственность наступает в результате самого факта нарушения нормы, независимо от вины или причинения конкретного ущерба. Концепция отражает общую заинтересованность государств в поддержании международного правопорядка и знаменует важный шаг в прогрессивном развитии международного права.

Цели права международной ответственности:

- а) сдерживать потенциального правонарушителя (превентивная функция);
- б) побудить правонарушителя выполнить свои обязанности надлежащим образом (функция обеспечения правопорядка);
- в) предоставить потерпевшему возмещение за причиненный материальный и моральный ущерб (компенсационная функция);

г) воздействовать на будущее поведение субъектов в интересах добросовестного выполнения своих обязательств (превенция и поддержание правопорядка).

## 2. Принцип международной ответственности

В основе рассматриваемой отрасли международного права лежит принцип международной ответственности: любое международно-противоправное деяние субъекта международного права влечет за собой его международную ответственность. Этот принцип является необходимым принципом международного права в целом, вытекает из его правовой природы. Уже в 1928 г. в решении по делу о фабрике в Хожуве Постоянная палата международного правосудия квалифицировала принцип ответственности как один "из принципов международного права и, более того, общего понятия права" <\*>.

-----  
<\*> PCIJ. Ser. A. N 17 (1928). P. 29.

Отражая юридическую природу международного права, предусматривая, что нарушение этого права порождает юридическую ответственность, принцип ответственности тесно связан с принципом, определяющим юридический характер международного права, с принципом добросовестного выполнения обязательств по международному праву.

В литературе встречается мнение, согласно которому понятием ответственности охватываются все отрицательные последствия правонарушения, вплоть до применения принуждения. Между тем принуждение, будь то контрмеры или санкции, представляют самостоятельный институт, который связан с ответственностью, но обладает иными характеристиками. На него распространяется действие норм относительно принудительных мер. Правоотношения ответственности возникают независимо от воли субъектов в силу самого факта правонарушения. Решение о применении контрмер принимает потерпевшее государство. Контрмеры и санкции являются средством обеспечения реализации правоотношений ответственности. Показательно, что встретило полную поддержку со стороны Комиссии предложение включить статьи о контрмерах в качестве главы в часть, озаглавленную "Имплементация ответственности государств" <\*>. Тем не менее, в силу тесной связи норм об ответственности с институтом контрмер, есть основания объединить их в единой отрасли международного права <\*\*\*>.

-----  
<\*> См.: Док ООН: A/CN.4/SR.2616. 2000. May 12.

<\*\*\*> При обсуждении проекта статей об ответственности в Генеральной Ассамблее российская делегация заявила, что Россия последовательно выступала за включение в проект статей о контрмерах, "поскольку контрмеры, не будучи частью института ответственности государств, являются важнейшим аспектом его имплементации" // Дипломатический вестник. 2001. N 12. С. 96.

### 3. Субъекты права международной ответственности

Субъектами права международной ответственности являются субъекты международного права. Принятые Генеральной Ассамблеей статьи посвящены ответственности государств перед государствами. Вместе с тем общая часть статей применима и к международным организациям.

Основными субъектами международного права являются государства. Их политико-правовая природа определяет характерные черты международного права, включая право ответственности. Субъектом права ответственности может быть и государство в процессе образования, прежде всего в случае вооруженной борьбы народа за реализацию права на самоопределение. В статьях об ответственности государств этому посвящено следующее положение ст. 10: "2. Поведение движения, повстанческого или иного, которому удастся создать новое государство на части территории уже существующего государства или на какой-либо территории под его управлением, рассматривается как деяние этого нового государства по международному праву".

Международные организации, будучи субъектом международного права, несут ответственность за собственные деяния, т.е. за деяния своих органов и должностных лиц. В 1949 г. Международный суд сформулировал положение, согласно которому ООН может быть субъектом правоотношений ответственности, отставив свое право на обеспечение соблюдения обязательств, принятых в отношении Организации <\*>. В 1999 г. Международный суд определил, что ООН несет ответственность за поведение ее органов или агентов <\*\*\*>. Эти положения подтверждаются в комментарии к статьям об ответственности: международная, т.е. межправительственная организация в соответствии с международным правом "обладает отдельной правосубъектностью и несет ответственность за собственные

деяния, которые совершаются этой организацией посредством ее органов или должностных лиц" <\*\*\*>.

-----  
<\*> См.: ICJ. Reports. 1949. P. 184.

<\*\*\*> См.: ICJ. Reports. 1999. P. 88 - 89.

<\*\*\*> Комментарий к ст. 57, п. 2.

Физические лица не являются субъектами международно-правовой ответственности даже в том случае, если они совершают международно-противоправное деяние в качестве должностных лиц государства, "лиц-органов". За это они несут уголовную ответственность, включая уголовную ответственность непосредственно на основе норм международного права. Это положение не меняется в результате созданных некоторыми договорами международных институтов, позволяющих обращаться к ним с жалобой на государство в случае нарушения их прав. В данном случае речь идет об особом институте защиты прав человека, а не о признании за ним статуса субъекта международного права даже в ограниченной мере.

После решения Международного суда по делу "Барселона Тракшн", признавшего существование обязательств в отношении международного сообщества, в литературе начал обсуждаться вопрос о возможности признания международного сообщества в качестве специфического субъекта международного права, а следовательно, и ответственности. Представляется, что международное сообщество не отвечает критериям субъекта международного права. Оно не в состоянии пользоваться вытекающими из этого статуса правами, нести соответствующие обязанности, включая обязанности из правоотношений ответственности. Иными словами, оно не может осуществлять международную правосубъектность. В данном случае речь, по существу, идет о защите интересов крупнейшей социальной системы, осуществляемой субъектами международного права и создаваемыми ими организациями. Поэтому более правильно рассматривать международное сообщество как бенефициария международного права. Именно таким образом квалифицировался статус сообщества членами Комиссии международного права <\*>.

-----  
<\*> См., например, выступления Дж. Гая и Г. Хаффнера // Док. ООН: A/CN.4/SR/2616. 2000. May 12.

#### 4. Международно-правовые отношения ответственности

Международно-правовые отношения ответственности представляют собой центральное звено в механизме реализации ответственности. Это следует из самого понятия права международной ответственности, которое регулирует отношения, порождаемые нарушением норм международного права, определяет вытекающие из них права и обязанности. В комментарии к статьям об ответственности говорится: "Термин "международная ответственность" охватывает всю совокупность новых правоотношений, возникающих по международному праву в связи с международно-противоправным деянием..." <\*>.

-----  
<\*> Комментарий к ст. 1, п. 1.

Такое понимание ответственности подтверждается международной судебной практикой. В решении по делу о фосфатах в Марокко Постоянная палата международного правосудия определила, что в случае, когда государство совершает международно-противоправное деяние против другого государства, международная ответственность возникает "непосредственно в плане отношений между двумя государствами" <\*>. Международный суд также неоднократно применял это положение <\*\*\*>.

-----  
<\*> PCIJ. Ser. A/B. N 74 (1938). P. 28.

<\*\*\*> См.: решение об инциденте в проливе Корфу (ICJ. Reports. 1949. P. 23); о военной и полувоенной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа (ICJ. Reports. 1986. P. 142, 149); о проекте "Габчикова-Надьмарош" (ICJ. Reports. 1997. P. 38).

Правоотношение ответственности - форма осуществления ответственности. Такое правоотношение возлагает на правонарушителя обязанность прекратить противоправное деяние, ликвидировать или компенсировать последствия, а пострадавшему предоставляет право требовать совершения указанных действий. Правоотношение ответственности является вторичным и охранительным относительно нарушенного первичного правоотношения.

В прошлом отношения ответственности носили исключительно двусторонний характер. Сторонами в них были лишь потерпевшее государство и государство-правонарушитель. В наше время в международном праве нашла отражение концепция коллективного противодействия государствам особенно серьезным международным

правонарушениям, затрагивающим коренные общие интересы. В комментарии к статьям об ответственности говорится: "Каждое государство в силу своего членства в международном сообществе имеет правовой интерес в защите некоторых основных прав и выполнении некоторых основных обязанностей" <\*>.

-----

<\*> Комментарий к ст. 1, п. 4.

Существенную роль в признании этого положения сыграло известное решение Международного суда 1970 г. по делу компании "Барселона Тракшн". В нем указывалось на существование особой категории обязательств - обязательств в отношении международного сообщества в целом. "По своему характеру они касаются всех государств. Учитывая значение рассматриваемых прав, все государства могут рассматриваться имеющими юридический интерес в защите этих прав; обязательства о которых идет речь, представляют собой обязательства *erga omnes*" <\*>. Это положение не раз подтверждалось Судом в дальнейшем <\*\*\*>. Следовательно, нарушение обязательств *erga omnes* (между всеми) порождает международные правоотношения ответственности *erga omnes*.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1970. P. 32.

<\*\*\*> См.: решение о Восточном Тиморе (ICJ. Reports. 1995. P. 102), консультативное заключение о правомерности угрозы применения или применения ядерного оружия (Ibid. 1996. P. 258); решение о применении Конвенции о геноциде (Ibid. 1996. P. 615 - 616).

## 5. Элементы международно-противоправного деяния

Элементами международно-противоправного деяния являются:

- а) поведение, которое согласно международному праву присваивается данному субъекту международного права, т.е. считается им совершенным;
- б) поведение, представляющее собой нарушение данным субъектом лежащего на нем обязательства по международному праву.

Эти два элемента образуют противоправное деяние. Приведенные положения нашли признание в международной практике, включая судебную. В решении Постоянной палаты международного правосудия по делу о фосфатах в Марокко возникновение международной ответственности было связано с наличием "деяния,



присваиваемого государству и квалифицируемого в качестве противоречащего закрепленному(ым) в договоре праву(ам) другого государства" <\*>. В решениях Международного суда по делам, возбужденным Югославией в отношении стран НАТО, совершивших на нее вооруженное нападение, содержится одинаковая формулировка: "Независимо от того, признают или не признают государства юрисдикцию Суда, они при всех условиях являются ответственными за присваиваемые им деяния, которые нарушают международное право" <\*>. Соответствующие положения закреплены в статьях об ответственности государств <\*\*\*>.

-----  
<\*> PCIJ. Ser. A/B. (1938). N 74. P. 28.

<\*> Case concerning legality of use of force (Yugoslavia v. USA) // ICJ. Reports. 1999. P. 13.

<\*\*\*> В статьях об ответственности государств соответствующее положение сформулировано следующим образом: "Статья 2. Элементы международно-противоправного деяния государства.

Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии: а) присваивается государству по международному праву; и б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства".

Присваиваемое субъекту деяние может представлять собой как действие, так и бездействие. Если обратиться к международной судебной практике, то окажется, что случаи ссылок на бездействие столь же часты, как и ссылки на действие. Так, в решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране Международный суд определил, что ответственность Ирана возникла в связи с бездействием его властей, которые "не приняли соответствующих мер" в обстоятельствах, когда существовала явная потребность в их принятии <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1980. P. 22 - 23.

Государство, а также и международная организация, является единым субъектом международного права. Ему как целому принадлежат права, и в этом же качестве оно несет международную ответственность. Однако реально, как и всякое юридическое лицо, они могут действовать лишь через свои органы. Еще Постоянная палата

международного правосудия отмечала, что "государства могут действовать только посредством или через своих агентов или представителей" <\*>.

-----  
<\*> Решение по делу о немецких поселенцах в Польше // PCIJ. Ser. B. 1928. N 6.  
P. 22.

В связи с этим возникает вопрос об определении того, какие лица должны считаться действующими от имени государства или международной организации. Ответ на этот вопрос дает в первую очередь внутреннее право субъектов, но имеет значение и международное право, которое, в частности, определяет, какие органы официально представляют государство и международную организацию в международных отношениях.

## § 2. Ответственность государств за международно-противоправное деяние

Приведенные выше положения общей части права международной ответственности целиком относятся и к ответственности государств. Вместе с тем этот вид ответственности регулируется и более конкретными нормами.

### 1. Деяние государства согласно международному праву

Деянием государства является поведение любого из его органов, независимо от занимаемого им места в системе государства, при условии, что он действует в своем официальном качестве. Международный суд определил, что это положение носит характер нормы обычного права <\*>. Государству присваивается и поведение лица или образования, не являющегося органом государства, если они уполномочены осуществлять элементы государственной власти. То обстоятельство, что орган государства превышает свои полномочия, не освобождает государство от ответственности за его поведение.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1999. P. 87.

Эти положения нашли отражение в международно-правовых актах и практике их применения. В первом Дополнительном протоколе 1977 г. к Женевским конвенциям о

защите жертв войны говорится: "Сторона, находящаяся в конфликте... несет ответственность за все действия, совершаемые лицами, входящими в состав ее вооруженных сил" (ст. 91). В комментарии Международного комитета Красного Креста к этой статье говорится, что она "соответствует общим правовым принципам международной ответственности" <\*>.

-----  
<\*> ICRC. Commentary on the Additional Protocols. Geneva. 1987. P. 1054.

Деянием государства является также поведение лица или группы лиц, действующих под руководством или контролем этого государства. В решении Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии по делу Тадича говорится: "Условием присвоения государству по международному праву деяний частных физических лиц является контроль со стороны государства за такими лицами" <\*>.

-----  
<\*> ILM. 1999. Vol. 38. P. 1541.

Представляет в этом плане интерес решение Международного суда по делу "Никарагуа против США". Суд счел, что контроль США в отношении деятельности контраст против Никарагуа, осуществлявшейся с территориями Гондураса и Коста Рики, не был достаточным, чтобы присвоить эту деятельность США. Одновременно Суд определил, что помощь контраст в форме обучения, вооружения и финансирования представляла собой нарушение принципа невмешательства. Помощь контраст означала также нарушение принципа неприменения силы и территориального суверенитета Никарагуа <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1986. P. 61 - 65, 118 - 119, 123 - 125, 127 - 128.

Международная практика придерживается нормы, согласно которой поведение повстанческого движения не может присваиваться государству, которое его не контролирует <\*>. Основой для присвоения может быть лишь преемственность между победившими повстанцами и образованным ими правительством. В случае прихода повстанцев к власти государство несет ответственность и за их предшествовавшие действия. Аналогичное положение и в случае, когда повстанческому движению удастся создать новое государство на части территории

какого-либо государства. Наконец, любое поведение будет поведением государства, если оно признается им в качестве такового.

-----  
<\*> В консультативном заключении Международного суда по Намибии говорилось, что "физический контроль над территорией, а не суверенность или законность титула, является основой ответственности государства за деяния, затрагивающие другие государства" (ICJ. Reports. 1971. P. 54).

## 2. Нарушение международного обязательства

Нарушение международного обязательства означает деяние государства, не соответствующее тому, что требует от него соответствующее обязательство. Особый случай представляет принятие государством закона, расходящегося с международным обязательством. Анализ практики свидетельствует, что общей нормы в отношении этого случая не существует. В одних случаях сам факт издания определенного закона противоречит обязательству государства и порождает его ответственность. Немало конфликтов такого рода решалось Международным уголовным трибуналом для бывшей Югославии и Европейским судом по правам человека <\*>. В других случаях само по себе принятие закона может и не быть нарушением обязательства, особенно если государство имеет возможность применить его, не нарушая обязательства. Это положение было подтверждено Международным судом в решении по делу Леграндов 2001 г. <\*\*\*>.

-----  
<\*> См., например, решение Трибунала по делу Фурунджия от 10 декабря 1998 г. и решение Европейского суда по правам человека по делу Норрис 1988 г.

<\*\*\*> ICJ. Reports. 2001. P. 90 - 91.

В международной практике возникает вопрос об определении начала противоправного деяния и его продолжительности. В случае если деяние не носит длящегося характера, то правонарушение происходит в момент его совершения. Если же деяние носит длящийся характер, то нарушение продолжается в течение всего времени, когда поведение не соответствует обязательству. В качестве примера длящегося деяния можно привести издание и сохранение в силе закона, противоречащего обязательству <\*>. Наконец, если обязательство состоит в предотвращении определенного события, то нарушение происходит, когда это

событие наступает, и продолжается до тех пор, пока это событие остается не соответствующим обязательству.

-----  
<\*> В решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране Международный суд пришел к заключению, что имели место "следовавшие один за другим и все еще продолжающиеся нарушения Ираном его обязательств ..."  
(ICJ. Reports. 1980. P. 38).

О том, насколько серьезное значение отмеченные положения могут иметь в международной практике, можно судить по делам о правомерности применения силы странами НАТО, рассматривавшимся Международным судом по искам Югославии к каждой из стран-участниц. При выяснении вопроса о юрисдикции в отношении Бельгии Суд сделал следующий вывод: бомбардировки начались 24 марта 1999 г., а заявление Югославии о признании юрисдикции было сделано 25 апреля. Несмотря на то что бомбардировки продолжались после 25 апреля и касающийся их спор продолжал существовать, на дату возникновения спора это не повлияло: "Каждая отдельная воздушная атака не могла послужить основанием для отдельного последующего спора".

Занятая Судом позиция подверглась критике в особых мнениях исполнявшего обязанности председателя Суда К. Виранантри, а также судей Ю. Ши и В. Верещетина. В обоснование своей позиции они ссылались на приведенное выше положение о длящихся правонарушениях. В особом мнении Ю. Ши говорилось: "Поскольку воздушные бомбардировки продолжались и после критической даты (25 апреля. - И.Л.) и все еще продолжаются, постольку время совершения правонарушения охватывает весь период, в течение которого такие действия продолжаются..." <\*>. Эта позиция представляется более обоснованной, чем позиция Суда.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1999. P. 207.

### 3. Ответственность государства в связи с деянием другого государства

В соответствии с принципом ответственности государство несет ответственность за свое собственное поведение. Однако порою противоправное деяние является результатом взаимодействия ряда государств. Если государство оказывает помощь

другому государству при совершении им противоправного деяния, то оно несет ответственность при условии, что:

а) это делается со знанием обстоятельств противоправного деяния;

б) деяние было бы противоправным в случае, если бы оно было непосредственно совершено государством, оказывающим помощь.

Речь идет о соучастии в противоправном деянии. Поэтому вызывают определенные сомнения требования п. "б". Оказание помощи другому государству в нарушении договора, не обязательного для оказывающего помощь государства, едва ли соответствует принципу добросовестности. Объяснить такое положение можно лишь новизной института соучастия в международном праве.

В большинстве случаев этот момент не имеет значения, поскольку в практике обычно имеет место оказание помощи в нарушении общепризнанных норм. После бомбардировки американской авиацией г. Триполи в 1986 г. Ливия предъявила претензии и Великобритании, которая разрешила использовать свои авиабазы. Генеральная Ассамблея ООН приняла по этому поводу Резолюцию, призвавшую все государства "воздерживаться от оказания какой-либо помощи или предоставления каких-либо средств для совершения актов агрессии против" Ливии <\*>. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности неоднократно призывали государства воздерживаться от предоставления военной помощи государствам, совершившим серьезные нарушения прав человека.

-----

<\*> Резолюция 41/38 от 20 ноября 1986 г.

Более серьезным случаем является тот, когда государство осуществляет контроль над другим государством при совершении последним правонарушения. Тем не менее условия наступления ответственности те же, что и при оказании помощи. Думается, что предъявление и к этому случаю требования, чтобы деяние было противоправным и при совершении его контролирующим государством, еще менее обоснованно, чем при оказании помощи. В практике трудно найти факты, подтверждающие обоснованность такого требования.

Особый случай представляет принуждение другого государства к совершению противоправного деяния. Осуществляющее принуждение государство несет ответственность как за данное противоправное деяние принуждаемого государства, так и за его принуждение. Оно несет ответственность и при нарушении

принуждаемым государством договора, не обязательного для принуждающего государства.

#### 4. Обстоятельства, исключаящие противоправность

Как и любая система права, международное право определяет обстоятельства, исключаящие противоправность поведения, которое не соответствует обязательствам. Такими обстоятельствами являются согласие, самооборона, контрмеры, форс-мажор, бедствие и состояние необходимости. Этот перечень является исчерпывающим. Указанные обстоятельства не прекращают обязательство и не влияют на его содержание. Они лишь оправдывают его неисполнение, пока те существуют.

В решении Международного суда по делу "Габчиково-Надьмарош" содержится следующее положение: "Даже если будет установлено наличие состояния необходимости, оно не является основанием для прекращения договора. На это обстоятельство можно сослаться только для освобождения от ответственности государства, которое не выполнило договор... Как только состояние необходимости прекращается, вновь возникает обязанность выполнять договорные обязательства" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 63.

Согласие государства на совершение другим государством деяния, противоречащего его обязательству, исключает противоправность деяния. Согласие должно быть юридически действительным. Противоправность исключается лишь в отношении государства, давшего согласие, и в пределах этого согласия. В практике такие случаи встречаются довольно часто, например одно государство разрешает другому осуществить транзит через его воздушное или внутреннее водное пространство.

Самооборона исключает противоправность мер, предпринятых в ее осуществление в соответствии с Уставом ООН. Последний подтверждает неотъемлемое право государства на самооборону (ст. 51) и тем самым делает исключение из принципа неприменения силы. Это, однако, не означает, будто самооборона исключает противоправность поведения в отношении всех обязательств. Сохраняют свою силу, в частности, обязательства по гуманитарному праву и в

области прав человека, что подчеркивалось и Международным судом <\*>. Следует также иметь в виду, что случай самообороны оказывает определенное влияние и на обязательства в отношении не участвующих в конфликте, нейтральных государств.

-----  
<\*> См.: Консультативное заключение по делу "О законности угрозы применения или применения ядерного оружия" // ICJ. Reports. 1996. P. 257.

Контрмеры, т.е. ненасильственные меры, предпринимаемые в ответ на правонарушение, совершенное другим государством, являются правомерными. Иными словами, противоправность деяния государства, не соответствующего его международно-правовому обязательству, исключается, если такое деяние является контрмерой. Наиболее распространена такая контрмера, как приостановление действия обязательства, нарушенного другой стороной.

Эти положения являются общепризнанными, о чем свидетельствует практика государств и труды теоретиков. В решении по делу "Габчиково - Надьмарош" Международный суд определил, что контрмеры могут оправдывать в ином случае противоправные действия, "принятые в ответ на предшествующее международно-противоправное деяние другого государства..." <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 55.

Форс-мажор (непреодолимая сила). Противоправность деяния государства, не соответствующего его международно-правовому обязательству, исключается, если это деяние обусловлено форс-мажором. Под форс-мажором понимается появление непреодолимой силы или непредвиденного события, не поддающихся контролю государства, которые сделали в данных обстоятельствах выполнение обязательства материально невозможным. Речь идет о ситуации, когда государство вынуждено действовать вопреки обязательству. Случай форс-мажора отличается от ситуации бедствия или состояния необходимости тем, что он не содержит элемента свободы выбора.

Материальная невозможность выполнения может быть обусловлена естественным событием, например землетрясением или наводнением, либо политическим событием, например утратой контроля над частью территории в результате вооруженного восстания. Форс-мажор не относится к ситуациям, которые затрудняют выполнение обязательства, например к экономическому кризису. Форс-



мажор издавна признан судами в качестве общего принципа права <\*>. Он нашел отражение и в универсальных конвенциях, например в отношении мирного прохода судов через территориальное море в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 18.2).

-----  
<\*> Решения Постоянной палаты международного правосудия по делам о сербском и бразильском долгах // PCIJ. 1929. Ser. A. N 20. P. 33 - 40; *ibid.*, 1929. Ser. A. N 21. P. 120.

Принцип форс-мажора не применяется, если ситуация обусловлена поведением ссылающегося на нее государства либо если государство приняло на себя риск возникновения такой ситуации. Эти положения нашли отражение в универсальных конвенциях. В Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. содержится положение, согласно которому на материальную невозможность нельзя ссылаться, "если эта невозможность является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства..." (ст. 61).

Нередко по договору государство принимает обязательство предотвратить возникновение определенной ситуации или же иным образом берет на себя риск ее возникновения. Взяв на себя ответственность за определенный риск, государство не может ссылаться на форс-мажор.

Бедствие. Ситуация бедствия исключает противоправность деяния государства, не соответствующего его международно-правовому обязательству. Под ситуацией бедствия понимается ситуация, в которой у исполнителя деяния не было иного разумного способа спасти свою жизнь или жизнь вверенных ему людей. Имеется в виду ситуация, когда лицо, поведение которого присваивается государству, оказывается в ситуации крайней опасности для него лично или для лиц, за которых оно несет ответственность.

Чаще всего такие ситуации возникают в связи с воздушными и морскими судами, которые в силу погодных условий или технических причин вынуждены использовать иностранную территорию. Ситуация бедствия в качестве обстоятельства, оправдывающего поведение, которое в ином случае было бы противоправным, предусмотрена рядом универсальных конвенций. Конвенция по морскому праву 1982 г. разрешает остановку и стоянку судов при проходе через территориальное море иностранного государства в ситуации бедствия (ст. 18.2).

Правило о ситуации бедствия не применяется, если она обусловлена поведением ссылающегося на нее государства или если деяние создает сравнимую или большую опасность. В последнем случае имеется в виду ситуация, когда деяние создает опасность для большего числа жизней, чем оно может спасти.

Состояние необходимости в качестве общего правила не может служить основанием для исключения противоправности деяния, не соответствующего международно-правовому обязательству. Исключение представляет случай, когда деяние является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности. Такое деяние не должно наносить серьезного ущерба существенному интересу другого государства или государств, или международного сообщества в целом.

Ни при каких условиях государство не может ссылаться на состояние необходимости, если обязательство исключает возможность такой ссылки или если государство способствовало возникновению такого состояния. Примером обязательств, исключающих возможность ссылки на состояние необходимости, могут служить конвенции по гуманитарному праву, запрещающие ссылки на военную необходимость.

Ссылки на необходимость хорошо известны международной практике. Чаще всего ссылались на финансовую необходимость для оправдания невыполнения обязательств. Ссылались на нее и для защиты других интересов, в частности для охраны окружающей среды, защиты самого существования государства и его населения.

Невыполнение обязательства может обосновываться состоянием необходимости лишь в исключительных случаях. Жесткие ограничения объясняются возможностью злоупотреблений. Из-за последних некоторые решения международных арбитражей вообще отрицали правомерность ссылок на состояние необходимости. Однако ныне положение определилось. В решении Международного суда по делу "Габчиково - Надьмарош" говорится, что "состояние необходимости признано обычным международным правом в качестве обстоятельства, исключающего противоправность деяния, нарушающего международное обязательство". При этом Суд отметил, что "такое основание для исключения противоправности может быть принято только в порядке исключения" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 40 - 41.

Ни одно из перечисленных обстоятельств, исключая противоправность, не оправдывает отступление от императивных норм международного права. Так, на массовое нарушение прав человека, геноцид нельзя отвечать аналогичными действиями. Это положение соответствует закрепленной Венской конвенцией о праве международных договоров норме, согласно которой договор, противоречащий императивной норме, недействителен (ст. ст. 53 и 64).

Ссылка на обстоятельство, исключая противоправность, не прекращает существование обязательства, которое восстанавливает свое действие, как только соответствующее обстоятельство прекращает существование. Это положение не раз подтверждалось в судебной практике. В решении по делу "Габчиково-Надьмарош" Международный суд определил: "Как только состояние необходимости прекращается, вновь возникает обязанность выполнять договорные обязательства" <\*>.

-----  
<\*> Ibid. P. 63.

Ссылка на исключая противоправность обстоятельства не затрагивает вопросов возмещения материального ущерба, причиненного соответствующим деянием. Так, в случае аварийной посадки военного самолета на территории иностранного государства государство, которому принадлежит самолет, не несет ответственности за вторжение на иностранную территорию, но обязано компенсировать причиненный материальный ущерб.

## 5. Содержание международно-правовой ответственности

Содержание международно-правовой ответственности включает в себе юридические последствия противоправного деяния. Прежде всего, последствия противоправного деяния не затрагивают сохраняющейся обязанности выполнять нарушенное обязательство. В некоторых случаях последствием нарушения обязательства может быть его прекращение, например, серьезное нарушение двустороннего договора может побудить пострадавшее государство прекратить его. Но этот вопрос решается не правом ответственности, а правом договоров. Если же имеет место нарушение нормы общего международного права, то вопрос о прекращении обязательства вообще не возникает, поскольку нарушение такой нормы не может ее отменить.

Несущее ответственность за противоправное деяние государство обязано прекратить его, если оно продолжается, и в случае необходимости предоставить надлежащие заверения и гарантии в неповторении. Имеются в виду все виды делящегося во времени деяния, независимо от того, представляет оно собой действие или бездействие. В практике Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН немало случаев, когда в случае правонарушения они требовали прежде всего прекратить соответствующее деяние. Прекращение противоправного деяния имеет значение не только для потерпевшего государства, но и для поддержания международного правопорядка в целом.

Требование заверений и гарантий обычно выдвигается в тех случаях, когда потерпевшее государство имеет основания полагать, что аналогичные правонарушения не исключены в дальнейшем. Характер таких заверений и гарантий определяется соглашением заинтересованных государств или решением судебного органа.

Несущее ответственность государство обязано осуществить полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием. Обязанность полного возмещения вреда является общим принципом права, присущим и национальным правовым системам <\*>. В международном праве оно утвердилось в начале XX в. В решении Постоянной палаты международного правосудия по делу о фабрике в Хорзуве 1927 г. говорилось: "Принципом международного права является то, что нарушение обязательства влечет за собой обязанность обеспечить возмещение в адекватной форме". И далее: "Возмещение должно, насколько это возможно, ликвидировать все последствия противоправного деяния и восстановить положение, которое, по всей вероятности, существовало бы, если бы это деяние не было совершено" <\*>.

-----  
<\*> В ГК РФ он содержится в ст. 1064 "Общие основания ответственности за причиненный вред": "Вред, причиненный личности или имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред". Формулировка не совсем точна, поскольку речь идет лишь о деликтной ответственности, т.е. ответственности за противоправные действия. Вреду, причиненному правомерными действиями, посвящена ч. 3 той же статьи.

<\*> РСИ. 1927. Ser. A. N 9. P. 21, 47.

Обязательство возмещения вреда возникает автоматически в результате самого факта правонарушения и не зависит от требования или протеста пострадавшего государства.

Понятие "вред" охватывает любой ущерб - материальный, моральный, юридический. Материальный ущерб означает ущерб, причиненный имуществу или иным интересам государства или его граждан, который определяется в денежном исчислении. Моральный ущерб касается нематериальных интересов, например чести, достоинства или престижа государства <\*>. Он охватывает и такие понятия, как боль и страдания людей, потеря близких или личное оскорбление. Юридический ущерб означает ущерб, причиненный юридическим интересам государства, нередко его включают в понятие морального ущерба.

-----  
<\*> См.: решение международного арбитража по делу "Рейнбоу Ворриор" // RIAA. 1990. Vol. XX. P. 267.

## 6. Возмещение ущерба

Возмещение ущерба, причиненного международно-противоправным деянием, может осуществляться в форме реституции, компенсации и сатисфакции. Они могут использоваться как самостоятельно, так и в сочетании. Для определения формы имеет значение выбор потерпевшего государства.

Реституция является первой формой возмещения ущерба. Она означает восстановление в пределах возможного положения, которое существовало до совершения противоправного деяния. Приоритет реституции подтвержден международной судебной практикой <\*>. Реституция может иметь форму восстановления разрушенного либо возврата имущества или территории. Существует понятие "юридическая реституция", которая требует изменения юридического положения в правовой системе несущего ответственность государства либо в его правоотношениях с потерпевшим государством, например отмена или изменение определенного закона или судебного решения.

-----  
<\*> См., например: решение Постоянной палаты международного правосудия по делу о фабрике в Хорзуве 1928 г. // PCIJ. 1928. Ser. A. N 17. P. 48.

Обязательство обеспечить реституцию не является абсолютным. Оно осуществляется в той мере, в какой реституция не является материально невозможной или совершенно непропорциональной. Это значит, что реституция может быть частичной и сопровождаться компенсацией. В случае полной невозможности реституция целиком заменяется компенсацией.

Реституция не должна возлагать на несущее ответственность государство бремя, совершенно непропорциональное выгоде потерпевшей стороны. Это положение применяется лишь тогда, когда существует серьезная диспропорция между бременем, связанным с реституцией, и выгодой, которую получит потерпевшее государство.

Компенсация - возмещение исчислимого в финансовом выражении ущерба, включая упущенную выгоду. Несущее ответственность государство обязано компенсировать ущерб, причиненный противоправным деянием, в той мере, в какой он не возмещается реституцией. В решении по делу "Габчиково - Надьмарош" Международный суд определил: "Существует прочно устоявшаяся норма международного права, согласно которой потерпевшее государство имеет право на получение компенсации от государства, которое совершило международно-противоправное деяние, за причиненный ущерб" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 81.

В принципе, реституция первична. Однако она может быть невозможной, например в случае разрушения музея, или же недостаточной для полного возмещения ущерба. Компенсация призвана обеспечить полное возмещение. Это положение издавна подтверждается международной судебной практикой <\*>.

-----

<\*> См., например: решение Постоянной палаты международного правосудия по делу о фабрике в Хорзуве 1928 г. // PCIJ. 1928. Ser. A. N 17. P. 47.

Исчисляемый в финансовом выражении ущерб означает ущерб, причиненный как самому государству, так и его гражданам и компаниям. Государство вправе требовать компенсацию за ущерб, причиненный здоровью его должностных лиц и граждан. Компенсируются не только материальные убытки, но и моральный ущерб, например потеря родных и близких, боль и страдания, оскорбления. В случае незаконного лишения свободы суды выносили решения о выплате пострадавшему фиксированной

суммы за каждый день заключения. Особенно обширна соответствующая практика Европейского суда по правам человека.

Сатисфакция - третья форма возмещения, которое несущее ответственность государство должно предоставить во исполнение обязательства полного возмещения ущерба. Речь идет о возмещении ущерба, не поддающегося финансовой оценке, т.е. ущерба нематериального характера. Чаще всего речь идет о причинении ущерба достоинству государства, о его оскорблении, например оскорбление флага государства, нападение на его должностных лиц, нарушение дипломатической неприкосновенности. Нередко ущерб возникает из самого факта нарушения обязательства, независимо от материальных последствий.

Формы сатисфакции различны. Чаще всего это признание факта нарушения, выражение сожаления, официальное извинение, заверения в неповторении. В прошлом было немало случаев, когда крупные державы под предлогом сатисфакции выдвигали явно чрезмерные требования. Поэтому во избежание злоупотреблений, противоречащих принципу суверенного равенства, установлено, что сатисфакции должны быть пропорциональны ущербу и не принимать формы, унижительные для несущего ответственность государства.

При определении возмещения учитывается усугубление вреда намеренными или небрежными действиями потерпевшего государства либо лица или образования, для которого требуется возмещение. Эта норма представляет собой общий принцип права, известный правовым системам государств как "усугубляющая небрежность". Этот общий принцип был подтвержден Международным судом в решении по делу Леграндов <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 2001. P. 57, 116.

7. Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права

В международной практике получило признание понятие международного преступления, означающее грубое нарушение государством основополагающей нормы международного права. Ассамблея Лиги Наций в Декларации 1927 г. признала агрессию "международным преступлением". В принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. определении агрессии агрессивная война квалифицируется как "преступление против международного мира". Конвенция о предупреждении

преступления геноцида и наказания за него 1948 г. характеризует геноцид как преступление, которое нарушает нормы международного права (ст. 1).

Значительную роль в формировании концепции международного преступления сыграла отечественная наука (Д.Б. Левин, Г.И. Тункин, Н.А. Ушаков). Кодифицируя нормы об ответственности государств, Комиссия международного права определила международное преступление как "международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление международным сообществом в целом".

Концепция международного преступления нашла поддержку в ООН при обсуждении докладов Комиссии международного права. Решительно выступили против концепции США и Великобритания. Основные доводы противников концепции состояли в том, что она будто бы криминализирует поведение государств, а также то, что проект не предусматривает особой процедуры ответственности за них. Если второе замечание имело какие-то основания, то первое было лишено их. Комиссия заявила, что использование термина "преступление" имеет единственной целью выделить категорию особо тяжких правонарушений и ни в коей мере не означает криминализации поведения государств.

В стремлении к общему согласию Комиссия международного права приняла компромиссную формулировку "Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права", которая в принципе отражает ту же идею, что и "международное преступление".

Современное международное право не предусматривает уголовной ответственности государства, что не раз отмечалось в международной практике, включая судебную <\*>. Вместе с тем необходимо было выделить область особой ответственности за нарушение особенно важных норм, имеющих императивный характер. Комиссия международного права предложила в 1976 г. следующий примерный перечень таких нарушений. Тяжкое нарушение международного обязательства, имеющего основополагающее значение для:

-----  
<\*> См., например: решение Международного уголовного трибунала для бывшей Югославии по делу "Обвинитель против Бласкича" // Case IT-95-14-AR. 108 bis. ILR. 1997. Vol. 110. P. 698. См. также: ст. 25.1. Статута Международного уголовного суда.



- а) обеспечения международного мира и безопасности;
- б) обеспечения права народов на самоопределение (запрет колониального господства);
- в) защиты человеческой личности (запрет рабства, геноцида, апартеида);
- г) защиты окружающей среды (запрещение масштабного загрязнения атмосферы или моря).

Поскольку речь идет об особой категории обязательств - обязательствах перед международным сообществом в целом, имеющих для него жизненно важное значение, то они обеспечиваются в особом порядке. Поскольку все государства имеют юридический интерес, то все они вправе призвать к ответственности государство, нарушившее обязательство *erga omnes* (между всеми). Более того, государства должны сотрудничать с целью положить конец любому из рассматриваемых правонарушений. Главная роль в организации такого сотрудничества принадлежит Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН.

Ни одно государство не вправе признать правомерным положение, сложившееся в результате рассматриваемых правонарушений, и не может оказывать помощь в сохранении такого положения. Эта норма получила широкое признание. В Декларации о принципах международного права 1970 г. говорится, что государства не признают правомерным любое приобретение территории в результате применения силы. Аналогичное положение содержится и в Резолюции Совета Безопасности N 662 (1990 г.) о вторжении Ирака в Кувейт.

Особый интерес в этом плане представляет положение консультативного заключения Международного суда о Намибии 1970 г. о том, что поскольку неправомерность положения Намибии носит характер *erga omnes*, то она не может быть признана даже государствами, не являющимися членами ООН <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 56.

В заключение следует обратить внимание на замечание, содержащееся в комментарии Комиссии международного права к рассматриваемым положениям: "Правовой режим серьезных нарушений сам по себе находится в состоянии развития".

### § 3. Имплементация международно-правовой ответственности

## 1. Призвание к ответственности

Право международной ответственности определяет действия, которые могут предпринимать государства, затронутые нарушением международно-правового обязательства. Прежде всего, потерпевшее государство вправе призвать к ответственности государство-правонарушителя. Для призыва к ответственности главное значение имеет понятие потерпевшего государства.

Потерпевшее государство - государство, права которого нарушены противоправным деянием или законные интересы которого нарушены иным образом в результате такого деяния. Призвание к ответственности осуществляется в форме актов официального характера, таких как предъявление соответствующего требования или возбуждение дела в международном суде или арбитраже.

Государство вправе призвать к ответственности государство, которое нарушило обязательство, принятое именно в отношении данного потерпевшего государства. Наиболее показательным случаем такого рода является нарушение двустороннего договора. Однако это положение относится и к случаям нарушения обязательства, принятого государством односторонним актом или вытекающего из решения Международного суда.

Потерпевшим может быть государство и в том случае, если нарушено обязательство в отношении группы государств, в которую оно входит, или в отношении международного сообщества в целом. Однако в этом случае выдвигаются дополнительные требования. Возможны два основных варианта. В первом случае, чтобы считаться потерпевшим, государство должно быть особо затронуто правонарушением. Это значит, что противоправное деяние имеет особенно негативные последствия для данного государства.

Например, загрязнение открытого моря нарушает права всех участников Конвенции по морскому праву 1982 г. Однако реально сброшенные в море токсичные отходы могут причинить ущерб побережью и рыболовству лишь одного или нескольких государств. Именно они и будут в таком случае потерпевшими.

Второй вариант представлен случаем, когда нарушение обязательства носит такой характер, что радикально меняет положение всех других государств в отношении дальнейшего исполнения нарушенного обязательства. Примером может служить договор о нераспространении ядерного оружия. В таком случае все

участники являются государствами, имеющими каждое в отдельности право принимать ответные меры.

Эти положения опираются на нормы, содержащиеся в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., которая, в частности, предусматривает ситуацию, когда договор носит такой характер, что существенное нарушение его положений одним из участников коренным образом меняет положение каждого участника в отношении дальнейшего выполнения им своих обязательств (ст. 60).

Потерпевшее государство призывает другое государство к ответственности, уведомляя его о своем требовании, указав при этом, каких действий оно ожидает от государства-нарушителя для прекращения противоправного деяния, если таковое продолжается, а также размер ожидаемого возмещения.

Призвание государства к ответственности не может иметь места, если к данному случаю применима норма об исчерпании местных средств правовой защиты и не все доступные и эффективные средства такого рода были использованы. Норма об исчерпании местных средств является общепризнанной. Международный суд охарактеризовал ее как "важную норму международного права" и применительно к требованию государства от имени компании определил ее содержание следующим образом: "Чтобы международное требование было допустимо, достаточно, чтобы требование по существу было предъявлено в компетентные суды и рассмотрено настолько, насколько это позволяют местные законы и процедуры, причем безрезультатно" <\*>.

-----

<\*> Решение по делу компании ЭЛСИ // ICJ. Reports. 1989. P. 42.

Использованы должны быть лишь те местные средства, которые являются доступными и эффективными. Если есть все основания полагать, что местные средства не обеспечивают правовой защиты, то обязанность их использования не существует.

Утрата права призывать к ответственности происходит, если потерпевшее государство юридически действительно отказалось от требования или если оно в силу своего поведения должно считаться давшим молчаливое согласие на утрату права требования. Это положение соответствует Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., которая определила порядок утраты права ссылаться на основания недействительности или прекращения договора (ст. 45).

Отказ от требования должен быть однозначным. В решении по делу о месторождениях фосфатных руд в Науру Международный суд счел, что ссылка ответчика (Австралии) на некоторые заявления властей Науру не подтверждает отказа последних от своих требований, поскольку эти заявления не означали четкого и безусловного отказа от требований <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1992. P. 247.

В том же решении содержится положение и о молчаливом согласии на утрату права призывать к ответственности. "Даже в отсутствие какого-либо применимого договорного положения задержка со стороны государства-истца может сделать иск недопустимым". Вместе с тем Суд отметил, что "международное право не предусматривает в этой связи каких-либо временных пределов. Поэтому именно Суд с учетом обстоятельств каждого конкретного дела должен решать вопрос о допустимости иска в связи с истечением времени" <\*>. В решении по делу Леграндов Суд признал иск Германии допустимым, несмотря на то что он был подан лишь через несколько лет после того, как ей стало известно о правонарушении <\*\*\*>.

-----  
<\*> Ibid. P. 253 - 254.

<\*\*\*> ICJ. Reports. 2001. P. 53 - 57.

При решении этих вопросов определяющее значение имеет то, могло ли несущее ответственность государство обоснованно полагать, что требование не будет предъявлено, а также то, понесло ли оно какой-либо ущерб в результате задержки.

В случае, когда несколько государств являются потерпевшими в результате одного и того же правонарушения, каждое из них вправе самостоятельно призвать к ответственности государство-правонарушителя.

Если несколько государств несут ответственность за одно и то же правонарушение, к ответственности можно призвать каждое из них. Нормы общего международного права не исключают возможности совместной ответственности государств, но не содержат общего правила солидарной ответственности.

Солидарная ответственность может быть предусмотрена договорами. Так, Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. <\*>, предусматривает солидарную ответственность за ущерб, причиненный третьему государству в результате столкновения двух космических

объектов, запущенных двумя государствами (ст. 4.1). Вместе с тем подтверждается общее правило. Согласно этой Конвенции солидарная ответственность "не затрагивает права третьего государства требовать всей компенсации за ущерб на основании настоящей Конвенции от любого из запускающих государств или всех запускающих государств, которые несут солидарную ответственность". Как видим, вопросы общей, солидарной ответственности решаются в международном праве иначе, чем во внутреннем праве государств.

-----  
<\*> Конвенция заключена в г. Москве, Лондоне, Вашингтоне 29 марта 1972 г., вступила в силу 1 сентября 1972 г., СССР ратифицировал Конвенцию, вступила в силу для СССР 9 октября 1979 г.

Раздельная ответственность не может быть использована потерпевшим государством для получения от разных государств компенсации, превышающей понесенный ущерб. Раздельная ответственность также не исключает возможности регрессных исков осуществившего компенсацию государства к другим несущим ответственность государствам в целях распределения между ними суммы компенсации.

Существенной новеллой является признание права призывать к ответственности за государствами, которые не относятся к категории потерпевших. Такие государства вправе призвать к ответственности государство-правонарушителя в двух случаях. Во-первых, если речь идет о нарушении обязательства в отношении группы государств, в которую входит данное государство, и данное обязательство установлено в целях обеспечения коллективных интересов этой группы. Во-вторых, если речь идет об обязательстве в отношении международного сообщества в целом.

Как видим, мы имеем дело с призыванием к ответственности государствами, помимо потерпевшего, действующими в коллективных интересах. Каждое из них действует не в индивидуальном качестве, а как член группы или международного сообщества в целом. В решении по делу компании "Барселона Трэкшн" Международный суд, касаясь обязательств в отношении международного сообщества в целом, заявил, что "с учетом важности затрагиваемых прав можно считать, что все государства законным образом заинтересованы в их защите..." <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1970. P. 32.

Права таких государств более ограничены, чем права потерпевшего государства. Они могут требовать прекращения противоправного деяния и предоставления гарантий неповторения. Что же касается компенсации, то они могут требовать ее предоставления потерпевшему государству или бенефициариям нарушенного обязательства.

Иллюстрацией к последнему случаю может служить дело о Юго-Западной Африке, в котором иск был предъявлен Эфиопией и Либерией, а непосредственно пострадавшей стороной, как признал Международный суд, было население Юго-Западной Африки <\*>. Многие договоры о правах человека предусматривают возможность призвания к ответственности любым государством-участником.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 56.

Таким образом, мы имеем дело с фактом прогрессивного развития международного права. Рассмотренные положения предусматривают средства защиты коллективных или всеобщих интересов государств, приобретающих растущее значение. В этой связи необходимо заметить, что любое более или менее серьезное правонарушение вызывает озабоченность других государств, даже тех, которые непосредственно не затронуты правонарушением. Правонарушение зачастую рассматривается ими как угроза их интересам, поскольку подрывает легитимность нормы, которую они приняли и на которую они полагаются, поскольку наносит ущерб международному правопорядку в целом. Значение этого положения все чаще подчеркивается в мировой литературе <\*>.

-----

<\*> См., например: Franck T. The Power of Legitimacy among Nations. N.Y., 1990. P. 150.

## 2. Контрмеры и санкции

### а) Проблема принуждения в международном праве

Санкции и контрмеры представляют собой виды принуждения в отношении правонарушителя. Проблема принуждения всегда была одной из главных в международном праве. Ссылаясь на отсутствие централизованного аппарата принуждения, многие мыслители отрицали юридический характер этого права,

называли его позитивной моралью. Однако на самом деле принуждение играет свою роль в функционировании международного права и является одной из характерных черт механизма его действия.

Вместе с тем принуждение не играет в этом механизме той доминирующей роли, которую считают необходимой некоторые юристы. Следует заметить, что и в механизме действия внутреннего права принуждению не принадлежит главная роль. Определяющее значение имеют общесоциальные факторы. В основном право соблюдается добровольно в силу убежденности в его необходимости и целесообразности.

Глобализация все более тесно взаимосвязывает государства в единой системе, от функционирования которой зависят их жизненные интересы. Обеспечение нормального функционирования системы диктует необходимость уважения норм международного права. В результате растет роль сотрудничества в обеспечении соблюдения международно-правовых норм, включая имплементацию ответственности. Снижается роль прямого принуждения, растет роль мер, принимаемых международными организациями.

Основной универсальный метод воздействия на правонарушителя состоит в лишении его возможности пользоваться правами и преимуществами, вытекающими из нарушенной им системы правоотношений, например из международного договора или из устава международной организации. В консультативном заключении Международного суда о Юго-Западной Африке сказано: "Одним из основных принципов, регулирующих международные отношения... является тот, согласно которому сторона, отказывающаяся от своих обязательств или не выполняющая их, не может признаваться как сохраняющая права, которые, по ее мнению, вытекают из этих отношений" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1971. P. 46.

Принуждение как элемент метода функционирования международного права представляет собой не насилие, а одно из средств реализации права. Его необходимый признак - правомерность. Принуждение должно быть правомерным как по основанию, так и по методам и объему. Правомерность определяется в первую очередь основными целями и принципами международного права.

В прошлом меры принуждения носили различные наименования - "самопомощь", "ответная реакция", "репрессалии", "реторсии", а в последнее время

стал широко использоваться термин "санкции". Термин "самопомощь" отпал как не соответствующий юридическому характеру международного права. Термин "репрессалии" стал применяться в узком значении для обозначения военных репрессалий в условиях вооруженного конфликта.

Сохранило свое значение понятие реторсий, под которыми понимаются не выходящие за рамки международного права меры воздействия одного государства на другое, преследующие цель побудить последнее прекратить недружелюбные, дискриминационные и тем не менее правомерные действия. Чаще всего реторсии применяются государством в случае дискриминации его граждан, при неоправданных ограничениях экономических, культурных отношений и т.п.

Возможность применения реторсий в таких случаях нередко предусматривается и внутренним законодательством. Гражданский кодекс РФ содержит специальную статью "Реторсии" (ст. 1194). В ней говорится, что Правительством РФ "могут быть установлены ответные ограничения (реторсии) в отношении имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц тех государств, в которых имеются специальные ограничения имущественных и личных неимущественных прав российских граждан и юридических лиц".

Обычно реторсии представляют собой меры тождественные или аналогичные тем, против которых они направлены. Право на их принятие принадлежит государству. Как видим, реторсии применяются в случае нарушения политических норм, норм морали, вежливости. Вместе с тем они могут использоваться и как средство побуждения государства к соблюдению правовых обязательств. В отличие от контрмер, применимых лишь в случае правонарушения, реторсии могут быть использованы в качестве превентивного средства при наличии угрозы правонарушения.

#### б) Контрмеры

Контрмеры - меры, которые потерпевшее государство вправе применить к государству, ответственному за международно-противоправное деяние, в целях побудить его выполнить возлагаемые на него правоотношением ответственности обязательства и которые в ином случае были бы противоправными. Контрмеры представляют собой элемент децентрализованного механизма принуждения государства-правонарушителя. Они рассматриваются как инструмент имплементации ответственности и не носят карательного характера.



Современная международная практика, включая судебную, признает институт контрмер как средство имплементации правоотношений ответственности государствами. В решении международного арбитража (1978 г.) по спору между Францией и США, касавшемуся нарушения соглашения о воздушном сообщении, говорилось: "Если возникает ситуация, которая, по мнению одного государства, представляет нарушение международного обязательства другим государством, то первое государство вправе в пределах, установленных общими нормами международного права относительно применения вооруженной силы, отстаивать свои права при помощи контрмер" <\*>. При этом арбитраж подчеркнул, что применение контрмер должно отвечать определенным условиям. Этот институт открывает значительные возможности для злоупотреблений, особенно учитывая неравные возможности его применения различными по могуществу государствами. Поэтому международное право главное внимание уделяет определению условий и ограничений, которые бы свели к минимуму возможности злоупотребления.

-----

<\*> UN Reports of International Arbitral Awards. Vol. XVIII. P. 443.

Решение о принятии контрмер принимается государством на собственный риск, и потому возможна ситуация, когда это решение окажется недостаточно обоснованным. В таком случае наступает ответственность государства за неправомерное применение контрмер.

Контрмеры должны быть направлены только против несущего ответственность государства и только тогда, когда последнее не выполняет своих обязанностей из правоотношения ответственности. Тем не менее в силу взаимосвязанности государств контрмеры косвенным образом могут затронуть и третьи государства. Так, ограничение импорта из государства-правонарушителя может затронуть интересы третьего государства, компании которого участвуют в производстве предметов этого импорта.

Контрмеры ограничиваются временным неисполнением потерпевшим государством обязательств в отношении несущего ответственность государства и правомерны лишь до тех пор, пока их цель не будет достигнута. Они по возможности применяются таким образом, чтобы позволить возобновление исполнения нарушенного обязательства. Это положение связано с содержащейся в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. нормой, согласно которой, приостанавливая в результате нарушения другой стороной действие договора,

государство воздерживается от любых действий, способных помешать восстановлению его силы (ст. 72). Аналогично государства должны по возможности избирать обратимые контрмеры. Значение этого момента подчеркивалось Международным судом, например, в решении по делу "Габчиково-Надьмарош" <\*>. Тем не менее требование обратимости контрмер не является абсолютным. Немало случаев, когда последствия контрмер не могут быть ликвидированы.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 57.

Требование пропорциональности контрмер легче удовлетворяется, если они применяются в отношении того же самого или связанного с ним обязательства. Однако это условие не является обязательным.

Международное право определяет ряд обязательств, нарушение которых не может вызывать применение контрмер. К ним относятся обязательства, вытекающие из императивных норм. В первую очередь это относится к принципу неприменения силы, который запрещает применение силы или угрозу силой во всех случаях, включая применение контрмер. Исключение составляет лишь случай самообороны. В Декларации о принципах международного права сказано: "Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы".

Неприменимы контрмеры и в случае нарушения обязательств о защите основных прав человека, а также обязательства гуманитарного характера, запрещающего военные репрессалии. Эти положения отражены в договорах о правах человека и о гуманитарном праве.

Принимающее контрмеры государство не освобождается от выполнения обязательств относительно мирного урегулирования спора, а также дипломатического иммунитета. В решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране Международный суд определил: "В любом случае любое предполагаемое нарушение договора той или другой стороной не может воспрепятствовать этой стороне ссылаться на положения Договора, касающиеся мирного урегулирования споров" <\*>.

-----  
<\*> ICJ. Reports. 1980. P. 28.

Положение о дипломатическом иммунитете имеет целью гарантировать физическую безопасность и неприкосновенность дипломатов и помещений. Оно не

означает недопустимости таких мер, как объявление представителя нежелательным лицом, прекращение или приостановление дипломатических отношений и т.п.

Контрмеры должны быть пропорциональными, т.е. соразмерными причиненному ущербу с учетом тяжести противоправного деяния и значения затронутых прав. Пропорциональность имеет первостепенное значение для определения правомерности контрмер. Непропорциональные контрмеры влекут за собой ответственность применившего их государства. Эти положения важны для ограничения возможностей злоупотребления контрмерами. В решении по делу "Габчиково - Надьмарош" Международный суд признал, что "отвод вод Дуная, совершенный Чехословакией, не является законной контрмерой, поскольку он не был соразмерным" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1997. P. 56.

До принятия контрмер потерпевшее государство обязано потребовать от государства-правонарушителя выполнения обязательств, вытекающих для него из правоотношения ответственности, а также уведомить его о решении применить контрмеры и предложить провести переговоры. Тем не менее потерпевшее государство вправе принять неотложные меры, необходимые для обеспечения его прав, например задержать судно, связанное с правонарушением.

Контрмеры не могут применяться, если противоправное деяние прекращено или спор передан на рассмотрение суда или арбитража. Они должны быть прекращены, как только несущее ответственность государство выполнит свои обязательства, вытекающие из правоотношения ответственности.

Сказанное ранее относится к принятию контрмер потерпевшим государством. Более сложно обстоит дело с принятием мер государствами, которые не являются потерпевшими, но являются участниками обязательства, установленного в целях защиты коллективного интереса группы государств, или обязательства в отношении международного сообщества в целом. Любое из таких государств вправе призвать государство-правонарушителя к ответственности, принять против него правомерные меры для обеспечения прекращения правонарушения и предоставления возмещения в интересах потерпевшего государства или бенефициариев нарушенного обязательства.

Проблема состоит в том, что нет достаточно точного определения понятия "правомерные меры". Современной практике известно немало случаев принятия коллективных мер, однако их правомерность зачастую вызывает сомнения. В 1998 г.

в связи с событиями в Косово члены ЕС заморозили югославские активы и наложили запрет на полеты воздушных судов. Для некоторых членов эти действия представляли нарушение договоров с Югославией. Неправомерность этих мер была очевидной. Приведенную в их оправдание аргументацию трудно признать состоятельной. Так, оправдывая денонсацию соглашения с Югославией без предварительного уведомления, правительство Великобритании заявило, что "ухудшающийся послужной список президента Милошевича в области прав человека означает, что в моральном и политическом плане он лишил свое правительство права настаивать на обычно применяемом 12-месячном уведомлении" <\*>.

-----  
<\*> BYIL. 1999. Vol. 70. P. 555 - 556.

В результате анализа такого рода практики Комиссия международного права в докладе Генеральной Ассамблее констатировала: "В настоящее время не существует явно признанного права... государств принимать контрмеры в коллективных интересах..." <\*>.

-----  
<\*> UN. Doc. A/CN.4/L.608/Add. 5. 2001. July 18.

#### в) Санкции

Санкции - принудительные меры, предпринимаемые международной организацией к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению обязательств, вытекающих из правоотношения ответственности. В прошлом понятием "санкции" охватывались все меры принуждения в отношении правонарушителя. Общеизвестны печальные последствия одностороннего применения санкций крупными державами, не останавливавшимися перед применением силы. Особенно широко применялась сила под предлогом санкций Соединенными Штатами. В начале текущего века санкции США действовали в отношении Афганистана, Бирмы, Ирана, Ирака, Кубы, Либерии, Ливии, Северной Кореи, Сьерра-Леоне, Судана, Сирии, Югославии. В отношении многих из этих стран Советом Безопасности ООН были приняты резолюции о применении санкций. Однако в целом ряде случаев санкции США носили односторонний характер.

В результате такого рода злоупотреблений был нанесен ощутимый урон международному правопорядку. Кроме того, такая практика оказалась не очень

эффективной и с точки зрения американских интересов. Американский профессор Б. Ференц по этому поводу пишет, что "одностороннее применение силы для достижения национальных целей доказало свою разрушительную силу и тщетность" <\*>.

-----

<\*> Ferencz B. Enforcing International Law. Vol. I. L., 1983. P. XVIII.

Ныне, как констатировала Комиссия международного права, термин "санкции" используется для обозначения мер, принимаемых международными организациями, особенно на основании гл. VII Устава ООН. Это положение подчеркивается Россией. Выступая в Совете Безопасности, В.В. Путин заявил, что "только Совет Безопасности вправе давать санкцию на такую крайнюю меру, как применение силы в кризисной ситуации. Делает это он от имени и в интересах всего международного сообщества" <\*>.

-----

<\*> Дипломатический вестник. 2000. N 10. С. 13.

ООН вправе применить такие санкции, как перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений, а также военные меры (ст. ст. 41, 42 Устава). Все эти меры могут быть обязательными для применения государствами по решению Совета Безопасности в случае угрозы миру или акта агрессии.

Опыт ООН в рассматриваемой области свидетельствует, что санкции способны играть значительную роль. Достаточно вспомнить их роль в ликвидации расистских режимов в Южной Родезии и Южной Африке. По мере изменения политического климата и накопления опыта усиливается тенденция к признанию за ООН более значительных возможностей в области применения санкций. Наблюдается тенденция к более активному использованию санкций. За последнее десятилетие XX в. Совет Безопасности 12 раз принимал решения о санкциях, а за предшествующую почти половину века - лишь дважды. В начале XXI в. санкции ООН действовали в отношении Афганистана, Ирака, Либерии, Ливии, Руанды, Сьерра-Леоне, Сомали, Югославии, Эритреи, Эфиопии. Особый случай - применение санкций к антиправительственной военной организации УНИТА, действующей на территории Анголы.

Есть основания полагать, что предстоящие годы вдохнут новую жизнь в гл. VII Устава ООН "Действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии". Показателен в этом плане опыт применения санкций к Ираку в период его вторжения в Кувейт. Резолюции Совета Безопасности обязали государства к действиям, которые противоречили их политическим и экономическим обязательствам в отношении Ирака. Преимуществом решений Совета Безопасности вытекает из ст. 103 Устава.

Введение санкций влияет не только на межгосударственные отношения, но и на частноправовые связи физических и юридических лиц. Согласно резолюциям Совета Безопасности относительно Ирака соблюдение их положений обязательно "независимо от любого контракта или лицензии, которые заключены или выданы до дня принятия резолюции" (Резолюция 661). Следовательно, Резолюция запрещает выполнять контракт и освобождает от ответственности за его невыполнение в период применения санкций.

Применение санкций к Ираку в короткий срок покончило с агрессией. Отныне потенциальный агрессор вынужден будет считаться с реальностью организованного отпора со стороны ООН. Вместе с тем применение санкций порождает проблемы, прежде всего, экономического характера. Запрещение или ограничение экономических связей с государством-объектом санкций имеет негативные последствия и для тех, кто их применяет. Кроме того, экономические санкции отрицательно сказываются на широких слоях населения государства, к которому они применяются.

О значении этих проблем свидетельствует тот факт, что они нашли отражение в Декларации тысячелетия ООН 2000 г., которая поставила задачу свести к минимуму негативные последствия экономических санкций ООН для невинного населения и устранить отрицательные последствия санкций для третьих сторон (п. 9). Эти проблемы регулярно обсуждаются Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности, Экономическим и Социальным Советом.

Общие положения в этой области определены резолюциями Генеральной Ассамблеи. При определении режима санкций следует должным образом учитывать их последствия для третьих государств. Государства и международные организации призываются к оказанию помощи таким государствам. Предусмотрено совершенствование механизма решения возникающих вопросов. Более того, предполагается, что эти проблемы найдут отражение в Уставе ООН.

Позиция России в отношении санкций не раз излагалась в ООН. Санкции рассматриваются как мощный инструмент воздействия на правонарушителя. Их введение оказывает влияние на население подвергающегося санкциям государства и на его отношения с другими странами. Поэтому введение санкций должно быть крайней мерой, которая допустима в случаях, когда иные способы воздействия не дали результата и когда Совет Безопасности определит наличие угрозы международному миру и безопасности. Самое существенное значение имеет правильная оценка Советом степени такой угрозы. С учетом этого Россия внесла в 2001 г. на рассмотрение Специального комитета по Уставу ООН документ "Об основных условиях и критериях введения санкций и других принудительных мер и их осуществление" <\*>. Санкции должны вводиться в строгом соответствии с Уставом ООН, с принципами и нормами международного права, преследовать четко определенные цели, быть предельно адресными, подлежать регулярному обзору и предусматривать условия отмены.

-----

<\*> Дипломатический вестник. 2001. N 11. С. 104.

#### г) Законодательство России о контрмерах и санкциях

Значение контрмер и санкций делает желательным законодательное регулирование принятия решений об их применении. В России вопрос решен относительно контрмер и санкций экономического характера Законом о государственном регулировании внешнеторговой деятельности 1995 г. Положение общего характера состоит в том, что ответные меры вводятся в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Из числа таких норм выделяется принцип пропорциональности, сформулированный не очень конкретно: контрмеры применяются "в пределах, необходимых для эффективной защиты экономических интересов" (ст. 34). Из сказанного следует, что принимающий решение орган должен руководствоваться и изложенными выше положениями, воплотившими общепризнанные нормы. Кроме того, необходимо учитывать, что порядок применения контрмер может быть предусмотрен и конкретными договорами. Договорный порядок будет обладать приоритетом как "специальный закон" (*lex speciales*).

Участие РФ в экономических санкциях в отношении одного государства или ряда государств и введение в действие этих санкций определяется указами

Президента РФ (ст. 21). Тем же путем вводятся в действие и отменяются не только экономические, но и иные санкции. Из этого видно, что решения Совета Безопасности ООН непосредственно не обязывают органы государства. Они реализуются на основе и в соответствии с указом Президента. Примером может служить Указ Президента от 6 марта 2001 г. N 266 "О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1333 от 19 декабря 2000 г.". Указ обязал государственные организации и коммерческие фирмы предельно ограничить свои связи с территорией, контролируемой движением "Талибан", а также предусмотрел ряд других мер и указал государственные ведомства, несущие ответственность за выполнение данного Указа <\*>.

-----

<\*> РГ. 2001. 12 марта.

О том, насколько существенно такого рода указы способны воздействовать на правовую систему страны, можно судить по Указу Президента РФ от 10 января 2002 г. N 6 "О мерах по выполнению Резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 г.", посвященной борьбе с международным терроризмом <\*>. Этот Указ предусматривает принятие мер к пресечению финансирования терроризма, обязывает отказывать в убежище лицам, связанным с террористической деятельностью, предписывает квалифицировать террористические акты как серьезные преступления, обязывает соответствующие ведомства осуществить "анализ законодательства Российской Федерации на предмет его соответствия обязательствам, содержащимся в Резолюции Совета Безопасности ООН" и представить необходимые предложения Правительству.

-----

<\*> РГ. 2002. 12 янв.

Решения Совета Безопасности зачастую требуют приостановления действия договоров с государством, к которому применяются санкции. Закон о международных договорах предусматривает, что Президент РФ может приостановить действие лишь межправительственного договора. Что же касается договора, решение о согласии на обязательность которого принималось в форме федерального закона, то его действие может быть приостановлено Президентом РФ "в случаях, требующих принятия безотлагательных мер, с обязательным незамедлительным информированием" Федерального Собрания РФ и внесения в Государственную Думу



ФС РФ проекта соответствующего закона (ст. 37). Думается, что в случае принятия указа Президента РФ о приостановлении действия договора в соответствии с решением Совета Безопасности ООН можно ограничиться информированием Федерального Собрания РФ.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" установил порядок компенсации убытков, понесенных в результате применения санкций. Возмещение осуществляется на основе судебных решений за счет средств федерального бюджета. В результате требования по возмещению убытков на международном уровне переходят к государству (случай суброгации).

Реторсии и контрмеры принимаются по решению Правительства РФ, которое вправе вводить ответные меры в области внешнеторговой деятельности в случае принятия иностранным государством мер, нарушающих экономические интересы Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований или российских лиц либо политические интересы Российской Федерации (реторсия), а также в случае невыполнения этим государством принятых им по международным договорам обязательств перед Российской Федерацией (репрессалии) (ст. 40).

Из этого следует, что Правительство РФ вправе принимать меры лишь экономического характера - "меры в области внешнеторговой деятельности". Вместе с тем они могут быть применены и в случае нарушения политических интересов. Поскольку речь идет о репрессалиях в случае нарушения международных договоров, то это означает право Правительства РФ, по крайней мере, отступить от тех или иных положений договора, приостанавливать их действие. Надо полагать, что имеются в виду договоры только экономического характера.

Следует при этом учитывать, что Закон о международных договорах предусматривает право Правительства приостанавливать и прекращать договоры лишь межведомственного характера (ст. 37). Что же касается договоров, согласие на обязательность которых давалось Правительством РФ, то они могут быть приостановлены или прекращены лишь по решению Президента РФ (ч. 2 ст. 37).

Вызывает сомнение положение о том, что ответные меры применяются лишь в случае невыполнения обязательств по договорам. Думается, что они могут применяться и в случае нарушения обязательств, вытекающих из обычных норм. Выражение "российские лица" означает российские физические и юридические лица. Возможность применения ответных мер предусмотрена и другими законами, например Арбитражным процессуальным кодексом РФ 1995 г. (ч. 3 ст. 210).

#### § 4. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом

Как известно, национальные правовые системы предусматривают принципиальную возможность обязанности возместить вред, когда он причинен действиями, не являющимися неправомерными. Гражданский кодекс РФ установил: "Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом" (ч. 3 ст. 1064).

Со времен римского права известно правило: "Пользуйся своей собственностью так, чтобы не причинять вред собственности другого" (*sic utere tuo ut alienum non laedas*). Особое значение это правило приобрело в связи с развитием техники, созданием предприятий, деятельность которых порождает колоссальную опасность для целых регионов. Достаточно вспомнить чернобыльскую трагедию. Это побудило Генеральную Ассамблею ООН в 1978 г. поручить Комиссии международного права подготовить проект статей по теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом". Комиссия почти четверть века работала над проектом. Однако расхождения в позициях государств, и прежде всего сопротивление промышленно развитых стран, воспрепятствовали достижению цели. В 2001 г. Комиссия представила Генеральной Ассамблее проект статей, в котором речь идет не об ответственности, а лишь о сотрудничестве государств в предотвращении трансграничного ущерба от опасных видов деятельности. Несмотря на это, Генеральная Ассамблея не приняла проект и рекомендовала Комиссии продолжить работу по этой теме.

В международной практике немало случаев, подтверждающих материальную ответственность государства за серьезный ущерб, причиненный другому государству деятельностью на его территории. Есть и несколько судебных прецедентов. В результате рассмотрения дела об инциденте в проливе Корфу (подрыв британских военных кораблей на минах, установленных в территориальных водах Албании третьим государством) Международный суд определил существование "обязательства каждого государства сознательно не допускать использования своей территории для совершения действий, нарушающих права других государств" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1949. P. 22.

Другой известный случай - решение международного арбитража по спору "США против Канады" относительно ядовитых выбросов канадского комбината "Трейл Смелтер" (1938 г.). В решении говорилось, что "согласно принципам международного права, а также праву Соединенных Штатов ни одно государство не вправе использовать свою территорию таким образом, чтобы причинять вред дымом на территории другого или собственности людей, на ней находящихся, если речь идет о серьезных последствиях и вред доказан ясными и убедительными доказательствами" <\*>.

-----

<\*> Reports of International Arbitral Awards. Vol. III. P. 1905.

В целом ряде резолюций международных конференций содержатся положения о том, что государство несет ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в пределах его юрисдикции или контроля не наносила вред окружающей среде других государств. Это положение подтверждено рядом резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и конвенций об окружающей среде. В Конвенции о биологическом разнообразии <\*> сказано, что в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права государства "несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции" (ст. 3).

-----

<\*> Конвенция заключена в г. Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г., вступила в силу 29 декабря 1993 г., Россия ратифицировала, вступила в силу для России 4 июля 1995 г.

Из сказанного видно, что речь идет о позитивной ответственности. Тем не менее это прокладывает путь для установления и деликтной ответственности. В международном праве утверждается обычная норма, согласно которой государство несет материальную ответственность за вред, являющийся результатом не запрещенной международным правом деятельности, осуществляемой на его территории или под его контролем, если такая деятельность связана с риском причинения значительного трансграничного вреда в силу своих физических последствий. Ответственность возникает не в связи с такого рода деятельностью, которая правомерна, а за причиненный ею трансграничный ущерб.

Мы имеем дело с исключительным случаем, когда государство несет прямую ответственность не за собственные действия, а за действия физических и юридических лиц на своей территории. Объясняется это тем, что речь идет о деятельности, связанной с риском причинения значительного вреда. В остальных случаях вопрос о возмещении трансграничного вреда решается в частноправовом порядке, если, разумеется, вред не причинен действиями самого государства.

Договоры об ответственности за значительный трансграничный вред предусматривают два основных вида материальной ответственности государства. Первой является абсолютная. Она целиком ложится на государство, которое рассматривается как единственный ответчик. Такой режим установлен Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. Государство несет полную ответственность за ущерб, причиненный другим государствам и их гражданам запущенными с его территории космическими объектами, независимо от того, кто их запустил.

Вторым видом материальной ответственности является та, согласно которой полную ответственность несет частный оператор, осуществляющий деятельность, причинившую вред. На государство ложится ответственность компенсации ущерба лишь в той мере, в какой он не был возмещен оператором. Такой вид ответственности предусмотрен договорами, регламентирующими деятельность, связанную с использованием атомной энергии.

Все ранее сказанное дает представление о том, сколь значительный прогресс достигнут на пути формирования права международной ответственности за последние десятилетия. Объясняется это потребностью повышения эффективности международного права, совершенствования его механизма в условиях, когда это право становится все более важным фактором решения проблемы повышения уровня управляемости мировой системы. Процесс идет далеко не просто. Препятствия на его пути носят главным образом политический характер. Специалисты отмечают, что трудности в кодификации права международной ответственности объясняются не только сложностью этой отрасли, но и ее политическим значением <\*>. Многого еще предстоит сделать. Тем не менее основы заложены.

-----  
<\*> См.: Dupuy P.-M. Reviewing the Difficulties of Codification... // European Journal of Intern. Law. 1999. N 2. P. 385.

Литература

Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982.

Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976.

Давид В., Василенко В. Механизм охраны международного правопорядка. Брно, 1986.

Курис П. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс, 1973.

Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966.

Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. М., 1983.

Хачатуров Р.Л. Ответственность в современном международном праве. Тольятти, 1996.

## **Глава XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО**

### **§ 1. Понятие международного уголовного права**

Международное уголовное право (МУП) - отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют сотрудничество государств и международных организаций в борьбе с преступностью, включая ее предупреждение.

Будучи отраслью международного права, МУП обладает всеми характерными чертами этого права. Но есть у него и существенная особенность - оно установило прямую уголовную ответственность физических лиц за нарушение наиболее важных норм международного права. Иначе говоря, оно вводит в механизм функционирования международного права уголовную ответственность. Поэтому глава о МУП и поставлена вслед за главой о праве международной ответственности.

Без установления уголовной ответственности физических лиц непосредственно на основе международного права невозможно обеспечить международный правопорядок. В ходе Нюрнбергского процесса подчеркивалось, что преступления против международного права совершаются физическими лицами. Таким образом, речь идет о важном шаге в развитии механизма функционирования международного права и о его значительной зрелости.

В научной литературе встречаются концепции МУП, согласно которым оно включает не только международные нормы, но и соответствующие нормы

внутреннего уголовного права. Распространенность таких концепций объясняется тесной связью международного и внутреннего уголовного права. Подобный конгломерат норм различной правовой природы невозможен. Однако в учебном процессе совместное изложение того и другого является вполне оправданным.

МУП - новая отрасль международного права. Вместе с тем задолго до появления международного права государства сотрудничали в борьбе с преступностью.

Для рабовладельческих государств наибольшую опасность представляли восстания рабов. Поэтому они заключали договоры о взаимном содействии в подавлении этих восстаний. В договоре египетского фараона Рамсеса II с царем хеттов Хаттушилем III (1226 г. до н.э.) говорилось: "Если Рамсес разгневется на своих рабов, когда они учинят восстание, и пойдет усмирять их, то заодно с ним должен действовать и царь хеттов".

Со времен римского права пираты рассматривались как враги всего человеческого рода (*hostis humanis generis*). Венский конгресс 1815 г. положил начало признанию преступности работорговли.

В литературе концепция МУП появилась на рубеже XIX - XX вв. Обосновывалось существование отрасли не столько практикой, сколько ее логической необходимостью.

Одним из первых концепцию сформулировал профессор Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенс. Он писал, что МУП "заключает в себе совокупность юридических норм, определяющих условия международной судебной помощи государствам друг другу при осуществлении ими своей карательной власти в области международного общения" <\*>. Как видим, понятие МУП было весьма ограниченным.

-----  
<\*> Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1886. Т. II. С. 379.

Начало формированию МУП было положено принятием после Второй мировой войны уставов международных военных трибуналов (Нюрнбергского и Токийского). Уставы предусмотрели прямую ответственность физических лиц по международному праву за наиболее тяжкие преступления, на их основе были учреждены международные уголовные суды, реализовавшие эту ответственность.

В последующие годы были заключены десятки многосторонних конвенций о борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы международного сообщества в

целом. В 1993 и 1994 гг. Совет Безопасности ООН учредил международные уголовные трибуналы для бывшей Югославии и Руанды. В 1998 г. был принят Римский статут Международного уголовного суда.

В становлении МУП важную роль сыграли СССР и отечественная наука. Сама идея создания международного трибунала была выдвинута СССР в 1942 г. Американский профессор Дж. Гинзбург пишет, что именно СССР внес наиболее существенные новеллы в Устав Нюрнбергского трибунала, в частности ответственность индивидов за ведение агрессивной войны <\*>. Другой американский профессор, Дж. Квигли, касаясь МУП, отмечает, что "во многих важных областях внутреннего и международного права советское юридическое мышление оказало влияние на Запад" <\*>. Вклад отечественных ученых в развитие международного уголовного права, безусловно, весьма ощутим <\*\*\*>.

-----

<\*> Law in Eastern Europe. 1996. N 47.

<\*> Criminal Law Forum. 1996. N 2. P. 450.

<\*\*\*> Внимание соответствующим проблемам уделили: А.И. Быстрыкин, П.Н. Бирюков, И.П. Блищенко, Л.Н. Галенская, Г.В. Игнатенко, Р.А. Каламкарян, И.И. Карпец, А.Р. Каюмова, В.Н. Кудрявцев, Е.Г. Ляхов, А.И. Полтарук, Н.Н. Полянский, М.Ю. Рагинский, Ю.А. Решетов, С.Я. Розенблит, П.С. Ромашкин, В.М. Савицкий, А.Н. Трайнин, О.Н. Хлестов.

В наше время перед МУП встала новая задача большого значения - борьба против международного терроризма и организованной транснациональной преступности в целом. Международный терроризм, как свидетельствует опыт, создает угрозу национальной безопасности даже такой державы, как США. Борьба с преступностью стала глобальной проблемой, она присуща каждому государству, хотя и в различной степени, и оказывает растущее влияние на функционирование глобальной системы.

Особенно остро проблема стоит в России и других странах СНГ. Организованная преступность контролирует не менее 40 - 60% частных предприятий, 6% государственных предприятий и до 85% банков. Имеющиеся в ее распоряжении возможности используются для коррумпирования государственного механизма вплоть до высших эшелонов власти. Об уровне коррумпированности госаппарата и об ущербе, причиняемом ею экономике, говорит уже тот факт, что около 50% получаемой прибыли предприниматели тратят на взятки чиновникам. По уровню

коррупционности Россия занимает одно из первых мест в мире. Все это ложится тяжким бременем на плечи российского народа. Утечка капиталов из России превысила 350 млрд. долл., сейчас ежемесячно она превышает 1 млрд. долл.

Концепция национальной безопасности РФ указывает на преступность как на одну из основных угроз национальной безопасности. Угроза криминализации общественных отношений приобретает особую остроту. Основную опасность представляют организованная преступность, коррупция и терроризм. В качестве одного из средств борьбы с преступностью указывается "расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере".

Организованная преступность сумела использовать в своих интересах не только экономическую, но также и политико-правовую систему современного общества. Она постоянно совершенствует свои формы и методы, ставит себе на службу новейшие достижения науки и техники, а также высококвалифицированные кадры. Характерной чертой организованной преступности является широкое использование международных связей.

В докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана о реформе ООН говорится: "Доступ нелегальных групп к высоким информационным технологиям и оружию, а также к различным институтам, при помощи которых функционирует глобальная рыночная экономика, значительно увеличили потенциал могущества и влияния этих групп, создавая угрозу праву и порядку, а также законным экономическим и политическим институтам" <\*>.

-----

<\*> Док. ООН: A/51/950. 1997. July 14. P. 48.

Борьба с организованной преступностью требует все более активного сотрудничества государств. Этой проблеме растущее внимание уделяет ООН. В 1994 г. впервые в истории в Неаполе была созвана конференция на высшем уровне, которая приняла Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности.

Значительная роль МУП в рамках сотрудничества в борьбе с организованной преступностью ставит перед отраслью исключительно сложные задачи. Этим предопределяется интенсивность развития и рост значения этого права.

## § 2. Система международного уголовного права



Система МУП обладает характерными чертами международного права и вместе с тем определенной спецификой отрасли. Она формировалась при значительном влиянии внутреннего уголовного права и потому имеет немало общего с последним.

Система этой новой отрасли находится в процессе становления. Поэтому сегодня МУП объединяет нормы, относящиеся не только к уголовному, но и к уголовно-процессуальному праву, а также к судоустройству.

МУП содержит принципы и нормы, определяющие его юридическую природу, а также иные нормы, которые относятся к общей части. Оно устанавливает составы преступлений, что образует особенную часть уголовного права. Значительное число норм касается процессуально-правовых аспектов реализации МУП - международного уголовно-процессуального права. Наконец, статуты международных судов заложили основы международного уголовного судоустройства.

### § 3. Общая часть международного уголовного права

#### 1. Источники

Источники МУП те же, что и международного права в целом, - договор и обычай, изредка решения международных организаций. В то же время наблюдается и специфика, состоящая прежде всего в характере взаимодействия этих источников.

Первостепенная роль принадлежит договорам. При их помощи принимаются нормы, устанавливающие составы преступлений и регулирующие сотрудничество государств в области осуществления уголовного правосудия, учреждаются международные уголовные суды. Для МУП особенно важно то, что договор четко, в письменной форме устанавливает соответствующие нормы. Вместе с тем договор как источник имеет и свои недостатки. Главный из них состоит в том, что он обязывает только участвующие в нем государства, а между тем большинство многосторонних договоров собирает сравнительно небольшое число ратификаций.

В отличие от договора обычай создается международным сообществом в целом, т.е. достаточно представительным большинством государств, и становится общеобязательным, не распространяясь лишь на тех субъектов, которые заявили о его непризнании.

Выход из положения был найден в результате взаимодействия договора и резолюций организаций с обычаем. Положения договора или резолюции формулируются таким образом, чтобы они могли быть приемлемы для всех

государств, т.е. иметь общее применение. В результате молчаливого признания государствами эти нормы становятся обычными нормами общего международного права. Выраженные в четкой форме, они довольно быстро обретают общеобязательную силу.

В качестве примера можно привести Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г., положения которых стали общеобязательными нормами международного права.

Уникальным источником МУП являются принятые Советом Безопасности ООН уставы международных уголовных трибуналов для бывшей Югославии и Руанды. Несмотря на то что принятие подобных международно-правовых актов едва ли вытекает из Устава ООН, тем не менее их молчаливое признание государствами можно рассматривать как легализацию.

Особого внимания заслуживает вопрос об общих принципах права как источнике МУП. Как известно, Статут Международного суда ООН установил, что наряду с конвенциями и обычаями Суд применяет "общие принципы права, признанные цивилизованными нациями" (п. 1 ст. 38). Доминирующее мнение состоит, пожалуй, в том, что под ними следует понимать принципы, присущие не только правовым системам государств, но и международному праву <\*>. Думается, что роль общих принципов права в МУП правильно определена в Статуте Международного уголовного суда. В ст. 21 "Применимое право" говорится, что Суд применяет свой Статут, договоры, принципы и нормы международного права. "Если это невозможно, Суд применяет общие принципы права, взятые им из национальных законов правовых систем мира... при условии, что эти принципы не являются несовместимыми с настоящим Статутом и с международным правом и международно признанными нормами и стандартами". Иначе говоря, общие принципы права понимаются в данном случае как присущие только национальным правовым системам. Они могут служить вспомогательным источником, если международное право не содержит соответствующих норм.

-----  
<\*> В решении Суда Европейских сообществ от 12 декабря 1972 г. читаем: "Общие принципы права - это... не только общие принципы национального права государств-членов, но также принципы международного публичного права".

В приведенном выше положении из Статута Международного уголовного суда говорится о международно признанных стандартах. Под ними понимаются стандарты

уголовного правосудия, которых международное сообщество считает необходимым придерживаться. Первостепенную роль в формировании таких стандартов играют резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.

Об объеме этой деятельности можно судить по сборнику "Собрание стандартов и форм Организации Объединенных Наций в области предотвращения преступности и уголовного правосудия". Сборник регулярно обновляется и дополняется. Он содержит акты ООН, которые устанавливают новые стандарты, определяют направления сотрудничества, содержат модельные договоры в области предотвращения преступности и уголовного правосудия.

Все эти акты не обладают юридической силой и относятся к категории "мягкого права". Однако, поскольку в них отражен международный опыт, государства используют их в своей договорной практике, учитывают при совершенствовании своего уголовного права и процесса, а также в правоприменительной практике. В результате стандартам принадлежит важная роль в функционировании международного и национального уголовного права. В этом одна из особенностей МУП.

## 2. Взаимодействие международного и внутреннего уголовного права

МУП в основном регулирует межгосударственное сотрудничество в борьбе с преступностью. Непосредственно правосудие осуществляется государствами. Удельный вес деятельности международных трибуналов невелик.

МУП осуществляется главным образом опосредованно, т.е. через национальные уголовно-правовые системы. МУП исходит из того, что каждое государство обеспечивает его применение и сотрудничает в преследовании и наказании преступников. Следует также учитывать, что государства всегда особенно тщательно оберегали свою монополию на карательные функции. Всем этим и определяется специфика взаимодействия международного и внутреннего уголовного права. От этого взаимодействия все в большей мере зависит эффективность как первого, так и второго.

МУП принадлежит главная роль в интернационализации уголовного права государств, которая означает наращивание числа общих элементов в уголовно-правовых и процессуальных системах государств, рост их способности взаимодействовать друг с другом, а также с международным правом. В результате

растет количество общих принципов права, которые являются нормами как внутреннего, так и международного уголовного права.

Интернационализация проявляется и в расширении международных задач внутреннего уголовного права вплоть до защиты общечеловеческих интересов.

В качестве одной из своих задач УК РФ указывает "обеспечение мира и безопасности человечества" (ч. 1 ст. 2). Более того, в этот Кодекс включен специальный раздел "Преступление против мира и безопасности человечества". Тем самым сделан важный шаг на пути углубления взаимодействия международного и внутреннего уголовного права.

Было бы вместе с тем неверно переоценивать успехи интернационализации, прежде всего в области взаимодействия международного и внутреннего уголовного права. Уголовный кодекс РФ основывается на "общепризнанных принципах и нормах международного права" (ч. 2 ст. 1). Вместе с тем данный Кодекс не воспроизводит положение Конституции РФ о приоритете договоров. Более того, в нем говорится, что "преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом" (ч. 1 ст. 3). Это значит, что к уголовному праву упомянутое положение Конституции РФ неприменимо <\*>.

-----  
<\*> В комментарии к УК РФ читаем, что положения международных соглашений, "если в них затрагиваются уголовно-правовые вопросы, не могут действовать в сфере уголовного права самостоятельно; на их основе необходимо принимать поправки или дополнение в текст УК..." (Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.В. Наумова. М., 1997. С. 42).

В общем, с таким положением можно смириться, квалифицируя договоры в рассматриваемой области как несамоисполнимые, т.е. нуждающиеся в издании соответствующего закона. Тем не менее указанное положение УК РФ не может толковаться строго. Так, когда речь идет о таких преступлениях, как агрессия, производство и распространение оружия массового поражения, наемничество, неизбежно применение международных норм, содержащих определение этих преступлений.

Другой пример. Преступление "Применение запрещенных средств и методов ведения войны" (ст. 356 УК РФ). Перечень и определение такого рода средств и методов устанавливается международным правом. Заключение договора,

расширяющего перечень, автоматически влияет на содержание нормы УК РФ без внесения в него изменений.

При применении норм уголовного и уголовно-процессуального права должны приниматься во внимание нормы международного права. Так, УК РФ содержит следующую формулировку принципа *non bis in idem*: "Никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление" (ч. 2 ст. 6). Это положение должно толковаться с учетом Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., не допускающего повторного привлечения к суду и в случае оправдания (п. 7 ст. 14). Сказанное было подтверждено Конституционным Судом РФ <\*>.

-----  
<\*> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2001 г. // РГ. 2001. 15 июня.

Наиболее консервативную позицию в отношении углубления взаимодействия международного и внутреннего права занимают США. Они строго придерживаются точки зрения, согласно которой применению подлежит лишь внутреннее уголовное право. Касающиеся его договоры считаются абсолютно несоизмеримыми.

В 1996 г. Конгрессом США была принята поправка к Закону о военных преступлениях. Поправка отнесла к таким преступлениям нарушения, предусмотренные ст. 3 Женевских конвенций о защите жертв войны. Однако эти нарушения понимаются так, как они определены Законом о военных преступлениях, а не международным правом.

Законодательство европейских государств предусматривает более активное взаимодействие с МУП.

В испанском Законе о судебной власти 1985 г. говорится, что юрисдикции судов Испании могут, в частности, подлежать и деяния, совершенные кем бы то ни было и где бы то ни было, если таковые деяния могут быть квалифицированы в соответствии с испанским уголовным правом как правонарушение, подлежащее уголовному преследованию в Испании в силу международных договоров и конвенций (ч. 4 ст. 23).

Таким образом, цели международного и внутреннего уголовного права едины - предотвращение общественно опасных деяний путем устрашения, преследования тех, кто обвинен в уголовно наказуемом деянии, наказание признанных виновными.

### 3. Ответственность по международному уголовному праву

Ответственность по МУП, как и по международному праву в целом, несут его субъекты, т.е. государства и международные организации. Как уже говорилось, ответственность эта является не уголовно-правовой и не гражданско-правовой, а международно-правовой.

Уголовно-правовую ответственность несут физические лица. К ней можно привлекать непосредственно на основе норм международного права. За преступления против мира и безопасности человечества физические лица могут быть привлечены к ответственности международным трибуналом или судом государства.

Что же касается других преступлений, предусмотренных международными конвенциями, то за их совершение физические лица несут ответственность по внутреннему уголовному праву. На государстве лежит обязанность обеспечить реализацию такой ответственности. В случае нарушения этой обязанности возникает международно-правовая ответственность государства.

#### 4. Уголовная юрисдикция

Уголовная юрисдикция - власть государства издавать нормы уголовного права и обеспечивать их применение.

Такая юрисдикция называется полной. Она включает предписывающую юрисдикцию и юрисдикцию принуждения. Первая означает, что государство может предписывать обязательные правила поведения, но ограничено в использовании средств обеспечения их соблюдения. Юрисдикция принуждения означает власть государства принуждать к соблюдению права и актов его применения.

Вопросы уголовной юрисдикции решаются законодательством государства в соответствии с международным правом. Общее правило состоит в том, что государство осуществляет полную юрисдикцию в пределах своей территории и ограниченную в пределах специальной экономической зоны моря и континентального шельфа, а также в отношении своих граждан за рубежом.

Юрисдикция, осуществляемая в пределах государственной территории, именуется территориальной. В ее основе лежит территориальный принцип. Юрисдикция, осуществляемая за пределами территории, называется экстратерриториальной. В ее основе лежит персональный принцип, в силу которого государство вправе обязать своих граждан за рубежом соблюдать свои законы, но не может применять меры принуждения. Персональный принцип все чаще

распространяется государствами и на лиц без гражданства, постоянно проживающих на их территории.

Существует также принцип защиты или безопасности, который призван обеспечить защиту существенных интересов государства и его граждан от преступных деяний, совершаемых за рубежом. В таких случаях государство вправе привлечь к уголовной ответственности любое лицо независимо от места совершения преступления, разумеется, при условии, что такое лицо окажется в сфере его полной юрисдикции. Принцип защиты получает все более широкое распространение в законодательстве и судебной практике государств.

Наконец, существует принцип универсальности, предусматривающий возможность распространения уголовной юрисдикции государства на деяния, признанные преступными международным правом, независимо от гражданства совершившего их лица и места совершения. В прошлом он охватывал лишь пиратство и работорговлю, ныне распространяет свое действие и на ряд преступлений по общему международному праву (преступления против мира и безопасности человечества).

Уголовный кодекс РФ, введенный в действие с 1 января 1997 г., отразил современные тенденции в области экстра TERRИТОРИАЛЬНОЙ юрисдикции. В него включена статья "Действие уголовного закона в отношении лиц, совершивших преступление вне пределов Российской Федерации" (ст. 12). Первая часть статьи посвящена экстра TERRИТОРИАЛЬНОМУ действию УК РФ в отношении российских граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в России. В ней говорится, что эти лица, "совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу, если совершенное ими деяние признано преступлением в государстве, на территории которого оно было совершено, и если эти лица не были осуждены в иностранном государстве".

В этом положении нашли воплощение два общепризнанных принципа уголовного права. Первый - принцип двойной криминальности, в соответствии с которым деяние должно квалифицироваться как преступление как в стране совершения, так и в стране привлечения к уголовной ответственности. Второй принцип - "никто не может быть судим или наказан дважды за одно и то же". Законодательство государств и международные акты исходят из того, что последний из этих принципов неприменим к случаям, когда лицо совершило преступление в другом государстве.

Вызывает сомнение выражение "преступление вне пределов Российской Федерации". Оно охватывает не только территорию иностранного государства, но и международные пространства вне пределов РФ (открытое море, Антарктика и др.), а у этих пространств иной режим. Совершенные здесь преступления, как правило, рассматриваются по законам государства гражданства правонарушителя. Поэтому отмеченное выражение должно толковаться ограничительно как преступление, совершенное на территории иностранного государства.

Экстратерриториальной юрисдикции в отношении иностранцев и не проживающих постоянно в России лиц без гражданства посвящена ч. 3 той же ст. 12. Эти категории лиц, "совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности по настоящему Кодексу в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации, и в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если они не были осуждены в иностранном государстве и привлекаются к уголовной ответственности на территории Российской Федерации".

Здесь мы имеем дело с двумя различными случаями. В первом из них речь идет об экстратерриториальном действии уголовного закона на основании внутреннего права в соответствии с принципом защиты. Во втором случае речь идет об определении уголовной юрисдикции государства международным договором о применении закона на основе договора и в соответствии с его условиями.

В первом случае с учетом международной практики выражение "против интересов Российской Федерации" следует толковать расширительно. Оно должно пониматься как охватывающее не только собственно интересы государства, но также и важные интересы его физических и юридических лиц.

При сопоставлении ч. ч. 1 и 3 ст. 12 УК РФ просматривается некоторая нелогичность. Иностранец, совершивший в другом государстве преступление против интересов России, подлежит уголовной ответственности по УК РФ независимо от того, квалифицируется ли оно как преступление в месте совершения. Совершившие преступление в другом государстве граждане России могут быть привлечены к ответственности по УК РФ лишь при условии, если совершенное ими деяние признано преступлением в государстве, на территории которого оно было совершено.

В результате граждане России оказываются в привилегированном положении при совершении преступлений против интересов России, что едва ли может быть оправдано. Думается, что основанная на принципе защиты юрисдикция не должна исключать граждан России и постоянно проживающих в ней лиц без гражданства.



Представим себе ситуацию: гражданин России разгласил государственную тайну, находясь на территории иностранного государства, по законам которого это деяние не является преступным. Тем не менее едва ли можно сомневаться в том, что по возвращении в Россию он будет привлечен к уголовной ответственности по ст. 283 УК РФ "Разглашение государственной тайны".

Еще один случай экстратерриториального действия уголовного закона предусмотрен УК РФ в отношении военнослужащих воинских частей России, дислоцирующихся за ее пределами. За преступления, совершенные на территории иностранного государства, они несут ответственность по УК РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ (ч. 2 ст. 12). Речь идет не о военнослужащих за рубежом вообще, а о военнослужащих воинских частей, "дислоцирующихся" за пределами России, т.е. находящихся там на более или менее постоянной основе. В статье обоснованно предусмотрена возможность того, что иное может быть предусмотрено договором. Договоры о пребывании иностранных вооруженных сил, как правило, ограничивают уголовную юрисдикцию государства, которому принадлежат эти силы.

Соглашение о правовом статусе пограничных войск РФ, находящихся на территории Республики Таджикистан, 1993 г. <\*> предусматривает, что в случае совершения преступления лицами, входящими в состав погранвойск России, или членами их семей на территории Таджикистана применяются законы последнего. Законы России применяются ее компетентными органами в случае совершения указанными лицами преступлений против России, а также против лиц, входящих в состав погранвойск, или членов их семей. Уголовная юрисдикция осуществляется в соответствии с законами России также в отношении преступлений, совершенных лицами из состава погранвойск при исполнении служебных обязанностей.

-----  
<\*> Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о правовом статусе пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан, заключено в Москве 25 мая 1993 г., ратифицировано, вступило в силу 17 ноября 1993 г.

#### § 4. Особенная часть международного уголовного права

##### 1. Транснациональные преступления

Транснациональные преступления - общеуголовные преступления, подпадающие под юрисдикцию двух и более государств.

В одних случаях такие преступления совершаются в одном государстве, а последствия проявляются в другом. В других случаях часть преступных действий совершается в одном государстве, а часть в другом. Например, оружие незаконно приобретается в одном государстве, а незаконно продается в другом.

В результате роста организованной преступности число транснациональных преступлений быстро увеличивается. Эффективная борьба с ними возможна лишь в результате сотрудничества государств. К транснациональным преступлениям применяется право суда, который их рассматривает.

## 2. Преступления по общему международному праву

Преступления по общему международному праву - преступления, за совершение которых установлена личная ответственность непосредственно на основе международного права независимо от того, считаются ли соответствующие действия преступными в государстве, где они совершены.

Такие преступления затрагивают интересы международного сообщества в целом. Они определяются как преступления против мира и безопасности человечества. К ним относятся агрессия, геноцид, преступления против человечности, военные преступления.

Агрессия - преступление против мира, состоящее в том, что лицо, являющееся руководителем, активно участвует или отдает приказ о планировании, подготовке, начале или проведении агрессии, совершаемой государством.

Ответственность за агрессию несут лица, наделенные соответствующими властными полномочиями. Она наступает в случае, если государство развязало агрессивную войну. В Уставе Нюрнбергского трибунала речь идет именно об агрессивной войне, а не об отдельных актах применения силы.

В международном праве отсутствует определение агрессии, пригодное для применения в МУП. Определение, содержащееся в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1974 г., не является достаточно четким для применения судом. В нем перечисляются акты агрессии, которые могут и не достигать уровня агрессивной войны.

Тем не менее данное определение агрессии не может не приниматься во внимание судом при оценке соответствующих фактов. Принципиальное значение

имеет определение агрессии как применения вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости другого государства. Разработка необходимого определения агрессии предусмотрена Статутом Международного уголовного суда (п. 2 ст. 5).

Геноцид - действия, имеющие целью уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую.

К таким действиям отнесены: убийство членов группы, причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства, умышленное создание жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение группы, меры, рассчитанные на предотвращение деторождения, насильственная передача детей одной человеческой группы в другую.

Преступление против человечности - бесчеловечные деяния, совершаемые в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц.

К таким деяниям относятся: убийства, истребление, порабощение, депортация, заключение в тюрьму, пытки, изнасилование, насильственное исчезновение людей, апартеид. Особо отметим такое деяние, как преследование людей идентифицируемой группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным или другим мотивам, которое повсеместно признано недопустимым согласно международному праву. (Геноцид не включает преследование по политическим мотивам.)

Преступления против человечности являются таковыми независимо от того, совершаются ли они во время войны или в мирное время. Однако, для того чтобы быть квалифицированными как преступления против человечности, подпадающие под юрисдикцию международного уголовного суда, они должны совершаться в рамках широкомасштабного или систематического нападения на гражданских лиц.

Военные преступления - совершаемые систематически или в широких масштабах серьезные нарушения международного гуманитарного права, действующего в период вооруженных конфликтов.

Чтобы быть квалифицированным как международное преступление, эти деяния должны совершаться систематически или в широких масштабах. Что же касается менее масштабных нарушений гуманитарного права, то за них виновные несут ответственность по внутреннему праву государства.

Военными преступлениями являются деяния, совершаемые не только в период межгосударственного вооруженного конфликта, то и в ходе вооруженного конфликта немеждународного характера. В последнем случае речь будет идти о серьезном нарушении норм международного гуманитарного права, относящемся к конфликтам немеждународного характера.

Военным преступлением является, в частности, умышленное нанесение ударов по персоналу, объектам, материалам, подразделениям или транспортным средствам, задействованным в оказании гуманитарной помощи или в миссии по поддержанию мира в соответствии с Уставом ООН.

Уголовный кодекс РФ содержит специальный раздел "Преступления против мира и безопасности человечества". Он охватывает перечисленные виды преступлений по международному праву. С учетом положений проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, подготовленного Комиссией международного права, в УК РФ были дополнительно включены статьи "Экоцид" и "Наемничество".

### 3. Конвенционные преступления

Конвенционные преступления - преступления, состав которых определен международными конвенциями, обязывающими участвующие государства ввести соответствующие нормы в свое уголовное право.

Зачастую конвенции содержат постановления, обязывающие государства в соответствии с международным и внутренним правом принимать все практически осуществимые меры с целью предотвращения соответствующих преступлений.

В случае с преступлениями по общему международному праву международный уголовный суд выносит приговор непосредственно на основе международного права. Суды государств могут это делать на основе как международного, так и внутреннего права. В случае конвенционного преступления приговор выносится судом государства на основе внутреннего права.

Количество конвенций, определяющих состав преступлений, велико. Наиболее важные из них приведены в приложении к проекту устава Международного уголовного суда, принятому Комиссией международного права. Это конвенции о незаконном обороте наркотиков, пытках, об апартеиде и др. Но основную массу составляют конвенции, которые можно охарактеризовать как антитеррористические.

Помимо уже упоминавшихся существуют такие конвенционные преступления, как торговля рабами и обращение в рабство; торговля людьми и эксплуатация проституции третьими лицами; изготовление и сбыт порнографических изданий; подделка денежных знаков; незаконная торговля наркотиками; незаконные ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности.

На региональном уровне устанавливаются и другие такого рода преступления. Так, в связи с широким распространением взяточничества при заключении контрактов в 1996 г. страны Латинской Америки подписали конвенцию о сотрудничестве в искоренении грязного правительственного бизнеса.

#### 4. Международный терроризм

Международный терроризм приобрел в наше время настолько серьезное значение, что о нем следует сказать особо. Борьбе с терроризмом посвящено немало конвенций. Достаточно сказать, что только в рамках ООН принято 12 таких конвенций. Это конвенции о незаконном захвате самолетов, противоправных действиях в отношении безопасности гражданской авиации, преступлениях против лиц, находящихся под международной защитой, захвате заложников, морском и бомбовом терроризме и др.

Существенный интерес представляет Европейская конвенция о пресечении терроризма (далее - Конвенция о терроризме), принятая Советом Европы в 1977 г. <\*> (Россия участвует). В ней на первое место поставлены перечисленные конвенционные преступления. Перечень дополнен правонарушениями, связанными с использованием бомб, гранат, ракет, автоматического оружия, посылок с опасными вложениями. Конвенция квалифицирует терроризм как преступление и попытку совершения террористического акта или участие в качестве сообщника лица, которое совершает или пытается совершить подобное преступление.

-----  
<\*> Конвенция заключена в г. Страсбурге 27 января 1977 г., вступила в силу 4 августа 1978 г., Россия ратифицировала. Конвенция вступила в силу для России 5 февраля 2001 г.

В большинстве случаев терроризм служит политическим целям. Поэтому в Конвенции о терроризме специально оговорено, что для обеспечения выдачи преступника никакое преступление такого рода не будет рассматриваться как

политическое. Иными словами, использование террора в политических целях не менее преступно, чем в других случаях.

Террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне в сентябре 2001 г. показали, что сегодня даже могучая держава не в состоянии собственными силами обеспечить безопасность своих граждан. Добиться успеха можно лишь путем широкого сотрудничества государств. Международный терроризм представляет собой одну из глобальных проблем. Успешная борьба с ним возможна при условии формирования глобальной системы безопасности, способной противостоять угрозам и вызовам нашего времени. Это принципиальное положение нашло отражение в актах СНГ, в частности в Программе по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма 2000 г.

Ни правовые, ни организационные международные средства оказались не готовы встретить новую угрозу. Значительная ответственность за это лежит на США, которые отказались принять участие в антитеррористических конвенциях, принятых под эгидой ООН, да и в целом игнорировали деятельность этой Организации в области борьбы с терроризмом. Протрезвление наступило лишь после террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне. Уже через неделю, 19 сентября 2001 г., было принято Заявление глав государств и правительств "восьмерки". В отношении конвенций ООН в нем говорилось: "Реагируя на жестокие события 11 сентября, мы призываем все страны предпринять шаги, чтобы как можно скорее ратифицировать эти документы и незамедлительно начать применять положения данных конвенций, в том числе еще до их ратификации" <\*>.

-----  
<\*> ДВ. 2001. N 10. С. 35.

Совет Безопасности ООН принял решение о санкциях в отношении движения талибов в связи с поддержкой им международного терроризма. Решение 1373 от 28 сентября 2001 г. обязало государство принять следующие меры: обеспечить запрет финансирования террористических организаций, положить конец деятельности по вербовке террористов и их вооружению, добиться скорейшего присоединения всех государств к международным конвенциям по борьбе с терроризмом и обеспечить их полное осуществление. Учрежден специальный орган для контроля за выполнением решения.

В рамках ООН разрабатывается всеобъемлющая конвенция о борьбе с терроризмом, учитывающая существующие конвенции и соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи.

Согласно последним являются уголовно наказуемыми, преступными любые действия, методы и практика терроризма, где бы и кем бы они ни совершались. Речь идет о преступных действиях, предназначенных для порождения страха у населения в целом, у группы лиц или у конкретных людей в политических целях. Никакие соображения политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или иного характера не оправдывают такого рода действия.

Современный терроризм обладает существенными особенностями, которые должны учитываться при организации борьбы с этим явлением. Он опирается на широкую социально-политическую базу, основу которой составляет живущее в нищете население стран третьего мира, которое эксплуатируется и угнетается как внешними, так и внутренними силами. При этом последние ответственность за существующее положение возлагают на процветающий Запад. Пропаганда строится на том, что колониальная система воспрепятствовала нормальному развитию стран третьего мира, а теперь они подвергаются неоколониальной эксплуатации.

В результате терроризм питается массовым недовольством третьего мира результатами процесса глобализации по западной модели. Поскольку главной силой в реализации этой модели являются США, постольку против них в первую очередь направлен и терроризм. Характерной чертой международного терроризма является антиамериканизм. Пропагандисты терроризма используют эгоистический характер политики США для изображения этого государства как "империя Сатаны". Поэтому успех борьбы против международного терроризма в значительной мере зависит от изменения положения в странах третьего мира.

Международный терроризм активно использует возможности глобальной системы. Руководящим ядром является сетевая радикальная исламская структура негосударственного характера, которая опирается на ту или иную степень поддержки со стороны многих мусульманских государств и религиозных организаций. Следует также учитывать, что немалое число немусульманских государств в своих политических целях создают благоприятные условия для деятельности мусульманских террористических организаций.

Из этого следует, что борьба с терроризмом должна осуществляться по двум направлениям:

1) против негосударственной сетевой структуры с использованием в основном уголовно-правовых средств <\*>;

-----  
<\*> В Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 2001 г. говорилось, что любые антитеррористические действия "должны соответствовать конвенциям ООН и резолюциям Совета Безопасности и иметь своей целью привлечение к суду вдохновителей, организаторов и спонсоров этих преступлений, а не поспешное наказание".

2) против содействующих терроризму государств с использованием международно-правовых средств.

Таким образом, в принципе борьба с международным терроризмом должна вестись уголовно-правовыми методами в соответствии с международными конвенциями. Ответственность несут физические лица. В том случае, если террористические действия поддерживаются государством, оно несет за это международно-правовую ответственность и к нему применимы контрмеры, а в случае необходимости и санкции по решению Совета Безопасности ООН. В упомянутой Резолюции 1373 Совет признал право государства на самооборону в случае террористической атаки соответствующего масштаба. Ныне предстоит разработка достаточно четких норм, регулирующих осуществление этого права.

Поведение вооруженных формирований, утвердившихся на части территории государства и неподконтрольных ему, не рассматривается как деяние этого государства, и оно не несет за их действия ответственности. В случае совершения этими формированиями террористического акта против иностранного государства последнее вправе применить вооруженную силу в порядке самообороны, поставив в известность Совет Безопасности.

Характерной чертой международного терроризма является наличие солидной финансовой базы, создаваемой за счет как легального, так и нелегального бизнеса и с использованием международной финансовой системы. Важную роль в этом играют и крупные банки западных стран, а также оффшоры. Отмывание "грязных денег" дает от 30% дохода. Отсюда задача - свести к минимуму финансовые ресурсы террористических организаций, в том числе и путем установления уголовной ответственности всех участников этой деятельности как на международном, так и на национальном уровне.



Первостепенное значение имеет порядок наказания террористов. Привлечение того же Бен Ладена и его сообщников к ответственности перед Международным уголовным судом имело бы совершенно иной эффект, чем просто акт возмездия. Но США выбрали именно последний вариант, учредив специальные военные трибуналы. Между тем международный судебный процесс позволил бы авторитетно продемонстрировать преступность терроризма, его несовместимость с основами любой человеческой морали, включая догматы ислама.

Оптимальным вариантом было бы привлечение террористов к ответственности перед Международным уголовным судом. В ходе разработки Статута Суда Россия предлагала распространить его юрисдикцию на террористические акты, представляющие угрозу миру. Однако предложение не было принято. Альтернативным выходом могло бы быть учреждение решением Совета Безопасности ООН международного уголовного трибунала по терроризму с обязательным представительством юристов мусульманских стран. В дальнейшем целесообразно разработать поправки к Статуту Международного уголовного суда. Международный терроризм должен быть признан преступлением против человечности и охвачен юрисдикцией Международного уголовного суда.

Борьба с международным терроризмом ставит все новые проблемы. На первый план выдвигается проблема предотвращения возможности использования средств массового поражения. Совершенно новая проблема - кибертерроризм, который способен причинить колоссальный ущерб экономике и здоровью населения промышленно развитых стран.

В заключение следует подчеркнуть принципиальное положение, содержащееся в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН: "Международное сотрудничество, а также действия государств в борьбе с терроризмом должны осуществляться в соответствии с принципами Устава, международным правом и соответствующими международными конвенциями". Иными словами, правомерность - необходимое условие успешной борьбы с терроризмом. Международное право должно препятствовать использованию борьбы с терроризмом для иных политических целей, а также предотвращать излишние жертвы и разрушения.

## § 5. Международные уголовные суды

Международный уголовный суд - необходимый институт международного уголовного права, а также современного международного права в целом. Он призван

служить гарантией реализации важнейших принципов. Не случайно идея такого суда издавна выдвигалась философами и юристами. Однако мысль о подчинении руководителей государств юрисдикции международного суда, пусть даже с малой вероятностью ее осуществления, не вызывала энтузиазма у потенциальных обвиняемых.

В 1937 г. Лига Наций приняла Конвенцию о предупреждении терроризма и наказании за него, которая содержала устав международного уголовного трибунала. Лишь одна страна, Индия, ратифицировала Конвенцию. В последующие годы был принят ряд конвенций с целью борьбы против международных преступлений. Но единственной конвенцией, указавшей на возможность рассмотрения определенного ею преступления международным судом, стала Конвенция о геноциде 1948 г. <\*>, принятая по горячим следам войны и приговоров военных трибуналов.

-----

<\*> Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, заключена 9 декабря 1948 г., подписана СССР, вступила в силу для СССР 1 августа 1954 г.

## 1. Нюрнбергский и Токийский международные военные трибуналы

Беспрецедентные массовые преступления, свершенные во время Второй мировой войны, вызвали столь сильную реакцию у широких слоев населения, что создание международных уголовных судов для наказания виновных стало неизбежным. В 1945 г. СССР, США, Великобритания и Франция заключили Соглашение, к которому был приложен Устав Международного военного трибунала для суда над главными военными преступниками европейских стран оси (Германии и ее союзников). К Соглашению присоединились еще 19 государств <\*>.

-----

<\*> См.: Нюрнбергский процесс и современность / Отв. ред. В.В. Пустогаров. М., 1986; Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма / Отв. ред. И.А. Ледях, И.И. Лукашук. М., 1995.

Международный военный трибунал для Дальнего Востока учрежден Соглашением 1946 г. с участием СССР, США, Великобритании, Китая, Франции, Австралии, Канады, Новой Зеландии, Нидерландов, Индии и Филиппин. Из представителей этих стран и был сформирован трибунал.

С позиций международного права того времени уставы трибуналов не были безупречными. В общем, это были суды победителей над побежденными. Но если вернуться в то время и вспомнить британское предложение учинить внесудебную расправу над руководителями побежденных государств, то учреждение трибуналов представится весьма гуманным и отвечающим духу международного права актом, не говоря уже о влиянии уставов на прогрессивное развитие международного права.

Думается, что нам достаточно остановиться на одном из трибуналов в силу их принципиального единства. Нюрнбергский трибунал состоит из четырех членов и четырех их заместителей, которые назначались каждой из подписавших Соглашение сторон (СССР, США, Великобритания, Франция). В случае болезни члена его место занимал заместитель, что обеспечивало непрерывность процесса. К юрисдикции трибунала относились преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности.

Согласно Уставу Суда должностное положение подсудимых в качестве глав государств или ответственных чиновников не могло служить основанием для освобождения от ответственности, не давало им иммунитета. Совершение преступления по приказу начальника не освобождало их от ответственности, не могло служить смягчающим вину обстоятельством. Предусматривалась возможность заочного рассмотрения дел (заочно было рассмотрено дело Бормана). Обвиняемым предоставлялись все права на защиту.

Особо отметим положение о возможности признания трибуналом группы или организации преступной организацией. На этом основании власти каждого из участников вправе привлекать к национальному суду за принадлежность к такой организации.

Нюрнбергским трибуналом 12 подсудимых были приговорены к смертной казни, семь - к тюремному заключению, трое оправданы.

## 2. Международные уголовные трибуналы для Югославии и Руанды

Прошло полвека после учреждения послевоенных трибуналов, прежде чем государства решили вновь создать уголовные трибуналы и снова ограничили их юрисдикцию во времени и пространстве. Решениями Совета Безопасности 1993 и 1994 гг. учреждены два международных уголовных суда. Первый - Международный трибунал для преследования лиц, виновных в серьезных нарушениях международного гуманитарного права, совершенных на территории бывшей

Югославии, начиная с 1991 г., второй - Международный уголовный трибунал для преследования лиц, виновных в геноциде и иных серьезных нарушениях международного гуманитарного права, совершенных на территории Руанды, и руандийских граждан, виновных в геноциде и иных подобных преступлениях, совершенных на территории соседних государств в период между 1 января 1994 г. и 31 декабря 1994 г. Следовательно, четко обозначена юрисдикция личная, территориальная, временная.

Совет обосновал решения ссылками на гл. VII Устава ООН, в которой речь идет о его полномочиях в случае угрозы миру и актов агрессии. Однако все его полномочия относятся к государствам, а не к индивидам. Поскольку никто не может передать прав больше, чем сам имеет, то учреждение трибуналов основывалось на широком толковании Устава. Наиболее убедительное обоснование из числа выдвинутых Генеральным секретарем ООН состоит, пожалуй, в том, что иного пути не было. Нормальный путь, путь заключения договора, потребовал бы значительного времени для его разработки, ратификации. В результате трибуналы утратили бы смысл <\*>. В юридическом плане существенное значение имела легитимация действий Совета в результате их молчаливого признания членами ООН.

-----  
<\*> Док. ООН: S/25704. 1993. May 3. P. 7.

Устав трибунала для Югославии установил юрисдикцию в отношении "серьезных нарушений международного гуманитарного права". К ним отнесены нарушения общепризнанных норм о защите жертв войны, как они отражены в Женевских конвенциях 1949 г. (право Женевы), а также правил ведения войны, как они отражены в Гаагских конвенциях 1907 г. и приложениях к ним (право Гааги), а также геноцид и преступления против человечности.

Поскольку трибунал для Руанды предназначен для суда над преступлениями, совершенными в конфликте немеждународного характера, то применимое международное гуманитарное право имеет несколько иной объем. В Уставе речь идет о преступлениях против человечности, а также о нормах, относящихся к конфликтам немеждународного характера, как они воплощены в Женевских конвенциях 1949 г. (ст. 3) и во втором Дополнительном протоколе к ним 1977 г. На первое же место поставлен геноцид.

Подтверждено, что официальное положение обвиняемого, будь то глава государства или правительства, не освобождает его от уголовной ответственности.

Более того, они несут ответственность и за то, что не предотвратили совершение преступлений своими подчиненными. Это новое положение международного уголовного права.

Учреждение международных трибуналов, отмечалось в уставах, не должно препятствовать деятельности национальных судов в отношении соответствующих преступлений. Трибуналы не в состоянии справиться со всей массой преступников. Поэтому деятельность национальных судов в этой области должна поощряться. Однако в случае возбуждения преследований по одному и тому же делу приоритет принадлежит международному трибуналу.

Трибунал состоит из камер - две судебные и одна апелляционная; из прокурора и секретаря. Каждая судебная камера состоит из трех судей, а апелляционная - из пяти (всего 11). В целях экономии средств апелляционная камера трибунала для Югославии служит такой же камерой трибунала для Руанды.

Кандидаты в судьи предлагаются государствами и по представлению Совета Безопасности избираются Генеральной Ассамблеей сроком на пять лет; они могут быть переизбраны на новый срок.

Кандидаты в судьи должны обладать необходимым опытом и знаниями в области уголовного права, международного права, включая гуманитарное право и права человека, не говоря уже о знании одного из рабочих языков, которыми являются английский и французский. Все это делает подбор кандидатов нелегкой задачей. Как правило, криминалисты, а также судьи не отличаются знанием международного права, а юристы-международники - знанием уголовного права.

Судьи сами принимают правила процедуры, т.е., по существу, процессуальный кодекс.

Прокурор действует независимо, как самостоятельный орган трибунала. По представлению Генерального секретаря ООН он назначается Советом Безопасности на четыре года. Прокурор для Югославии является также прокурором для Руанды. Он вправе начинать расследование по собственной инициативе или на основании информации, полученной от правительств, органов ООН, межправительственных и даже неправительственных организаций. При проведении расследования государства обязаны оказывать прокурору необходимое содействие. Обвинительное заключение утверждается судебной камерой. После этого издается ордер на арест или приказ о заключении под стражу. Обвиняемому обеспечиваются права в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Трибунал предпринимает меры для защиты пострадавших и свидетелей. Единственной мерой

наказания является тюремное заключение. Может быть также принято решение о конфискации имущества и возвращении законным владельцам собственности, добытой преступным путем. Тюремное заключение отбывается в государстве, определяемом трибуналом на основе списка государств, давших на это согласие.

Функционирование международных трибуналов невозможно без активного содействия государств. По мнению Генерального секретаря ООН, решения Совета Безопасности, принятые в соответствии с гл. VII Устава ООН, обязывают все государства принимать меры для реализации этих решений. Уставы трибуналов обязывают государства оказывать помощь, включая розыск и опознание, передачу обвиняемого трибуналу. Все это требует внесения соответствующих положений в уголовное и уголовно-процессуальное право государств.

Естественно, возникает вопрос о результативности деятельности трибуналов. Уже сейчас ясно, что далеко не все виновные в совершении преступлений, особенно из числа руководителей, предстанут перед трибуналами. Следует, однако, учитывать, что вынесение приговора (заочно) тому или иному деятелю будет иметь существенные последствия. Он не сможет покинуть страну, ни одно государство не вправе вступать с ним в официальные контакты и т.п. В современных условиях это уже немаловажно.

Создание и деятельность международных трибуналов являются важным шагом в развитии международного уголовного права, особенно таких его отраслей, как судостроительство и процесс.

### 3. Международный уголовный суд

В 1918 г. состоявшаяся в Риме Дипломатическая конференция под эгидой ООН приняла Римский статут Международного уголовного суда (далее - Суд). В работе Конференции участвовали делегации 160 государств. За принятие Статута проголосовали 120 государств, включая Россию. Двадцать одно государство воздержалось, и семь проголосовали против. Наиболее активно за ограничение полномочий Суда выступали США.

Суд был учрежден как постоянный орган, обладающий юрисдикцией в отношении лиц, ответственных за самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества. При этом речь идет только о тех преступлениях, которые перечислены в Статуте. Международный уголовный суд не подменяет уголовные суды государств. Его юрисдикция является восполняющей.

Свои функции Суд может осуществлять на территории любого государства-участника Статута, а на основе специального соглашения и на территории любого иного государства. Суд является самостоятельным международным органом. Он обладает международной правосубъектностью. Отношения Суда с ООН будут регулироваться его соглашением с этой организацией. Местом пребывания является Гаага.

Статут представляет весьма объемный (126 статей) и довольно сложный документ. Объясняется это рядом причин. Он содержит положения, относящиеся к материальному и процессуальному уголовному праву, судоустройству, сотрудничеству государств, обеспечивающих деятельность Суда.

Юрисдикция Суда ограничена наиболее серьезными преступлениями, затрагивающими интересы международного сообщества в целом. К таким преступлениям отнесены: геноцид, преступления против человечности, военные преступления и агрессия. Государства пошли по пути предельного ограничения круга преступлений, относящихся к юрисдикции Суда.

В Статуте даны развернутые составы преступлений. При этом подчеркивается, что относящиеся к преступлениям против человечности действия подпадают под юрисдикцию Суда лишь в том случае, если они совершены "в рамках широкомасштабных или систематических нападений на любых гражданских лиц", а военные преступления - "если совершены в рамках плана или политики или при крупномасштабном совершении таких преступлений".

К юрисдикции Суда отнесены и военные преступления, совершаемые в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера. При этом подчеркивается, что это положение не затрагивает ответственность правительства за поддержание или восстановление права и порядка в государстве или за защиту единства и целостности государства всеми законными средствами (ч. 3 ст. 8).

Статут не содержит определения преступления агрессии. Государства оказались не в состоянии согласовать такое определение. Было решено, что Суд сможет осуществлять свою юрисдикцию в отношении такого преступления после того, как государства-участники договорятся о таком определении и в установленном порядке внесут соответствующие положения в Статут.

Становясь участником Статута, государство тем самым признает его юрисдикцию (ст. 12). Вместе с тем по настоянию некоторых западных государств, войска которых расположены на территории других государств, в Статут было включено "переходное положение" (ст. 124). Согласно этому положению государство,

становясь участником Статута, может заявить, что в течение семилетнего периода после вступления Статута для него в силу оно не признает юрисдикцию Суда в отношении военных преступлений, совершенных его гражданами или на его территории.

Международный уголовный суд осуществляет свою юрисдикцию, если:

а) ситуация, при которой были совершены одно или несколько преступлений, передается прокурору государством-участником;

б) Прокурор начал расследование по собственной инициативе.

Осуществление юрисдикции в таких случаях возможно при условии, что речь идет о государствах, которые являются участниками Статута или признали его юрисдикцию и относятся к одной из следующих категорий:

а) государство, на территории которого соответствующие действия имели место;

б) государство, гражданином которого является обвиняемое лицо.

Эти требования не относятся к случаю представления ситуации прокурору Советом Безопасности в соответствии с гл. VII Устава ООН "Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии".

Суд должен признать дело не подлежащим его юрисдикции в следующих случаях:

а) дело было расследовано или возбуждено уголовное преследование государством, которое обладает в отношении него юрисдикцией. Исключение составляют случаи, когда государство не желает или не способно осуществить расследование или уголовное преследование должным образом;

б) дело было расследовано государством, и оно решило не преследовать соответствующее лицо. Исключение составляет случай, когда такое решение является результатом нежелания или неспособности государства возбудить уголовное преследование должным образом;

в) лицо было уже судимо за соответствующие действия, и повторное рассмотрение его дела недопустимо в силу принципа "нельзя судить дважды за одно и то же";

г) преступление недостаточно тяжело, чтобы быть предметом рассмотрения в Суде (ст. 17).

Иммунитет должностных лиц, принадлежащий им в силу внутреннего или международного права, не может быть препятствием для привлечения их к уголовной ответственности. Статут подлежит применению в равной мере ко всем лицам независимо от их официального статуса, включая статус главы государства или



правительства, члена правительства или парламента и др. Официальный статус не может также служить основанием для смягчения приговора.

Статут устанавливает уголовную ответственность командиров и других начальников за преступные действия лиц, находящихся под их контролем.

Совершение преступления по приказу правительства или начальника не освобождает лицо от уголовной ответственности. Однако из этого общего правила сделаны исключения, которые существенно снижают его значение.

Правило не относится к случаям:

- а) если лицо было юридически обязано подчиняться приказам;
- б) если лицо не знало, что приказ был незаконен;
- в) если приказ не был явно незаконным.

Эти положения представляют отступление от положений Нюрнбергского трибунала, а также трибуналов для бывшей Югославии и Руанды.

Применимое право (ст. 21). Суд применяет: во-первых, свой Статут, Элементы преступлений, Правила процедуры и доказывания (последние два документа подлежат подготовке к принятию); во-вторых, где это уместно, применимые договоры, а также принципы и нормы международного права.

Второе положение требует разъяснения. Нет сомнения, что для Суда являются обязательными общепризнанные принципы и нормы международного права и он обязан ими руководствоваться. Так, при решении вопросов, связанных с юрисдикцией того или иного государства, Суд будет руководствоваться соответствующими нормами морского и воздушного права. Императивные нормы международного права стоят выше положений Статута Суда и никак не могут применяться "во-вторых". Приведенные положения Статута следует понимать таким образом, что они указывают специальные принципы и нормы, имеющие прямое отношение к деятельности Суда.

Если ни первая, ни вторая категории применимого права не дают достаточных оснований для решения дела, то могут применяться общие принципы права, выводимые Судом из национальных правовых систем мира, включая законы государств, к юрисдикции которых при обычных обстоятельствах относилось бы данное преступление. При этом упомянутые общие принципы права не должны быть несовместимы со Статутом Суда и с международным правом, а также с международно признанными нормами и стандартами. Как видим, четко установлен приоритет международных норм и стандартов.

Суд может применять принципы и нормы права, как они истолкованы в его ранее принятых решениях. Это значит, что Суд будет создавать свое прецедентное право.

Организация Суда. В состав Суда входят следующие органы: Президиум, Апелляционное отделение, Судебное отделение, Отделение предварительного производства, Канцелярия Прокурора и Секретариат.

Всего в Суде 18 судей. С момента своего избрания они должны быть готовы приступить к исполнению своих обязанностей, если в том появится необходимость. В отличие от этого судьи, образующие Президиум, с самого начала постоянно исполняют свои обязанности.

Судьями могут быть только лица, обладающие высокими моральными и профессиональными качествами. Часть судей должны обладать опытом работы в качестве судьи, прокурора или адвоката. Другая часть - специалисты в таких областях международного права, как международное гуманитарное право и права человека. Каждый кандидат в судьи должен свободно владеть по крайней мере одним из рабочих языков Суда.

Судьи независимы при выполнении своих функций. Избираются они государствами - участниками Статута сроком на девять лет и не могут быть переизбраны на новый срок.

Состав Суда должен обеспечить представительство основных правовых систем мира, справедливое географическое представительство и справедливое представительство женщин и мужчин. Председатель и два вице-председателя избираются судьями сроком на три года, они образуют Президиум Суда, который осуществляет управление делами Суда.

Апелляционное отделение состоит из председателя Суда и четырех других судей. Судебное отделение и Отделение предварительного производства состоят из шести судей каждое.

Судебные функции Суда осуществляются в каждом отделении палатами, Апелляционная палата состоит из всех судей Апелляционного отделения. Функции Судебной палаты осуществляются тремя судьями, а Палаты предварительного производства - тремя или даже одним судьей.

Независимым органом в составе Суда является Канцелярия Прокурора, несущая ответственность за осуществление уголовного преследования. Значение независимости подчеркивается тем, что прокурор и его заместители избираются не

Судом, а непосредственно государствами - участниками Статута сроком на девять лет. Переизбранию они не подлежат.

Секретариат осуществляет административные функции. Секретарь избирается судьями сроком на пять лет.

Судьи, прокурор и его заместители, секретарь Суда при исполнении своих обязанностей пользуются дипломатическим иммунитетом. Рабочие языки Суда - английский и французский, официальные - английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский.

Расследование и уголовное преследование. Решение о начале расследования принимается Прокурором. Палата предварительного производства по заявлению государства или в соответствующих случаях Совета Безопасности ООН может пересмотреть решение Прокурора о начале расследования или об отказе начать расследование. В Статуте изложены общепринятые стандарты в отношении прав человека в ходе расследования (ст. 55).

К функциям Палаты предварительного производства отнесено следующее:

а) по запросу Прокурора отдавать такие распоряжения и выдавать такие ордера, которые необходимы для проведения расследования;

б) по просьбе лиц, арестованных или вызванных в Суд, оказывать им помощь в организации защиты;

в) в случае необходимости обеспечивать безопасность подследственных, свидетелей и потерпевших;

г) давать Прокурору разрешение на совершение следственных действий на территории государства - участника Статута без получения согласия со стороны этого государства на сотрудничество, если Палата установит, что государство не способно осуществить просьбу о сотрудничестве.

После начала расследования Палата предварительного производства по запросу Прокурора выдает ордер на арест, предварительно убедившись, что для этого имеются достаточные основания. Получив просьбу о предварительном аресте или об аресте и передаче лица Суду, государство - участник Статута обязано немедленно принять меры к выполнению просьбы в соответствии со своими законами.

Судебное разбирательство. Суд заседает в Гааге, но может решить провести процесс и в ином месте. Процесс ведется в присутствии обвиняемого и является открытым.

Презумпция невиновности сформулирована следующим образом: каждый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в Суде в соответствии с

применимым правом. Бремя доказывания вины лежит на Прокуроре (ст. 66). Статут подробно излагает права обвиняемого в соответствии с международными стандартами (ст. 67). Определен порядок предоставления и оценки доказательств. При этом доказательства, добытые в нарушение Статута или международно признанных прав человека, не признаются. Статут определяет юрисдикцию Суда в отношении преступлений против отправления правосудия.

Суд должен определить принципы, относящиеся к возмещению ущерба потерпевшим. Государства-участники обязаны обеспечить осуществление решений Суда о возмещении ущерба. В целях компенсации потерпевшим или их семьям Ассамблея государств-участников учреждает Целевой фонд.

Суд может назначить одно из следующих наказаний:

- а) лишение свободы до 30 лет или
- б) пожизненное заключение в случае особо тяжких преступлений и с учетом личности осужденного.

Дополнительно может быть принято решение о наложении штрафа.

Обжалование и пересмотр. Решение Судебной палаты об оправдании или суждении может быть обжаловано в Апелляционной палате Прокурором по следующим основаниям: процессуальная ошибка, ошибка в факте, ошибка в праве. По тем же основаниям решение может быть обжаловано лицом, признанным виновным, или Прокурором от его имени. В последнем случае основанием может служить также все, что влияет на справедливость или обоснованность процесса или решения.

Международное сотрудничество и судебная помощь. Государства - участники Статута обязаны сотрудничать с Судом в расследовании преступлений и преследовании виновных, подпадающих под юрисдикцию Суда (ст. 86). Государства должны обеспечить, чтобы их внутреннее право предусматривало соответствующие формы сотрудничества с Судом.

Статут подробно регламентирует передачу лиц Суду. При этом проводится различие между передачей и выдачей (ст. 102). Под передачей понимается доставка лица государством в Суд, под выдачей - доставка лица одним государством другому в соответствии с договором или внутренним законодательством. Это различие имеет юридическое значение. Как известно, выдача регулируется законодательством государств и международными договорами. Воплощенная в Статуте идея состоит в том, что законы и договоры государств о выдаче не имеют прямого отношения к передаче лиц Суду.

Статут Международного уголовного суда содержит специальные положения на случай конкурирующих запросов о выдаче и передаче (коллидирующие просьбы - ст. 90).

При передаче лица Суду соблюдается принцип специализации: переданное Суду лицо не может преследоваться за поведение, имевшее место до передачи, иное, чем то, за которое оно было передано. Вместе с тем предусмотрено право Суда предложить передавшему лицу государству отказаться от приведенного положения (ст. 101).

Исполнение. Наказание в виде лишения свободы отбывается в государстве, определенном Судом из списка государств, выразивших готовность принимать осужденных. Суд осуществляет контроль за тем, чтобы содержание осужденных отвечало международным договорным стандартам.

После отбывания заключения лицо, которое не является гражданином государства, в котором оно отбывало заключение, может быть передано государству, которое обязано его принять, или государству, согласившемуся его принять. При этом учитывается желание лица (ст. 108).

Только Суд вправе сократить срок наказания. По отбытии лицом двух третей определенного приговором срока или 25 лет в случае пожизненного заключения Суд рассматривает вопрос о сокращении срока наказания (ч. 3 ст. 110).

Заключительная часть Статута. Статут вступает в силу в первый день месяца после истечения 60 дней с даты сдачи на хранение 60-го акта о ратификации, принятии или присоединении Генеральному секретарю ООН.

Для наблюдения за административной деятельностью Президиума, Прокурора и Секретаря, а также для решения иных вопросов учреждается Ассамблея государств-участников. Она не может касаться судебной деятельности. Каждое государство-участник представлено в Ассамблее одним представителем.

Расходы Суда и Ассамблеи государств-участников оплачиваются из фонда Суда. Фонд образуется за счет взносов государств-участников, средств, предоставляемых ООН, а также за счет добровольных пожертвований правительств, международных организаций, физических и юридических лиц.

Деятельность Суда призвана способствовать повышению уровня функционирования и уголовной юстиции государств, достижению ею более высоких стандартов правосудия, обеспечению "должного процесса", соблюдению прав всех участников процесса.

## § 6. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью

### 1. Международные стандарты в области борьбы с преступностью и уголовного правосудия

Рост преступности и ее интернационализация сделали борьбу с ней одной из главных социальных проблем и обусловили необходимость международного сотрудничества в деле ее решения. Регулирование взаимодействия международного и внутреннего права в этой деликатной сфере в значительной мере осуществляется при помощи более мягких средств, нежели право. Именно такими средствами и являются международные стандарты. В их разработке важная роль принадлежит Конгрессу ООН по предупреждению преступлений и обращению с правонарушителями. Принимаемые Конгрессом документы подтверждаются Генеральной Ассамблеей ООН, что придает им дополнительный авторитет. В результате сложился целый свод такого рода стандартов, охватывающий практически все аспекты рассматриваемой области <\*>.

-----  
<\*> См.: Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice. N.Y., 1992 (Собрание стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия).

Начало новому подходу было положено IV Конгрессом (1970 г.). Принятая им декларация содержала основы широкого, социального подхода. Указывалось на необходимость эффективных мер по координации и интенсификации деятельности по предупреждению преступности в общем контексте экономического и социального развития, которое определяется каждым государством. Профилактика преступности должна стать частью программы социально-экономического развития каждой страны. Эти положения были подтверждены Генеральной Ассамблеей в 1980 г. Ассамблея указывает на необходимость реформ уголовного права с тем, чтобы "не отставать" от развития преступности, а также от совершенствования в этих целях международного сотрудничества.

Особое внимание уделяется борьбе с организованной преступностью, которая стала серьезной угрозой миру во многих странах. Этой проблеме был посвящен VIII Конгресс (1990 г.). Он одобрил Основные направления в предупреждении и контроле за организованной преступностью. О детальности стандартов говорит уже то, что они

содержатся в 24 рекомендациях, касающихся как внутренней деятельности, так и международного сотрудничества.

Речь идет о стратегии профилактики, развитии уголовного законодательства, усилении органов правопорядка. В международном плане предусмотрены разработка типового законодательства, создание международного банка данных, а также меры по усилению защиты законного финансового рынка от незаконно обретенного капитала.

Были приняты образцы типовых договоров относительно сотрудничества в борьбе с международной, или, как в них говорится, транснациональной преступностью.

Второе главное направление - борьба с терроризмом. Государства призывались к достижению большего единообразия законов об уголовной юрисдикции, а также к заключению договоров о выдаче. Рекомендована разработка конвенции о защите особо опасных объектов, таких как гидростанции и АЭС. Среди других мер предусмотрены усиление контроля за оружием и взрывчаткой, защита судебного и полицейского персонала, а также пострадавших и свидетелей.

Правам потерпевших лиц уделяется значительное внимание, в частности обеспечению права на реституцию и компенсацию. Второй категорией лиц в этом плане являются заключенные. В 1990 г. Генеральная Ассамблея приняла специальную Резолюцию "Основные принципы обращения с заключенными". Все заключенные сохраняют основные права и свободы человека, за исключением свободы передвижения. С ними следует обращаться с уважением, без какой-либо дискриминации.

Учитывая отрицательные моменты исключения осужденных из жизни общества, Генеральная Ассамблея в 1990 г. приняла Резолюцию о минимальных стандартных правилах ООН о мерах, не связанных с лишением свободы. Заключение следует рассматривать как крайнее средство и поощрять меры, не связанные с ним. Был одобрен типовой договор о передаче надзора за условно освобожденными. В его основу легло положение о том, что надзор за преступником в государстве его гражданства способствует лучшей социальной реинтеграции. Из сказанного видно, сколь серьезное внимание уделяется совершенствованию пенитенциарного права <\*>.

-----  
<\*> См.: Трунцевский Ю.В. Международное пенитенциарное право. М., 2001.

Следующее направление - совершенствование деятельности органов правосудия и правоохранительных органов. В 1979 г. Генеральная Ассамблея приняла Кодекс

поведения должностных лиц правоохранительных органов. Подчеркивалось, что характер функций органов правопорядка оказывает прямое влияние на качество жизни людей и общества. Одновременно указывалось на широкие возможности злоупотреблений со стороны этих органов. Те, кто непосредственно осуществляет полицейскую власть, должны уважать и защищать человеческое достоинство и отстаивать права человека для всех. Сила может применяться только в случае абсолютной необходимости. Последнему вопросу посвящена специальная Резолюция Генеральной Ассамблеи 1990 г.

В 1958 г. Генеральная Ассамблея одобрила Основные принципы независимости суда. Независимость должна быть гарантирована конституцией и законами страны. Каждый имеет право на честный и открытый процесс в компетентном, независимом и беспристрастном суде в соответствии с принципами, провозглашенными в актах ООН. Представляют интерес критерии, которым должны отвечать судьи. Особо подчеркиваются моральные и профессиональные качества. Установлены стандарты их квалификации, отбора, подготовки, условия и сроки службы, неприкосновенность.

Были приняты также Условия о роли обвинителей, в которых подчеркивается их роль в осуществлении правосудия. Указания нацелены на обеспечение эффективности, беспристрастности и честности обвинителей. Значительное внимание уделено образованию, подбору кадров, условиям службы, отношениям с иными органами государства.

Не ушли от внимания ООН и адвокаты. Им посвящены Основные принципы относительно роли юристов, одобренные Генеральной Ассамблеей в 1990 г. Главное внимание уделено доступности правовой помощи для всех слоев общества, праву обвиняемого на выбор адвоката, просвещению населения относительно роли адвокатов в защите основных прав и свобод, подготовке и квалификации адвокатов.

Приведенные факты свидетельствуют, насколько основательно вопросы уголовного правосудия регулируются на международном уровне и какое значение им придается. Только перечисление основных актов заняло у нас немало места, а ведь каждый из них представляет объемистый документ с множеством правил. Установлены довольно высокие стандарты, далеко не все государства готовы воспринять их целиком. Тем не менее постепенно они находят отражение во внутреннем праве (в меньшей мере - в практике). В целом можно говорить о наступлении качественно нового этапа в развитии международного и внутреннего уголовного права, в углублении их взаимодействия. В результате создаются



предпосылки для обеспечения неотвратимости наказания, что является важным условием предупреждения преступлений.

## 2. Правовая помощь по уголовным делам

Основная масса договоров о правовой помощи носит двусторонний или групповой характер. Вместе с тем повышение значения сотрудничества в этой области привлекло к ним внимание и ООН. В 1990 г. Генеральная Ассамблея одобрила типовой договор о взаимной помощи по уголовным делам. Основное внимание уделено отказу от оказания помощи, содержанию и исполнению запроса, сохранению тайны, получению документов, доступу к лицам, находящимся в заключении, и к другим лицам в целях получения доказательств, предоставлению документов, обыску и задержанию.

В оказании помощи может быть отказано, в частности, если запрашиваемое государство полагает, что это нанесет ущерб его суверенитету, безопасности, общественному порядку или иным важным интересам общества; если помощь несовместима с его законами; если совершенное деяние является преступлением лишь по военному праву. Определены гарантии безопасности для лиц, предоставляющих информацию или документы. В целом типовой договор направлен на расширение взаимной помощи государств по уголовным делам.

В 1990 г. Генеральная Ассамблея приняла также типовой договор о передаче уголовного преследования. Главная область применения - случаи, когда обвиняемый возвратился в государство своего гражданства и выдача его невозможна, поскольку не допускается законом. В таких случаях может иметь место передача уголовного преследования государству гражданства обвиняемого, разумеется, при условии, что деяние считается преступным в обоих государствах (принцип двойной криминальности, двойной преступности деяния). Запрашиваемое государство может отказать в просьбе о преследовании, если подозреваемое лицо не является его гражданином или постоянно в нем не проживает; если деяние является преступным только по военному праву; если преступление связано с налогами, акцизами, таможенными или валютными правилами и, наконец, если деяние рассматривается запрашиваемым государством как политическое преступление.

Стала весьма актуальной проблема лиц, содержащихся в заключении за рубежом. Ей посвящено Типовое соглашение о передаче иностранных заключенных, одобренное Генеральной Ассамблеей в 1985 г. В Соглашении отмечается, что цель

социальной реабилитации преступников может быть скорее достигнута, если дать им возможность отбывать наказание в своих странах.

### 3. Соглашения России о правовой помощи по уголовным делам

России достался в наследство от СССР ряд соглашений о правовой помощи. С особой остротой встала проблема правовой помощи во взаимоотношениях с ближним зарубежьем. Возникший правовой вакуум здесь был нетерпим, поскольку особенно тесные связи нуждались в регулировании, а борьба с общей преступностью требовала активного сотрудничества.

От СССР Россия унаследовала и правовой механизм регулирования правовой помощи. Его особенность состоит в отсутствии посвященного этому законодательства. В результате международные договоры являются основным источником необходимых норм, осуществляя и функции, которые должно было бы выполнять внутреннее право. Все это диктовало необходимость скорейшего заключения договоров о правовой помощи. В силу особой взаимосвязанности стран СНГ, а также близости их правовых систем оптимальный выход виделся в заключении многосторонней конвенции о правовой помощи.

В 1993 г. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам была подписана Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Россией, Таджикистаном, Узбекистаном, Украиной <\*>. Конвенция определила порядок сношений по вопросам правовой помощи. Традиционно они осуществляются через центральные учреждения юстиции. Напомним что в прошлом такого рода сношения осуществлялись через дипломатические каналы. Центральные органы юстиции стали конвенционными органами внешних сношений. Конвенция предусматривает также возможность допроса собственных граждан через дипломатические представительства и консульские учреждения (ст. 12) - положение, не очень распространенное в международной практике.

-----

<\*> БМД. 1995. N 2. Для России Конвенция вступила в силу 10 декабря 1994 г.

Сношения по вопросам выдачи, уголовного преследования, а также исполнения следственных поручений, затрагивающих права граждан и требующих санкции прокурора, осуществляются на уровне генеральных прокуроров (ст. 80).

Объем правовой помощи определен довольно широко. Предусмотрено выполнение процессуальных и иных действий, в частности проведение обысков, изъятия, выдача вещественных доказательств, экспертиза, допрос обвиняемых, свидетелей, экспертов, возбуждение уголовного преследования, розыск и выдача лиц, совершивших преступления. Выполнению подлежат лишь действия, предусмотренные законодательством запрашиваемой стороны. Думается, что соответствующие действия должны быть предусмотрены и законодательством запрашивающей стороны.

При исполнении поручений применяется право запрашиваемой стороны. По просьбе запрашивающего учреждения могут быть применены и процессуальные нормы его государства. Здесь мы видим один из редких случаев экстратерриториального применения уголовно-процессуального права.

Важное значение имеют положения о гарантии неприкосновенности свидетелей, потерпевших, экспертов при их вызове в другую страну. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, взяты под стражу или подвергнуты наказанию за деяния, совершенные до пересечения границы, даже если они являются гражданами вызвавшего их государства.

Просьба об оказании помощи может быть отклонена, если ее оказание способно нанести ущерб суверенитету или безопасности запрашиваемой стороны либо противоречит ее законодательству.

Каждая сторона обязана осуществлять уголовное преследование собственных граждан, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающей стороны (ст. 72). Согласно этому положению гражданин России, подозреваемый в совершении преступления в Казахстане, будет привлечен к уголовной ответственности по законам РФ. Это довольно редкий случай экстратерриториального действия уголовного права. Причем соответствующее деяние должно квалифицироваться как преступное и по законам запрашивающей стороны. Думается, что если закон запрашивающей стороны предусматривает более мягкую санкцию, чем закон запрашиваемой стороны, то это должно быть учтено судом. После вступления в силу приговора по такого рода делу запрашивающая сторона уже не может возбудить дело по тому же деянию (принцип "никто не может быть судим дважды за одно и то же").

Следует отметить весьма неудачную формулировку ст. 76, согласно которой каждая из сторон при рассмотрении уголовных дел судами "учитывает предусмотренные законодательством Договаривающихся Сторон смягчающие и

отягчающие ответственность обстоятельства независимо от того, на территории какой Договаривающейся Стороны они возникли". Очевидно, речь идет лишь о сторонах, участвующих в отношениях по правовой помощи по данному делу. Думается также, что учет отягчающих обстоятельств не вполне соответствует общим принципам права.

При обвинении одного лица или группы лиц в совершении нескольких преступлений, подсудных двум или нескольким сторонам, все они рассматриваются судом стороны, на территории которой закончено предварительное расследование, и по ее законам.

Значительное место в Конвенции отведено основному виду правовой помощи - выдаче. Но об этом - в следующем разделе, в контексте международной практики. Заключенные Россией двусторонние договоры о правовой помощи со странами СНГ, в принципе, не отличаются от многосторонней Конвенции.

Конвенция предусматривает довольно широкий объем правовой помощи по уголовным делам. Заключаемые Россией договоры с государствами за пределами СНГ обычно предусматривают меньший объем. Так, в феврале 1996 г. вступило в силу Соглашение с Правительством США о сотрудничестве по уголовно-правовым вопросам. Объем помощи определен так: помощь оказывается в связи с расследованием, уголовным преследованием и предупреждением преступлений, да и то лишь в отношении преступлений, указанных в приложении.

#### 4. Выдача

Выдача понимается как передача обвиняемого или осужденного лица государством, на территории которого оно находится, государству, в котором оно считается совершившим преступление или в котором было осуждено.

Во многих государствах выдаче посвящены специальные законы. Соответствующие вопросы регулируются множеством договоров. В России пока такого законодательства нет, и его функции выполняются договорами.

Международное право не обязывает государства к выдаче при отсутствии договора. Вместе с тем существуют обычные нормы, относящиеся к правилам выдачи. Общеизвестным является принцип двойной криминальности, в соответствии с которым выдача может иметь место только при совершении деяния, которое считается преступным по законам как выдающего, так и запрашивающего о выдаче государства.

Следующее правило состоит в том, что преследование выданного лица может иметь место только за те преступления, за которые оно было выдано. Преследование за иные деяния дает выдавшему государству право на протест. Это положение имеет важное значение, помогая избежать злоупотреблений институтом выдачи. Например, запрос о выдаче указывает в качестве основания хищение, а выданное лицо судят за политическое преступление.

Между тем общепризнанной является норма о недопустимости выдачи за преступления, совершенные по политическим мотивам. Право убежища является общепризнанной нормой как международного, так и конституционного права. Конституция РФ установила: "Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права". Соответственно выдача лиц, преследуемых "за политические убеждения", не допускается (ст. 63). Выделенная формулировка не из лучших, поскольку политические убеждения и политические преступления далеко не одно и то же. Однако поскольку убежище предоставляется в соответствии с международным правом, то ее следует понимать как включающую и преступления.

Определение политического преступления - дело не из легких. Нередко такие преступления включают общеуголовные преступления, убийство, применение оружия, хищение и др.

После убийства в 1881 г. императора Александра II Россия предложила созвать международную конференцию, которая установила бы правило о том, что никакое убийство или покушение на убийство не может рассматриваться как политическое преступление. Конференция не состоялась главным образом из-за оппозиции Великобритании и Франции. Однако идея российского предложения в какой-то мере нашла отражение в современном международном праве, которое, как мы видели, не относит к политическим преступлениям террористические акты.

Многие договоры предусматривают невыдачу военных дезертиров, а также лиц, совершивших преступление против религии. Общепризнанным является правило о том, что к выданному лицу смертная казнь не применяется.

Нередко утверждают, будто общепризнанным правилом является невыдача собственных граждан. Думается, что это не совсем так. Законы многих стран действительно содержат такую норму. Согласно Конституции России гражданин РФ не может быть выдан другому государству (ч. 1 ст. 61). Но есть государства, которые,

в принципе, допускают выдачу собственных граждан (Великобритания, США, Канада) <\*>.

-----  
<\*> См.: Castel J.-G. International Law. Toronto, 1976. P. 517.

Согласно Конституции РФ "выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации" (ч. 2 ст. 63). Поскольку такого закона пока нет, то источником норм служат договоры.

Многосторонняя конвенция о правовой помощи между странами СНГ отвела значительное место нормам о выдаче и в целом отражает общепринятые положения. Основания для выдачи определены довольно широко. Предусмотрена выдача как для уголовного преследования, так и для приведения в исполнение приговора. Закреплен принцип двойной криминальности.

В сентябре 1993 г. Генеральная прокуратура РФ получила просьбу азербайджанской стороны о выдаче бывшего Президента Азербайджана А. Муталибова. Рассмотрев ходатайство, прокуратура РФ пришла к выводу, что формулировки обвинения А. Муталибова не соответствуют законам Российской Федерации. Приведенные в нем факты не убеждали в том, что А. Муталибовым были совершены преступления, в которых он обвинялся. Постановление о выдаче не было принято.

Выдача не может иметь места (категорическая недопустимость), если речь идет о собственном гражданине, если истек срок давности, если в отношении лица по тому же делу суд запрашиваемой стороны уже вынес приговор или постановление о прекращении производства, если преступление по законам хотя бы одной из сторон преследуется в порядке частного обвинения. Ничего не говорится о таком основании отказа в выдаче, как политический характер преступления. Правда, недопустимость выдачи в таком случае вытекает из общего положения Конвенции, согласно которому просьба об оказании правовой помощи может быть отклонена, если она противоречит законам запрашиваемой стороны (ст. 19). Думается все-таки, что она не может, а должна быть отклонена. А в Конвенции следовало бы сказать о политических преступлениях и в статьях о выдаче.

В выдаче может быть отказано (усмотрение запрашиваемой стороны), если преступление совершено на территории запрашиваемой стороны.

По получении просьбы о выдаче запрашиваемая сторона обязана взять под стражу соответствующее лицо. По просьбе запрашивающей стороны лицо может быть взято под стражу и до получения просьбы о выдаче. Наконец, лицо может быть задержано и без всякой просьбы, если есть основания подозревать, что оно совершило преступление на территории другой стороны (ст. 61).

Если просьба о выдаче лица поступила от нескольких сторон, то запрашиваемое государство решает вопрос о том, кому выдать это лицо, по своему усмотрению.

В соответствии с общепринятым правилом привлечение к уголовной ответственности допустимо лишь за то преступление, за которое лицо было выдано. Без согласия выдавшей стороны лицо не может быть выдано третьему государству (ст. 66). О результатах производства по уголовному делу сообщается выдавшей стороне.

Как видим, Конвенция содержит более или менее подробные постановления о выдаче. Однако они не настолько детальны, чтобы заменить соответствующее законодательство. Так, Конвенция не содержит общепринятого правила о том, что выданное лицо не может быть приговорено к смертной казни.

В практике Генеральной прокуратуры РФ это правило применяется. Бывший министр обороны Азербайджана Р. Газиев был заочно приговорен азербайджанским судом к высшей мере наказания. В сентябре 1993 г. Генеральная прокуратура РФ получила ходатайство прокуратуры Азербайджана о выдаче Р. Газиева, обвиняемого в совершении воинского преступления и хищении государственного имущества в особо крупных размерах. Ссылаясь на рассмотренную нами Конвенцию и на Договор о правовой помощи с Азербайджаном 1992 г., Генеральная прокуратура РФ приняла решение о выдаче Р. Газиева. При этом было учтено заявление Генерального прокурора Азербайджана о том, что к Р. Газиеву смертная казнь не будет применена.

Дела А. Муталибова и Р. Газиева показывают, как отсутствие детального закона порождает международные и внутренние осложнения, демонстрируют сложность вопросов, связанных с преступлениями двойственного характера, в которых переплетаются политические аспекты с общеуголовными.

Указанные лица нашли убежище в России в бытовом смысле, но юридически его не оформили и, следовательно, соответствующим статусом не обладали. В ст. 14 Всеобщей декларации говорится о праве человека искать убежище, но при этом подчеркивается, что "это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам" ООН. Здесь мы сталкиваемся с уже

отмечавшейся сложной проблемой "относительно политического преступления". В деле Р. Газиева имеют место как общеуголовные, так и политические элементы. В деле А. Муталибова, пожалуй, преобладают элементы политические.

Для решения такого рода вопросов необходима соответствующая практика, в процессе которой будут складываться детальные нормы. Надо полагать, что такая практика будет довольно обширной. При этом важно, чтобы она опиралась на общепризнанные нормы международного права.

Следующий вопрос: распространяется ли иммунитет, которым пользуются высшие должностные лица государства (главы государств и правительств, министры, депутаты парламента), и на юрисдикцию иностранных судов? В нашей стране вопрос о выдаче таких лиц не может возникнуть уже в силу того, что они являются гражданами России. Международной практике известны случаи требования о выдаче высших должностных лиц других государств за совершение общеуголовных преступлений, например требование США о выдаче панамского военного руководителя генерала Норьеги, обвинявшегося в торговле наркотиками. Но это исключительный случай.

Иначе стоит вопрос, когда такие лица оказываются в сфере юрисдикции иностранного суда.

В 1996 г. прокуратура ФРГ выдала ордер на арест министра разведки Ирана, подозреваемого в причастности к убийству руководителей курдской оппозиции на германской территории. В соответствии с ордером в случае, если министр окажется в сфере юрисдикции судов ФРГ, он будет привлечен к ответственности.

В 1999 г. высшая судебная инстанция Великобритании решила, что находящийся в стране бывший диктатор Чили Пиночет, обвиняемый в совершении преступлений против человечности, не обладает иммунитетом и может быть выдан для суда другому государству.

Практика США в этой области весьма политизирована. Так, Р. Лафонтен был убит во время переворота в Гаити, направленного против Президента Аристида. В дальнейшем Аристид был свергнут и выслан в США. Вдова Лафонтена возбудила в американском суде дело, обвиняя Аристида в том, что он приказал убить ее мужа. При этом она ссылалась как на законы США, так и на международные акты. Ответчик Аристид утверждал, что как признанный глава Республики Гаити он обладает иммунитетом от юрисдикции судов США. Государственный департамент поддержал позицию Аристида.



В представленном суду документе говорилось: "Соединенные Штаты заинтересованы в деле Президента Аристида и озабочены им, поскольку затронут вопрос об иммунитете от судебной юрисдикции главы государства дружественной страны. Заинтересованность Соединенных Штатов порождена позицией исполнительной власти Соединенных Штатов при осуществлении своей внешней политики и поддержании внешних сношений, согласно которой разрешение продолжения дела против Президента Аристида было бы несовместимо с внешнеполитическими интересами Соединенных Штатов" <\*>. Суд согласился с мнением госдепартамента и прекратил дело. В обоснование он сослался на то, что, несмотря на двухгодичное проживание в изгнании, Аристид продолжает признаваться Президентом Гаити Соединенными Штатами, которые одновременно не признают военное правительство, захватившее власть в Гаити в результате переворота. В отсутствие такого признания Аристид не мог рассчитывать на иммунитет. Как известно, бывший Президент Азербайджана А. Муталибов считал себя законным президентом. Однако Россия признала другого президента.

-----  
<\*> AJIL. 1994. N 3. P. 528.

Последний вопрос: имеет ли значение для суда, каким путем было подчинено его юрисдикции подозреваемое лицо?

В 1991 г. бывший руководитель рижского ОМОНа гражданин СССР С. Парфенов был захвачен представителями латвийского МВД (не без помощи МВД РСФСР) на территории РСФСР и насильственно вывезен в Латвию. Под давлением средств массовой информации прокуратура СССР признала арест и вывоз с территории РСФСР гражданина СССР грубым нарушением суверенитета СССР и РСФСР <\*>. Напомню, что событие произошло после признания независимости Латвии Россией и СССР.

-----  
<\*> Известия. 1991. 6 нояб.

Позиция прокуратуры обоснованна с точки зрения не только международного права, но и судебной практики государств. Случаи суда над лицами, незаконно вывезенными из страны пребывания, известны. Но они немногочисленны и всегда сопровождались протестами со стороны заинтересованных государств. Такие случаи

имели место в судебной практике гитлеровской Германии. Изредка они встречались и в практике других стран.

В 1949 г. Суд Королевской скамьи в Великобритании в решении по делу Элиота занял позицию, согласно которой незаконный арест в Бельгии не исключает юрисдикцию британского суда. В 1962 г. суд Израиля вынес смертный приговор гитлеровскому палачу Эйхману, похищенному в Аргентине.

Четкую позицию в этом вопросе занимает Верховный суд США. Начиная с прошлого века он не раз принимал решения, согласно которым незаконная доставка обвиняемого не является препятствием для суда над ним. Соблюдение международного права - дело не судебной, а исполнительной власти.

Последним в ряду таких дел было дело мексиканского врача А. Мачейна, похищенного в 1990 г. из своей страны агентами американской администрации. Верховный суд США в решении по этому делу 1992 г. подтвердил свою прежнюю позицию.

Решение суда вызвало массовые протесты прежде всего со стороны стран Латинской Америки. Совещание на высшем уровне Карибского сообщества заявило о недопустимости того, что "какое-либо государство могло применять свое внутреннее право в результате похищения людей на территории другого суверенного государства". Единственный путь в соответствующих случаях - это путь законной выдачи <\*>.

-----

<\*> Limits to National Jurisdiction. Mexico, 1993. Vol. II. P. 13.

Для современной судебной практики показательным решением является решение Высшего суда Великобритании по делу Беннета 1993 г. В нем говорилось, что английские суды рассматривают суд над лицом, совершившим преступление, как "злоупотребление процессом", если английская полиция незаконно захватила лицо за рубежом. Суд отверг мнение Верховного суда США относительно того, что соблюдение международного права в таких случаях - дело только исполнительной власти <\*>.

-----

<\*> AJIL. 1995. N 1. P. 142.

## 5. Интерпол

Интерпол - официальное сокращенное наименование Международной организации уголовной полиции, штаб-квартира которой находится во Франции, в г. Лионе <\*>. Участвуют в ней практически все страны. СССР стал членом в 1990 г. Россия обрела членство в порядке правопреемства. Свое членство оформили и другие бывшие советские республики. Ныне действующий Устав Интерпола вступил в силу в 1956 г.

-----  
<\*> См.: Родионов К. Деятельность Интерпола в борьбе с международной преступностью // Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. М., 1995. Гл. 10.

Целями Интерпола являются:

- а) обеспечение широкого взаимодействия всех органов уголовной полиции в рамках внутреннего законодательства и в духе Всеобщей декларации прав человека;
- б) создание и развитие учреждений, которые могут способствовать предупреждению уголовной (в отличие от политической) преступности и борьбе с ней.

При этом подчеркивается, что речь идет прежде всего о международной преступности. Здесь мы сталкиваемся со специфическим понятием международного преступления. Оно не включает такие преступления, как преступления против мира, военные преступления, преступления против человечности. Речь идет лишь об общеуголовных преступлениях, включая и некоторые конвенционные.

Принципами Интерпола являются уважение законодательства государств и международного права, недопустимость вмешательства в деятельность политического, военного, религиозного или расового характера.

Главными органами являются Генеральная Ассамблея, Исполнительный комитет и Генеральный секретариат. В своей деятельности Интерпол опирается на Национальные центральные бюро (НЦБ), создаваемые в участвующих странах.

Интерпол собирает и систематизирует уголовно-розыскную и иную криминалистическую информацию; участвует в международном розыске; снабжает информацией национальные полицейские службы. Основные направления деятельности:

- борьба с преступлениями против личности и собственности;
- борьба с организованной преступностью и терроризмом;

- борьба с незаконной торговлей оружием, наркотиками, драгоценными металлами и камнями;
- борьба с торговлей людьми, проституцией;
- борьба с преступлениями сексуального и иного характера в отношении несовершеннолетних;
- борьба с мошенничеством и фальшивомонетничеством;
- борьба с преступлениями в сфере экономики и кредитно-финансовой области.

Информационная деятельность Интерпола включает рассылку розыскных карт, содержащих установочные данные, описывающих внешность, содержащих фотографии, отпечатки пальцев лиц, находящихся в розыске. Рассылаются также карты-уведомления, содержащие сведения о международных преступниках, а также карты на лиц, пропавших без вести, и карты на неопознанный труп, карты похищенной собственности. Рассылается информация о новых и вызывающих особый интерес способах совершения преступлений.

НЦБ помимо связей с Генеральным секретариатом Интерпола поддерживают связи с НЦБ других стран, а также с различными учреждениями своей страны.

В России НЦБ функционирует в соответствии с Положением о нем <\*>. Учреждено оно в системе МВД. Его начальник назначается и освобождается министром. Основная задача НЦБ - обеспечение взаимодействия органов внутренних дел РФ с аналогичными органами других государств в борьбе с преступностью, в обеспечении соблюдения отечественного законодательства и общепринятых прав и свобод человека. В стране НЦБ поддерживает связь с такими органами, как прокуратура, таможенная и иммиграционная службы.

-----  
<\*> См.: Национальное центральное бюро Интерпола в Российской Федерации. М., 1994.

НЦБ направляет Генеральному секретарю Интерпола и другим НЦБ просьбы о предоставлении данных о преступлениях и преступниках, а также принимает от них аналогичные просьбы и организует их исполнение. НЦБ информирует правоохранительные органы не только Российской Федерации, но и стран СНГ о требованиях и условиях международного сотрудничества в борьбе с преступностью, о практике взаимодействия в этой области.

В нашей стране, как и в некоторых других странах, связи органов МВД с органами других стран осуществляются через НЦБ. Для регулирования таких связей

Интерпол рекомендует заключение специальных соглашений. Типовое соглашение такого рода одобрено Интерполом.

## Литература

Блищенко И.П., Жданов Н.В. Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера. М., 1984.

Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983.

Валеев Р.М. Выдача преступников в современном международном праве. Казань, 1976.

Галенская Л.Н. Правовые проблемы сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Л., 1978.

Игнатенко Г.В. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Свердловск, 1980.

Иногамова-Хегай Л.В. Международное уголовное право. СПб., 2003.

Карпец И.И. Международная преступность. М., 1988.

Каюмова А.Р. Международное уголовное право (становление и современные тенденции развития). Казань, 1998.

Костенко Н.И. Международная юстиция. М., 2002.

Лукашук И.И., Наумов П.В. Выдача обвиняемых и осужденных в международном уголовном праве: Учебно-практическое пособие. М., 1998.

Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право: Учебник. М., 1999.

Ляхов Е.Г. Политика терроризма - политика насилия и агрессии. М., 1987.

Международное уголовное право / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1999.

Моджорян Л.А. Терроризм: правда и вымысел. М., 1986.

Национальное центральное бюро Интерпола в Российской Федерации. М., 1994.

Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества. М., 1995.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ**

### § 1. Мировой порядок XXI века

Новый век в значительной мере характеризуется развитием процесса глобализации. В докладе Генерального секретаря ООН Б. Бутроса-Гали "Повестка дня для мира" говорилось: "Мы вступили в период глобального перехода..." Весьма распространено мнение, согласно которому глобализация касается лишь экономики. Несостоятельность этого мнения достаточно очевидна, она отмечается и в международных актах. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/102 2000 г. говорится, что "глобализация является не только экономическим процессом, она имеет также социальные, политические, экологические, культурные и правовые аспекты...". Документы ООН подчеркивают, что ныне глобальный аспект существует почти у всех человеческих дел. Глобализация вносит изменения в саму концепцию цивилизации <\*>. С этим приходится в растущей мере считаться каждому государству по всей своей деятельности, как внутренней, так и международной.

-----  
<\*> Petrovski V. *Gold Global Governance and the U.N.* // B. Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber*. Bruxelles, 1998. Vol. II. P. 1267.

Существует тенденция валить все беды, или по крайней мере основные из них, на глобализацию. Отсюда движение антиглобалистов. Однако на самом деле глобализация лишь обнажила пороки существующей социально-политической организации на национальном и международном уровне. Многие специалисты констатируют кризис потребительского общества, которое ведет к истощению мировых ресурсов, нищете большинства населения мира. Одна пятая населения Земли, проживающая в богатых странах, потребляет 80% мировых ресурсов. С другой стороны, неразвитость социально-политических систем отсталых стран не дает им возможности удовлетворить элементарные потребности населения.

Все это находит отражение и в международной системе, которая служит главным образом интересам доминирующих промышленно развитых стран. Они стремятся навязать свою идеологию, свою систему ценностей другим странам, не считаясь с их самобытностью и культурой. Результатом является растущее число внутренних и международных конфликтов, рост недовольства политикой богатых государств, находящие самые различные формы выражения, вплоть до международного терроризма.

Ныне системные противоречия на национальном и интернациональном уровне достигли такой остроты, что порождают одну кризисную ситуацию за другой.

Президент Венесуэлы Х. Чавес заявил, что "дикая неолиберальная" экономическая политика превратила мир в "царство Сатаны" <\*>.

-----  
<\*> International Herald Tribune. 2000. Aug. 19 - 20.

В этом плане представляет интерес мнение одного из ведущих американских специалистов в области социологии Д. Белла, согласно которому общества оптимально функционируют тогда, когда экономическая, социальная и политическая деятельность хорошо соответствуют друг другу, однако в современной глобальной экономике существует явное несоответствие. Заслуживает особого внимания следующее заявление Д. Белла: "Я социалист в экономике, либерал в политике..." <\*>. В этом видится признание необходимости существенных преобразований экономической системы, повышения роли государства в ее функционировании при обеспечении его демократического характера.

-----  
<\*> Цит. по: International Herald Tribune. 1999. May 25.

Необходимым условием решения стоящих перед человечеством проблем является создание нового мирового порядка, в основу которого ляжет идея единства человечества. Генеральная Ассамблея ООН признает, что "только путем широких и настойчивых усилий, включая политику и меры на глобальном уровне, создавая общее будущее, основанное на нашем общем человечестве во всем его многообразии, можно сделать глобализацию охватывающей всех, справедливой, имеющей человеческое лицо..." (Резолюция 55/102, 2000 г.).

В канун XXI в. международное сообщество определило основы нового мирового порядка. Это было сделано Декларацией тысячелетия ООН, принятой на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 г. В основу мирового порядка положены цели и принципы Устава ООН, которые "доказали свой непреходящий и универсальный характер". Более того, "их возможности и способность вдохновлять возросли в условиях, когда государства и народы стали более взаимосвязаны и взаимозависимы". На основе этих целей и принципов может быть установлен справедливый и прочный мир во всем мире.

Повышение управляемости международной системы связано с повышением роли права, с обеспечением законности как на национальном, так и на международном уровне. Значение этого принципиального положения особенно отмечается. Главы

государств и правительств заявили: "...Мы полны решимости укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах..."

В Декларации тысячелетия содержится положение принципиального значения для понимания природы нового миропорядка. Руководители государств и правительств подчеркнули, что наряду с ответственностью перед своими обществами они несут коллективную ответственность перед народами мира за обеспечение их благополучия. Это положение имеет особое значение для США. Обладание могуществом, многократно превосходящим могущество других стран, накладывает на них особую ответственность за обеспечение благополучия народов мира. Под этим углом зрения должна строиться и концепция национальной безопасности США.

Происходящие в мире перемены диктуют необходимость существенных изменений во внешней политике государства. Она должна основываться на уважении национальных интересов друг друга, особенно в области безопасности. На смену балансу сил должен прийти баланс интересов. Политика должна учитывать новое соотношение национальных и общих интересов государств. Без обеспечения общих интересов не могут быть обеспечены и интересы отдельного государства.

Рост значения интересов международного сообщества не означает ущемления интересов государств. Задача состоит в том, чтобы добиться оптимального их сочетания. Задача первостепенного значения, поскольку без ее решения невозможна нормальная жизнь ни сообщества, ни образующих его государств. Все это должно учитываться при определении политики государств в области безопасности. Приходится, однако, констатировать, что в политике государств по-прежнему центральное место занимают узко понимаемые национальные интересы. Доминирует национальный эгоизм.

Концепция национальной безопасности США обстоятельно изложена в документе "Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов". Стратегия была подготовлена Советом национальной безопасности и представлена Президентом Конгрессу 17 сентября 2002 г. <\*>. Коренным образом меняется доктрина относительно международно-правового регулирования применения силы.

-----

<\*> The New York Times. 2002. Sept. 20.

После террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне большинство государств выразили солидарность с Соединенными Штатами. Совет Безопасности



ООН принял Резолюцию, подтверждающую право США применить силу в свою защиту. Действия международного терроризма были квалифицированы как "представляющие угрозу международному миру и безопасности" <\*>. Однако Резолюция ни в коей мере не предусматривала права свергать неугодные США режимы.

-----  
<\*> Резолюция Совета Безопасности ООН N 1373 от 18 сентября 2001 г. // International Legal Materials. Vol. 40. 2001.

После событий 11 сентября 2001 г. сложились благоприятные условия для создания широкой коалиции в целях не только борьбы с международным терроризмом, но и реализации принятой на "Саммите тысячелетия" программы. Однако эти условия были в немалой мере подорваны односторонними действиями США, что, по признанию американских специалистов, противоречило национальным интересам страны, а также международного сообщества в целом.

Игнорируя общие интересы государств, стратегия национальной безопасности США, естественно, наносит ощутимый удар по международному правопорядку, в основе которого лежит сочетание национальных и общих интересов государств. Основная идея стратегии - Америка обладает беспрецедентным могуществом, не имеющим себе равного, и потому призвана формировать международный порядок и обеспечивать его соблюдение.

Особое значение имеют положения этой стратегии об "упреждающих" действиях против враждебного государства. В июне 2002 г. такая идея была озвучена Дж. Бушем. Если будет решено, что государство представляет потенциальную угрозу, то Соединенные Штаты будут осуществлять превентивное вмешательство в отношении соответствующего государства, с тем чтобы ликвидировать угрозу, если необходимо, то и путем смены режима.

Проблема применения силы для ликвидации угрозы миру достаточно четко урегулирована Уставом ООН. Устав закрепил неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную оборону, "если произойдет вооруженное нападение" (ст. 51). Определение существования любой угрозы миру отнесено к компетенции Совета Безопасности (ст. 39).

В Консультативном заключении Международного суда ООН "О правомерности угрозы или применения ядерного оружия" 1996 г. содержится следующий вывод: "Таким образом, было бы противоправным для государства угрожать силой в целях

захвата территории другого государства или побуждения его следовать или не следовать определенному политическому или экономическому курсу" <\*>.

-----  
<\*> Консультативное заключение Международного суда ООН от 9 июля 1996 г. о правомерности угрозы применения или применения ядерного оружия // ICJ. Reports. 1996. P. 75.

Есть основания полагать, что стратегия национальной безопасности США разрабатывалась в значительной мере с прицелом на Ирак. Стратегия не ограничивает возможность одностороннего применения силы случаем угрозы национальной безопасности. США будут использовать свою военную и экономическую силу для поощрения "свободных и открытых обществ". Это положение противоречит не только принципу неприменения силы, но и другому основополагающему принципу международного права - принципу невмешательства во внутренние дела.

Стратегия предусматривает, что США не допустят, чтобы их военному превосходству был брошен вызов, примут все необходимые меры, не останавливаясь перед нарушением международных обязательств.

Военное и экономическое доминирование США может быть оправдано только в том случае, если оно будет служить поддержанию правопорядка, установленного международным сообществом в целом. Первая же серьезная попытка применить указанную стратегию в Ираке окончилась провалом. США вынуждены были обратиться к ООН.

Таким образом, лидирующую роль США способны сохранить, лишь поставив свое могущество на службу международному правопорядку, уважая интересы других государств и обеспечивая интересы международного сообщества в целом. В общем, многое зависит от того, будет ли американская администрация принимать во внимание реалии глобального мира.

Концепция национальной безопасности России достаточно обстоятельно изложена в цикле нормативных актов, законах, а также доктринах и концепциях. К рассматриваемым актам относятся Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" <1>, Закон РФ от 5 марта 1992 г. N 2446-1 "О безопасности" <2>, Военная доктрина Российской Федерации <3>, Концепция национальной безопасности Российской Федерации <4>, Концепция внешней политики Российской Федерации <5>, утвержденные Указами Президента в 2000 г. Сам факт принятия упомянутых актов представляет собой важный шаг по пути формирования демократического

правового государства, создавая нормативную основу политики в области безопасности. Правовое государство должно быть и международно-правовым.

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750 (с послед. изм.).

<2> Закон 1992 г. в редакции Указа Президента от 24 декабря 1992 г. и Федерального закона от 25 июля 2002 г. (с послед. изм.).

<3> Военная доктрина 2000 г. (СЗ РФ. 2000. N 17. Ст. 1852) принята с одновременной отменой Указа Президента от 2 ноября 1993 г. "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации". О последней см.: Лукашук И.И. Военная доктрина правового государства // МЖ. 1994. N 3.

<4> РГ. 2000. 18 янв.

<5> Информационный бюллетень МИД РФ. Спецвыпуск. 2000. 10 июля. О Концепции внешней политики РФ 1993 г. см.: Лукашук И.И. Внешняя политика России и международное право. М., 1997.

Военная доктрина особо подчеркивает значение принципов и норм международного права: "Российская Федерация исходит из непреходящего значения основополагающих принципов и норм международного права...". Принцип законности рассматривается как основной принцип обеспечения безопасности и всей внешнеполитической деятельности государства.

Как известно, противники единства человечества ссылаются на непримиримость интересов Севера и Юга, в последнее время особый упор делается на противостояние исламской и христианской цивилизаций. Противоречия Севера и Юга могут быть урегулированы путем оказания Югу необходимой помощи в создании элементарных условий для человеческого существования. Это не потребует слишком больших жертв, а выигрыш будет огромен.

Что же касается ислама, то терроризм рождается не этой религией, а попытками отдельных групп и организаций использовать ее для оправдания своей преступной деятельности. Это положение обоснованно подчеркивается в международных актах. В Совместном заявлении министров иностранных дел России и Индии (февраль 2002 г.) говорится: "Россия и Индия решительно отвергают любые попытки отождествлять терроризм с какой-либо религией" <\*>. Об этом же свидетельствует и позиция мусульманских государств. Они добиваются уважения своей религии, своих культурных и цивилизационных особенностей. Вместе с тем они заявляют о

готовности вносить вклад в обеспечение общих интересов и, в частности, решительно осуждают терроризм, жертвами которого многие из них являются.

-----  
<\*> ДВ. 2002. N 3. С. 26.

В принятой Организацией Исламская конференция Дакарской декларации (декабрь 1991 г.) говорилось: "Мы еще раз подтверждаем наше решительное осуждение феномена терроризма, как идущего вразрез с учением исламской религии... Мы подтверждаем нашу решимость искренне сотрудничать с мировым сообществом в его борьбе с международным терроризмом во всех его формах и проявлениях в рамках закона и уважения принципов международного права". Как известно, Организация Исламская конференция осудила террористические акты, совершенные в США.

Таким образом, на пути к утверждению мирового порядка, воплощающего идею единства человечества, нет непреодолимых препятствий. Более того, это категорический императив эпохи. Не только благополучие, но и выживание человечества может быть обеспечено лишь совместными усилиями государств и народов. Сегодня от состояния международной системы зависит безопасность и благополучие каждой страны.

Значение этих моментов все чаще подчеркивается руководителями внешней политики государств. В статье "Настоятельная необходимость новой дипломатии для формирования человеческого мира" министры иностранных дел Канады и Норвегии Л. Эксворти и К. Волебак пишут: "В сегодняшнем мире осталось немного дел, которые могут совершаться отдельным государством самостоятельно. Более чем когда-либо нам необходимо использовать многосторонние учреждения, имеющиеся в нашем распоряжении" <\*>.

-----  
<\*> International Herald Tribune. 1998. Oct. 21.

Главное препятствие на пути формирования нового мирового порядка носит не объективный, а субъективный характер и состоит в том, что доминирующее политическое мышление существенно отстает от требований времени. Это обстоятельство не первый год отмечается и на международных форумах. В принятой на Стокгольмской конференции 1991 г. Резолюции, в частности, говорилось: "Мы считаем, что подлинный общий интерес в новом глобальном порядке сотрудничества

наших дней состоит в том, чтобы рационально убедить государства учредить систему глобального управления" <\*>. Как видим, обоснованно обращается внимание на одну из наиболее сложных задач - "рационально убедить государства".

-----  
<\*> Common Responsibility in the 1990. Stockholm, 1991. Apr. 22. P. 36.

С большим трудом правительства постигают культуру поведения членов международного сообщества. Официальные документы, не говоря уже о поведении государств, выражают заботу в основном о национальных интересах. Недостаточно признаков понимания того, что национальные интересы могут быть надежно обеспечены лишь в сочетании с общими. Между тем, например, невозможно в одиночку сохранить мир или природную среду. Проблема правильного понимания правительствами сочетания национальных и интернациональных интересов государств становится все более острой.

Два известных американских юриста, Дж. Бартон и Б. Картер, обращают внимание руководства своей страны на необходимость привести мировой порядок в соответствие с требованиями времени. Одновременно они констатируют, что в этом плане "Соединенные Штаты играют роль скорее отстающих, чем ведущих, несмотря на то что их важные интересы связаны со стабильностью в мире и развитием. Содействуя упрочению международного права и авторитета международных организаций, Соединенные Штаты могли бы способствовать обеспечению своих растущих интересов..." <\*>.

-----  
<\*> The Georgetown Law Journal. 1993. N 3. P. 535.

США не являются в этом плане исключением. Складывается впечатление, что многие государства по разным причинам не торопятся с развитием международного права не только во имя будущего, но и для блага настоящего. Многие с трудом подготовленные многосторонние конвенции по важным вопросам так и остаются нератифицированными. Анализ подобного явления приводит к выводу, что причину следует искать в низком уровне международно-правового сознания.

Все это лишь факты, призванные показать, что развитие международного права в XXI в. будет далеко не безоблачным, а также то, что препятствия находятся не только вовне, но и внутри государств. С трудом осознается тот факт, что в результате глобализации ни одно государство не в состоянии существовать без активного

взаимодействия с международной системой. Более того, от того, насколько эффективно организовано это взаимодействие, зависит благополучие государства.

Отставание политического мышления проявляется в двух основных аспектах. Первый состоит в том, что политическое мышление как политических деятелей, так и многих теоретиков не избавилось от стереотипов холодной войны. Это обстоятельство нередко констатируют специалисты. М. Бранде в статье "Устарелость почти всех теорий о международных отношениях" пишет, что такая устарелость стала очевидной после прекращения существования СССР. Лишь очень немногие ученые пошли на признание слабостей их теорий, которые в основном были антиисторическими, основанными на деформации политики <\*>.

-----  
<\*> Brands M. Obsolescence of Almost All Theories Concerning International Relations // European Revue. 1998. N 3.

Второй аспект феномена отставания политического мышления состоит в отсутствии четкого представления о новом мировом порядке и путях его формирования. О значении этого аспекта все чаще говорят руководители государств. Приведем слова председателя КНР Цзян Цзэмина: "Человечество вступает в XXI век. Что мы можем захватить с собой из опыта международных отношений в XX веке? Какими должны быть международные отношения в XXI веке? Эти вопросы реально стоят перед народом каждой страны, перед каждым политиком" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 1998. 19 нояб.

"Современный этап мирового развития отличается исключительной сложностью, - отмечает министр иностранных дел РФ С.В. Лавров. - Он чрезвычайно трудно поддается каким-либо точным оценкам. Потому что, наверное, никогда еще международные отношения не носили столь неопределенный, непредсказуемый характер" <\*>.

-----  
<\*> ДВ. 2004. N 6. С. 129.

Большинство теоретиков признают необходимость преобразования глобальной системы международных отношений, но при этом далеки от единства в том, какой должна быть новая система и каковы пути достижения цели <\*>. Все это не случайно.

Новизна складывающихся условий настолько существенна, что опыт прошлого может быть использован в ограниченной мере.

-----  
<\*> См., например, коллективный труд сотрудников Университета ООН: Global Transformation. Tokyo, 1998.

Вот как характеризует сложившуюся ситуацию Г. Киссинджер: "Ни одна из наиболее важных стран, которые должны строить новый мировой порядок, не обладает каким-либо опытом в отношении появляющейся системы с множеством государств. Никогда ранее новый мировой порядок не формировался на базе столь различных концепций или в таком глобальном масштабе" <\*>.

-----  
<\*> Kissinger H. Diplomacy. N.Y., 1994. P. 26.

Из сказанного следует, что необходимым условием установления нового мирового порядка является формирование нового политического мышления. Тезис о необходимости нового политического мышления был в свое время выдвинут и отстаивался Президентом СССР М.С. Горбачевым. В Концепции внешней политики Российской Федерации 1993 г. говорилось: "Россия признает значение концепции "нового политического мышления", которая стала первой попыткой преодоления тупика тотальной конфронтации" <\*>. Новое политическое мышление формируется одновременно с определением контуров нового мирового порядка, и происходит это преимущественно на коллективной основе. Важная роль в этом процессе принадлежит ООН.

-----  
<\*> ДВ. 1993. Спецвыпуск. С. 3.

Дискуссии по проблемам глобализации вращаются вокруг вопроса о правильной организации общества на национальном и международном уровне. Особое внимание уделяется экономическому устройству и отношениям между субъектами экономической деятельности. Значительное внимание глобализации уделяют и политологи. К сожалению, юриспруденция остается пока в стороне от этого магистрального развития современной науки. В литературе нередко встречаются упреки и в адрес юристов-международников, которые не уделяют должного внимания глобализации <\*>. Между тем именно наука о государстве и праве призвана играть

решающую роль в определении путей совершенствования системы общественного управления. Прежде всего это касается определения роли государства.

-----  
<\*> См.: EJIL. 1998. N 4. P. 751.

Весьма распространено мнение об упадке роли государства как главного образования общества; предрекают даже конец национального государства <\*>. В управлении глобальными процессами главная роль отводится крупным корпорациям. Эта концепция нашла отражение в работе и такого авторитетного форума, как Римский клуб. А. Тоффлер утверждал, что система национальных государств постепенно вытесняется миром транснациональных корпораций, "требующих совершенно новых политических рамок, которые были бы способны обеспечить нечто подобное мировому порядку" <\*>. Нереальность надежды на то, что ТНК смогут обеспечить мировой порядок, вскоре же стала очевидной. В отчете Всемирного банка 1997 г. признается, что без государства невозможно устойчивое экономическое, социальное развитие.

-----  
<\*> См., например: Ali Khan. The Extinction of Nation-State. The Hague, 1996; Guehenno J. The End of The Nation-State. Minneapolis, 1995.

<\*> Toffler A. The Third Wave. N.Y., 1980. P. 344.

Признавая роль государства, многие специалисты одновременно подчеркивают интернационализацию его функций, все большую часть которых оно может осуществлять лишь во взаимодействии с другими государствами <\*>. В этом нет сомнений. Однако интернационализация ни в коей мере не означает снижения его роли. В силу своего суверенитета оно обеспечивает порядок в своих пределах и совместно с другими государствами - в международных отношениях. В результате роль государства в управлении социальными процессами не только не снижается, но и существенно возрастает.

-----  
<\*> См.: Sur S. The State between Fragmentation and Globalization // EJIL. 1997. N 3.

Многообразие политических, социальных и культурных условий настолько значительно, что основной объем управления осуществляется на национальном и



местном уровне. Повышение уровня управляемости на национальном уровне диктует необходимость сохранения централизованного государства. Вместе с тем усложнение общественной жизни и управления ею требует предоставления дополнительных полномочий административно-территориальным подразделениям, включая полномочия в сфере внешних связей.

Этот момент нашел отражение в международно-правовых актах Европы. В Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г. говорится: "Развитие терпимой и процветающей Европы не только зависит от сотрудничества между государствами, но и основывается на трансграничном сотрудничестве между местными и региональными властями при соблюдении Конституции и территориальной целостности государства" <\*>.

-----

<\*> БМД. 1999. N 5. С. 20.

Жизнь приносит все более убедительные свидетельства решающей роли государства в обеспечении благополучия общества. Внутренние вооруженные конфликты поражают именно те страны, в которых государственная власть неэффективна. В результате возникает опасность для других государств. Такие конфликты не раз квалифицировались Советом Безопасности ООН как угроза миру и безопасности. Последние события подтвердили, что эти страны как раз и служат базами международного терроризма.

Особое значение приобретает задача создания эффективного управления международной системой. Большинство специалистов сходятся на том, что создание мирового государства, мирового правительства - задача нереальная. Да и в случае создания они не могли бы быть эффективными. Глобальное управление должно опираться на сотрудничество государств. Этой позиции придерживается международное сообщество. В Докладе Генерального секретаря ООН о работе Организации за 2000 г. говорится: "Необходимо более эффективное мировое управление, под которым я имею в виду совместное ведение мировых дел" <\*>.

-----

<\*> Аннан К. Общая судьба - новая решимость. ООН, 2001. С. 5.

Организация управления мировыми процессами требует правильного определения полномочий каждого уровня. На мировом уровне будут решаться лишь наиболее подходящие для этого общие проблемы. Выход за рациональные пределы

неизбежно снизит эффективность глобального механизма, дискредитирует саму идею. Значительная доля управленческой деятельности принадлежит региональному уровню. В этом плане весьма полезен опыт ЕС с его принципом субсидиарности, согласно которому органам Союза передается осуществление лишь тех полномочий, которые необходимы для решения общих проблем.

Совершенствование управления на международном уровне потребует развития системы международных организаций, расширения их полномочий и повышения эффективности деятельности. ООН подчеркивает, что "многосторонние механизмы должны играть уникальную роль в отношении вызовов и возможностей, порождаемых глобализацией" <\*>.

-----  
<\*> Резолюция Генеральной Ассамблеи 55/102 от 4 декабря 2001 г. "Глобализация и ее влияние на полное пользование правами человека".

Сказанное свидетельствует о том, что новый мировой порядок должен быть правовым, обеспечивающим верховенство международного права. Достижение этой цели диктует необходимость формирования нового международного правопорядка. Признание этого положения находит отражение в практике государств.

В Российско-индийском заявлении, принятом в декабре 1998 г., говорится, что стороны "решили совместно способствовать обеспечению международного мира и безопасности, демократизации международных отношений, а также содействовать формированию нового, справедливого и стабильного международного правопорядка на основе укрепления роли ООН и ее институтов" <\*>.

-----  
<\*> РГ. 1998. 23 дек.

Глобализация вносит настолько существенные перемены практически во все стороны общественной жизни, что пока мы не в состоянии определить все их последствия. Учитывая значение этих последствий, необходимо мобилизовать значительные исследовательские усилия для их определения. К сожалению, затраты современного общества на социальные и политические науки не идут ни в какое сравнение с расходами на другие исследования, особенно связанные с военным делом. Требуются дополнительные средства для развития общественных наук. Они окупятся гораздо в большей степени, чем затраты на другие отрасли знания. В таком положении общественных наук проявляется отставание политического мышления, не

отражающего их растущей роли. С другой стороны, недостаточное развитие общественных наук - одна из причин отставания политического мышления.

Учитывая кардинальный характер предстоящих преобразований, политика государств будет нуждаться в гораздо более широкой поддержке общества. Это потребует развития массового сознания в соответствии с требованиями времени. Решающую роль в этом призваны сыграть средства массовой информации. Приходится, однако, констатировать, что в современном обществе СМИ подчинены интересам прибыли. Они не столько воспитывают и просвещают, сколько пропагандируют антисоциальное поведение. Изменение подобного положения диктует необходимость того, чтобы общество взяло на себя функции воспитания и просвещения. Главное внимание должно быть уделено утверждению в сознании людей норм морали и принципов права, определяющих отношение людей друг к другу, к обществу, к другим народам, к человечеству в целом. В основе этих норм и принципов должна находиться система общечеловеческих ценностей.

Таким образом, наступила эра глобализации, в условиях которой международные отношения приобрели невиданное значение не только для каждого государства и общества, но и для любого человека. Соответствующие изменения произошли и с международным правом. Оно не только обеспечивает функционирование международной системы, но и затрагивает практически все стороны жизни современного общества. Иными словами, международное право стало необходимым для жизни как человечества в целом, так и отдельного человека.

Международное право проделало значительный путь в направлении прогрессивного развития. Но предстоит еще немало сделать для того, чтобы оно отвечало коренным изменениям, произошедшим в мировой системе. Достаточно назвать такие характерные черты этой системы, как переход от военно-политической к политико-экономической основе мирового порядка; рост роли финансовой и экономической областей; транснациональная интеграция и региональные объединения; подъем национализма и этнокультурного партикуляризма; усиление демократических тенденций внутри государств и в международных отношениях.

Все это создает благоприятные условия для дальнейшего роста роли международного права, что отмечается большинством специалистов <\*>. Вместе с тем и сегодня появляются концепции, отражающие нигилистические настроения руководителей определенных государств в отношении международного права. Особенно значительное распространение получила в последние годы либеральная

теория. В США стала бестселлером, выдержала не одно издание книга, излагающая ее популярную версию <\*>.

-----  
<\*> См., например, коллективный труд юристов разных стран: Perspectives on International Law. L., 1995.

<\*> Friedman T. The Lexus and Oliver Tree. 2nd ed. N.Y., 2000.

Ссылаясь на И. Канта, писавшего о том, что либеральные государства сравнительно редко воюют друг с другом, сторонники этой теории формулируют "архитектуру мировой системы XXI века". Речь идет о создании особого сообщества либеральных государств, добивающегося преобразования остального мира по своему образу и подобию. Собственно говоря, возрождается нечто подобное концепции XIX в., концепции "цивилизованных государств", господствующих в мире. Предлагается возвести нечто подобное "железному занавесу" между "либеральными" и "нелиберальными" государствами. Определенные государства, правительства объявляются незаконными и ставятся вне "зоны права". Некоторые сторонники "либеральной" концепции доходят до утверждения того, что во имя вечного мира надо вести войну против "нелиберальных" государств <\*>.

-----  
<\*> См.: Teson F. A Philosophy of International Law. N.Y., 1998. P. 62 - 63.

Подобные теории явно противоречат самой сути либеральной идеи, предполагающей терпимость, широту взглядов, содействие прогрессу, препятствуют решению одной из важнейших задач современности - налаживанию диалога цивилизаций. Противоречат они и концепции И. Канта, который считал, что вечный мир предполагает плюрализм ценностей с учетом существующих между народами различий.

Несмотря на все это, "либеральная" концепция, по мнению специалистов, нашла "чрезвычайно позитивный прием у творцов политики, по крайней мере в Соединенных Штатах". Констатируя данное обстоятельство, американский профессор Х. Альварес пишет: "Немногие в Вашингтоне ставят под сомнение положение о том, что внешняя политика США должна быть направлена на поддержание условий и учреждений, содействующих "демократизации" мира, соответствующего тенденциям глобализации и экономическим потребностям Соединенных Штатов" <\*>.

<\*> Alvarez J. Do Liberal States Behave Better? // EJIL. 2001. N 2.

Приходится констатировать, что основные действующие лица оказались не готовы к решению поставленных ходом истории глобальных проблем. Уровень мировой политики, господствующее политическое мышление существенно отстают от требований времени. Новая ситуация была использована странами НАТО для установления своего господства в мире. При этом они не посчитались ни с ООН, ни с нормами международного права.

Насилие над Югославией особенно показательно. Вместе с тем оно убедило, что даже при полном преобладании в военной силе достижение поставленных целей не гарантировано. В этом видится существенное отличие современности от прошлого. В прошлом преобладающая сила гарантировала достижение целей. Сегодня она в основном способна обеспечить лишь безнаказанность тех, кто ее применяет, да и то не всегда.

Агрессия встречает все более серьезное сопротивление международного сообщества, что было доказано последствиями агрессивных действия США в отношении Ирака.

Сказанное свидетельствует об идеологической борьбе, предметом которой являются основы нового международного порядка и соответствующего международного права, что представляется вполне естественным. В таких условиях крайне важно для государства сформировать собственное видение этого порядка и соответствующим образом определить свою политику, с тем чтобы совместно с другими государствами утвердить новый мировой порядок, который бы позволил решать стоящие перед человечеством в новом веке проблемы.

## § 2. Международно-правовая концепция России

Россия несет свою долю ответственности за формирование демократического мирового порядка. Для реализации этой ответственности, для обеспечения в новых условиях национальных интересов страны необходима концепция внешней политики, которая отражала бы реалии нашего времени и намечала пути решения глобальных проблем. Серьезными препятствиями в достижении этой цели являются абсолютное доминирование внутренней политики над внешней, а также консервативность политического мышления. Между тем сегодня внешняя политика приобрела первостепенное значение для решения и внутренних проблем страны. Надежное

обеспечение национальных интересов невозможно без взаимодействия с мировым сообществом. Это принципиальное положение отмечается и руководителями МИД РФ <\*>.

-----  
<\*> Заместитель министра иностранных дел России С.А. Орджоникидзе подчеркнул: "Одна из примечательных черт эпохи глобализации состоит в том, что без обеспечения общих интересов невозможно гарантировать и интересы отдельных государств" // ДВ. 2002. N 2. С. 114.

Наиболее сложная проблема заключается в оптимальном сочетании интересов внутренней и внешней политики. При нынешнем состоянии России абсолютным приоритетом не могут не обладать интересы упрочения национальной системы. Нельзя вместе с тем не учитывать, что решение многих внутренних проблем напрямую зависит от внешней политики. Последняя призвана обеспечить благоприятные внешние условия и содействовать привлечению в страну как можно большего объема внешних ресурсов. Решение этих задач предполагает развитую систему международного сотрудничества, устойчивость которой обеспечивается международным правом. Обеспечение национальных интересов требует высокоэффективной внешней политики. Возможности внешней политики России существенно ограничены состоянием ее общества. Следует вместе с тем учитывать, что в значительной мере это может быть компенсировано активностью и качеством внешней политики. Истории известно немало тому примеров.

Так, в весьма сложной обстановке Россия приняла Декрет о мире 1917 г., идеи которого, несмотря на сопротивление многих держав, оказали влияние как на мирное урегулирование после Первой мировой войны, так и на последующее развитие международного права. Другим примером может служить Индия времен Дж. Неру, когда, не будучи серьезной экономической военной силой, она играла видную роль в мировой политике.

Опыт свидетельствует, что в политике нельзя отставать, необходима определенная степень опережения. Особенно важно это в наше время, когда закладываются основы нового мирового порядка. Такое опережение должно быть присуще концепции внешней политики России. Особый ее раздел следует посвятить нашему видению будущего мирового порядка <\*>.

<\*> В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1999 г. говорилось: "Только активное участие в выработке принципов мироустройства позволит нашей стране занять место, достойное ее огромного научного, духовного и оборонного потенциала" // РГ. 1999. 31 марта.

Частью концепции внешней политики должна быть международно-правовая концепция России. В наше время международное право становится все более важным инструментом политики. Разработка такой концепции требует активного взаимодействия теории и практики. МИД РФ, в принципе, не раз признавал значение этого взаимодействия. Однако реально в этом направлении сделано мало. Ответственность за это несет и наука. Пока можно говорить лишь о первых шагах в разработке международно-правовой концепции России <\*>.

-----  
<\*> См.: Хлестов О.Н. Международное право и Россия // МЖМП. 1994. N 4; Лукашук И.И. Внешняя политика России и международное право. М., 1997; Kolodkin A. Russia and International Law // Revue Belge de droit international. 1993. N 2; Моисеев Е.Г. Россия в современном мире. Кн. 1. М., 2002. Попытки проанализировать международно-правовую концепцию России предпринимаются и в зарубежной литературе. См., например, посвященные этому три статьи в журнале "Review of Central and East European Law" (1998. N 2), первая из которых написана американским ученым Дж. Гинзбургсом ("В поисках российского сорта международного права").

Для решения стоящих перед Россией на международной арене задач необходимо обеспечить достаточно высокий интеллектуальный уровень политики. В новых условиях от этого зависит ее эффективность, влияние на мировую систему и способность обеспечить национальные интересы. Завтра значение интеллекта как решающего фактора еще более возрастет. Даже небольшие страны смогут играть активную роль.

Опыт нашей страны подтверждает значимость интеллектуального уровня внешней политики в обеспечении национальных интересов. В ходе мирного урегулирования после Второй мировой войны СССР не смог с достаточной полнотой использовать имевшиеся возможности. Достаточно упомянуть проблему Курильских островов, которая могла быть окончательно решена в наших интересах сразу же после войны.

Другой пример. Мы не обеспечили в должной мере свои национальные интересы при решении вопроса об объединении Германии. Во всем этом немалую роль сыграло отсутствие необходимых знаний, недостаточный профессиональный уровень наших политиков.

Международно-правовая концепция России имеет принципиальную основу - Конституцию. На ее основе был издан ряд законов, имеющих первостепенное значение для определения содержания концепции: законы о международных договорах, об обороне, о государственной границе, континентальном шельфе и др.

Конституция России по своему характеру является конституцией члена международного сообщества. Народ принял ее, "сознавая себя частью мирового сообщества". В основе вытекающей из Конституции концепции внешней политики лежит интернационализм, уважение общих интересов международного сообщества и национальных интересов его членов. Без уважения законных интересов других невозможно обеспечить уважение собственных интересов.

Согласно Конституции "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора" (ч. 4 ст. 15).

Приведенная норма впервые в истории российской государственности конституционно определила связь международного права с правовой системой страны, и сделано это в соответствии с требованиями современности. Эта норма не только выражает уважительное отношение к международному праву, но и создает конституционные гарантии выполнения его предписаний. В Законе о международных договорах Россия "подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права - принципу добросовестного выполнения международных обязательств".

Высказывается мнение, согласно которому роль принципов международного права в правовой системе страны носит лишь символический характер, поскольку они относятся исключительно к международным отношениям. С этим едва ли можно согласиться. Став частью правовой системы страны, принципы образуют правовую основу ее внешней политики. Более того, они имеют и непосредственное значение для формирования и функционирования правовой системы России. Сославшись на упомянутую норму Конституции, Конституционный Суд РФ указал: "В соответствии с принципами правового государства, закрепленными Конституцией Российской Федерации"



Федерации, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом" <\*>. Это относится и к органам, определяющим и осуществляющим внешнюю политику. Отметим, что при обосновании своих постановлений Конституционный Суд также ссылается на принципы международного права (например, на принципы самоопределения и территориальной целостности).

-----

<\*> СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 3424.

Значение принципов международного права для правовой системы страны отмечается и теоретиками права. Ю.А. Тихомиров пишет: "Общепризнанные принципы международного права... служат стабильной основой для национальной правовой системы и ее составных частей" <\*>.

-----

<\*> Тихомиров Ю.А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе // Журнал российского права. 1999. N 3 - 4. С. 92.

Одним из важнейших требований современного международного права является соблюдение общепризнанных прав человека, как они изложены в универсальных договорах. Только отвечающее этому требованию государство может считаться полноценным членом международного сообщества. Уважение прав человека является одной из основ Конституции РФ. При этом четко обозначена их связь с международным правом: в Российской Федерации "признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией" (ч. 1 ст. 17). Как видим, общепризнанным принципам и нормам о правах человека предоставлен особый статус в правовой системе страны, который, по существу, приравнивает их к конституционным нормам.

Особого внимания заслуживает норма, согласно которой "перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина" (ч. 1 ст. 55). Значит, даже Конституция не может ограничить общепризнанные права и свободы, закрепленные международным правом. Как и международное право, Конституция исходит из постулата о неотъемлемости прав человека. В ней говорится: "Основные права и свободы человека неотчуждаемы и

принадлежат каждому от рождения" (ч. 2 ст. 17). Круг таких прав и свобод фиксируется общим международным правом.

Расширение комплекса общепризнанных прав и свобод человека на международном уровне влечет за собой соответствующие изменения в российском праве без необходимости принятия каких-либо нормативных актов. В этом видится важный аспект принципиально нового взаимодействия международного и конституционного права.

Конституция предусматривает также международные гарантии прав человека. Закреплено право каждого при защите прав и свобод человека в соответствии с международными договорами России обращаться в межгосударственные органы, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46).

Российская Федерация принимает активное участие в международной защите прав человека. Она разделяет принцип, согласно которому закрепленные международным правом права и свободы должны соблюдаться всеми государствами и не являются исключительно внутренним делом той или иной страны.

После распада СССР миллионы россиян без всякого желания эмигрировать оказались на иностранной территории. Защита их прав - одна из главных и весьма сложных задач внешней политики России. Представляется желательным разработать юридически обоснованные положения, нацеленные на решение этой задачи, и включить их в концепцию внешней политики в качестве самостоятельного раздела.

Важным этапом в формировании российской концепции внешней политики явилось принятие в 2000 г. новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации. В качестве одной из основных целей указывается: "Воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права..." <\*>. Подчеркивается необходимость повышения управляемости международной системы. Главным центром регулирования международных отношений должна оставаться ООН. Указывается на недопустимость принижения роли суверенного государства как основополагающего элемента международной системы.

-----

<\*> РГ. 2000. 11 июля.

Система международных отношений призвана обеспечить надежную безопасность каждого члена мирового сообщества в политической, военной, экономической, гуманитарной и иных областях.

Обеспечить национальные интересы России должным образом возможно, лишь связав их с общими интересами государств. Поэтому одной из основ концепции внешней политики является идея всеобщей и всеобъемлющей безопасности, указывающей реальный путь к решению глобальных проблем в общих интересах. Речь идет именно о всеобъемлющей безопасности, которая охватывает не только военно-политическую сферу, но также и сферы экономики, экологии, решение проблем продовольствия, здравоохранения, энергетики, сырья, космического пространства и др. Политика такой великой державы, как Россия, не может не носить глобального характера. Идея всеобъемлющей безопасности, как видим, имеет немало общего с концепцией устойчивого развития, получившей широкое признание и нашедшей отражение в позитивном международном праве.

Центральное положение в концепции внешней политики и международного права занимает проблема применения вооруженной силы. Согласно российской Концепции внешней политики наша страна "исходит из того, что применение силы в нарушение Устава ООН является нелегитимным и угрожает стабилизации всей системы международных отношений. Неприемлемы попытки внедрить в международный оборот концепции типа "гуманитарной интервенции" и "ограниченного суверенитета" в целях оправдания односторонних силовых акций в обход Совета Безопасности ООН". Вместе с тем выражается готовность "к предметному диалогу по совершенствованию правовых аспектов применения силы".

Федеральный закон "Об обороне" 1996 г. (в редакции Федерального закона от 30 декабря 1999 г.) <\*> установил, что Вооруженные Силы России предназначены для отражения агрессии, защиты целостности и неприкосновенности территории страны, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами России. Закон относит к понятию "отражение агрессии" также непосредственную угрозу России (п. 4 ст. 4). Это не вполне соответствует Уставу ООН, согласно которому право на самооборону возникает лишь в случае, если вооруженное нападение произойдет (ст. 51). Представляется более корректной позиция, изложенная в Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. N 706 <\*\*\*>.

-----

<\*> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750; 2000. N 1 (ч. I). Ст. 6.

<\*> См.: комментарий "Военно-политический манифест России" // РГ. 2000. 26 апр.

Россия намерена принимать активное участие в миротворческих операциях, о чем свидетельствует сам факт принятия в 1995 г. Федерального закона от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <\*>.

-----

<\*> РГ. 1995. 30 июня.

Основной сферой участия России в миротворческих операциях является территориальное пространство СНГ. В большинстве случаев они носят двусторонний характер, например в Приднестровье, Южной Осетии, Абхазии. Только в Таджикистане были сформированы коллективные миротворческие силы. Наиболее детально статус Коллективных сил по поддержанию мира определен в Положении о них, принятом в 1996 г. <\*>. Эти силы представляют собой временное коалиционное формирование, создаваемое на период проведения определенной операции по поддержанию мира. Задача - содействие урегулированию конфликта на территории государства - участника СНГ.

-----

<\*> БМД. 1996. N 5.

Существенное значение в определении концепции внешней политики России имеет Концепция национальной безопасности РФ, новая редакция которой была принята в 2000 г. <\*>. Ряд ее положений представляет интерес для понимания и международно-правовой концепции РФ. Констатируется факт сохранения общности "интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности". Внешняя политика России должна быть направлена на "упрочение ключевых механизмов управления мировыми политическими и экономическими процессами". Отсюда ее полноправное участие "в глобальных и региональных экономических и политических структурах". В предотвращении войн и вооруженных конфликтов главная роль отводится политическим, дипломатическим, экономическим и другим невоенным средствам.

-----

<\*> РГ. 2000. 18 янв.

Международно-правовая концепция России конкретизируется и развивается также законодательством, не имеющим прямого отношения к внешней политике. В качестве примера можно указать новый УК РФ, содержащий раздел "Преступления против мира и безопасности человечества". Раздел отражает не только позитивное международное право, но и тенденции его развития. Свидетельством тому может служить отнесение к преступлениям против мира и безопасности человечества такого преступления, как экоцид.

Таким образом, можно считать, что заложены основы международно-правовой концепции России. Для претворения ее в жизнь необходима достаточно широкая поддержка общества. Между тем в стране ощущается значительная утрата интереса к внешней политике у широких слоев населения. По данным опросов, лишь 10% населения интересуются международной жизнью. Значительную ответственность за сложившееся положение несут средства массовой информации. Внешней политике, не говоря уже о международном праве, уделяется предельно мало внимания. Да и качество информации не выдерживает критики. Необходимо с учетом программы Десятилетия международного права ООН разработать комплекс мер относительно преподавания этого права и распространения международно-правовых знаний. Весьма актуальна задача повышения интернациональной культуры общества, и в первую очередь тех его членов, которые непосредственно участвуют в управлении государством. Народ должен реально осознать себя членом мирового сообщества, обладающим вытекающими из этого правами и обязанностями.

### § 3. Основы нового мирового порядка

Процесс определения основ нового мирового порядка происходит в ходе сложного взаимодействия государств. В своих внешнеполитических актах государства подчеркивают значение тех или иных аспектов этого порядка. Но достаточно целостные концепции встречаются редко. Одной из наиболее разработанных является Концепция внешней политики Российской Федерации 2000 г., которая в значительной мере посвящена "формированию нового мироустройства" <\*>.

-----

<\*> Информационный бюллетень МИД РФ. Спецвыпуск. 2000. 10 июля.

Новый миропорядок призван обеспечить решение глобальных проблем. Гарантия его эффективности и надежности - взаимный учет интересов. "Миропорядок XXI века должен основываться на механизмах коллективного решения ключевых проблем, на приоритете права и широкой демократизации международных отношений". Подчеркивается усиление роли международных институтов и механизмов в мировой экономике и политике, включая "Группу восьми". Главным центром регулирования международных отношений должна оставаться ООН. Россия будет противодействовать попыткам принизить роль ООН и ее Совета Безопасности в мировых делах. Значительное внимание Концепция уделяет информационной деятельности, которой принадлежит важная роль в формировании политического мышления.

Характерной чертой современного процесса формирования нового политического мышления и соответствующего мирового порядка является его многосторонний характер, участие в нем широкого круга государств. Центральную роль здесь играет ООН. Особое место в этом процессе заняла сессия Генеральной Ассамблеи 2000 г. - Сессия тысячелетия. В принятых ею резолюциях достаточно четко определены основные параметры мирового порядка века глобализации <\*>. В первую очередь это относится к Декларации тысячелетия ООН. В Резолюции, посвященной реализации Декларации, ее положения рассматриваются как возлагающие морально-политические обязательства (commitments), подлежащие претворению в жизнь на национальном, региональном и международном уровне. Подчеркивается, что правительства несут ответственность, индивидуально и коллективно, за осуществление Декларации. Вся система ООН призывает к оказанию помощи государствам в этом деле (Резолюция 55/162).

-----  
<\*> См.: Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its fifty-fifth session. U.N., N.Y., 2001. Vol. 1.

В основу мирового порядка положены цели и принципы Устава ООН, которые доказали свой непреходящий и универсальный характер. Более того, "их возможности и способность вдохновлять возросли в условиях, когда государства и народы стали более взаимосвязаны и взаимозависимы". Последнее положение специально подчеркивается ООН. Ему посвящена особая Резолюция Генеральной Ассамблеи "Содействие демократическому и справедливому международному порядку"

(Резолюция 55/107, 2000 г.). Заслуживает внимания положение Резолюции о том, что "каждый имеет право на демократический и справедливый международный порядок".

При перечислении принципов особое внимание уделено принципу уважения прав человека. Отметим формулировку принципа самоопределения, он касается лишь народов, остающихся под колониальным господством или под иностранной оккупацией. В этом нашла отражение озабоченность обеспечением территориальной целостности государств.

Среди задач, которые должны решаться в условиях нового мирового порядка, центральное место отведено тем, что поставлены глобализацией. Необходимо, чтобы она стала позитивной силой для всех народов мира. Констатируется, что глобализация открывает огромные возможности. Однако в настоящее время налицо весьма неравное распределение плодов и бремени.

Решение соответствующих проблем требует путем широких и настойчивых усилий создать общее будущее, основанное на единстве человечества при всем его разнообразии. "Эти усилия должны включать политику и меры на глобальном уровне, которые отвечали бы потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой и которые разрабатывались бы и осуществлялись при их эффективном участии" <\*>. В этом видится одно из проявлений справедливого и демократического характера мирового порядка.

-----

<\*> МЖМП. 2001. N 1. С. 258.

В основу мирового порядка положены основные ценности, "имеющие важное значение для международных отношений в XXI веке". К ним относятся:

- свобода: обеспечение прав человека, лучшей гарантией которых является демократическая форма правления, основанная на широком участии и воле народа;
- равенство: ни один человек и ни одна страна не должны лишаться возможности пользоваться благами развития;
- солидарность: глобальные проблемы должны решаться при справедливом распределении издержек и бремени в соответствии с фундаментальными принципами равенства и социальной справедливости.

Нельзя не заметить, что включение в число принципов мирового порядка принципа социальной справедливости представляет собой новеллу большого значения. Высшим достижением мирового порядка прошлого было утверждение формального равенства государств;

- терпимость: люди должны уважать друг друга при всем многообразии вероисповеданий, культуры и языков. Особого внимания заслуживает положение о том, что "культура мира и диалог между всеми цивилизациями должны активно поддерживаться";

- уважение к природе: совместными усилиями обеспечить сохранение природы. Нынешние методы производства и потребления должны быть изменены "в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков";

- общая ответственность: ответственность за управление мировой экономикой и социальным развитием, а также за обеспечение мира и безопасности должна быть общей для всех государств и реализоваться на многосторонней основе.

Последнее положение заслуживает особого внимания. Оно характеризует новый мировой порядок. Необходимость признания общей ответственности подчеркивается не первый год. Генеральный секретарь ООН К. Аннан говорит, что "государства должны прочно осознать свою двойную роль в нашем глобальном мире. В дополнение к своей самостоятельной ответственности, которую каждое государство несет в отношении своего общества, государства совместно являются гарантами нашей общей жизни на этой планете... Нет ни одного образования, способного конкурировать или заменить государство" <\*>. Не случайно общая ответственность подчеркивается в актах ООН неоднократно. В Декларации тысячелетия руководители государств и правительств заявили, что наряду с ответственностью перед своими обществами они несут коллективную ответственность перед народами мира за обеспечение их благополучия.

-----  
<\*> Annan K. We the Peoples - The Role of the United Nations in the 21st Century. U.N., 2000. P. 13.

Есть в отмеченном положении и другой важный аспект - ответственность за обеспечение должного уровня управления мировой системой. Достаточно высокий уровень управления - одна из характерных черт нового мирового порядка, определяемая необходимостью решения стоящих перед человечеством важных и сложных проблем. Речь идет о более высокой организации общества на национальном и интернациональном уровне, о более совершенном управлении. К. Аннан заявил: "Мы должны лучше управлять на национальном уровне, а на международном уровне мы должны научиться управлять лучше совместно" <\*>.



Значение управления нашло отражение во многих положениях резолюций Генеральной Ассамблеи.

-----  
<\*> Ibid. P. 7.

В качестве основных целей мирового порядка Декларация определила:

1) мир, безопасность и разоружение: освободить народы от угрозы войны, как между государствами, так и внутри государств. Стремиться устранить угрозу, порождаемую оружием массового поражения.

Для достижения этого предусмотрены конкретные пути. Заслуживает внимания тот факт, что на первое место поставлено повышение общего уровня законности, обеспечение верховенства права в международных и внутренних делах. Подчеркивается значение выполнения решений Международного суда. Должно быть обеспечено выполнение договоров относительно разоружения и контроля над вооружениями, международного гуманитарного права и прав человека. Все государства призываются ратифицировать Статут Международного уголовного суда. Особо указана необходимость согласованных действий против международного терроризма. Государства призываются как можно скорее присоединиться к соответствующим конвенциям.

Предусматривается существенное повышение роли ООН и расширение ее возможностей. Ставится задача сделать ООН более эффективным средством поддержания мира и безопасности, предоставив ей средства и инструменты, которые нужны для предотвращения конфликтов, мирного разрешения споров, миротворчества, миростроительства и восстановления. ООН должна усилить сотрудничество с региональными организациями. Как видим, в данном, как, впрочем, и в других случаях, международным организациям придается самое существенное значение. Заслуживает внимания, что к методам обеспечения мира и безопасности отнесена борьба с транснациональной преступностью;

2) развитие; ликвидация бедности. Выражена решимость сделать реальным право на развитие для каждого и освободить от нужды все человечество; создать необходимые для этого условия на национальном и глобальном уровне. При этом подчеркивается, что достижение поставленных целей зависит от хорошего управления в каждой стране и на международном уровне. Многосторонняя система торговли и финансов должна быть открытой, справедливой, основанной на нормах,

предсказуемой и недискриминационной. Особое внимание будет уделено нуждам наименее развитых стран.

Во имя решения этих задач будет развиваться надежное партнерство с частным сектором и общественными организациями;

3) защита общей окружающей среды. Выражена решимость с этой целью принять новую этику сохранения окружающей среды и соответствующее управление, в частности принять все меры к вступлению в силу и проведению в жизнь соответствующих конвенций. Нельзя не заметить, что положения о защите окружающей среды весьма ограничены. Не определено решение главной проблемы - распределение материального бремени. Впрочем, это замечание относится и к другим положениям. Развитые страны воздержались от принятия более или менее конкретных обязательств;

4) права человека, демократия и хорошее управление. Этим вопросам, как мы видели, уделено внимание и при решении иных проблем. В данном же случае выражена решимость не жалеть усилий для поощрения демократии и усиления верховенства права, а также уважения всех международно признанных прав человека и основных свобод, включая право на развитие;

5) защита тех, кто особенно в ней нуждается. Речь идет об особых мерах по защите детей и всего гражданского населения, терпящих неизмеримые лишения в результате природных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов и иных гуманитарных катастроф. Предусмотрено предоставление помощи и защиты с тем, чтобы могла быть восстановлена нормальная жизнь. В этом видится одно из проявлений социального характера нового мирового порядка, проявляющегося в заинтересованности в общем благополучии;

6) особые нужды Африки. Выражено намерение содействовать упрочению демократии в Африке и помогать африканцам в их борьбе за прочный мир, ликвидацию нищеты и устойчивое развитие. На первое место среди путей решения проблем Африки, как видим, ставится упрочение демократии;

7) усиление Организации Объединенных Наций. Выражено намерение не жалеть усилий с тем, чтобы сделать ООН эффективным инструментом достижения перечисленных целей. В данном случае вновь более обстоятельно подтверждается центральное положение ООН в организационной системе международного сообщества. Предусмотрены конкретные меры по совершенствованию ее деятельности.

Основное внимание уделено подтверждению центрального положения Генеральной Ассамблеи как главного представительного органа, призванного обсуждать и определять политику ООН. Что же касается Совета Безопасности, то о нем сказано лишь то, что он должен быть реформирован. Никаких критериев реформы не указано. Между тем Совет при всех условиях будет играть первостепенную роль в формировании и функционировании нового мирового порядка.

Указано на необходимость повышения роли Экономического и Социального Совета и Международного суда. Особо подчеркивается значение своевременного предоставления ООН ресурсов и средств, необходимых для выполнения ею своих функций. Это положение явно адресовано прежде всего США, использующим уплату своих взносов для оказания давления на ООН.

Заслуживает внимания положение об активизации сотрудничества ООН и ее учреждений с такими организациями, как Бреттон-Вудские институты и Всемирная торговая организация. Как известно, эта проблема стоит весьма остро, поскольку упомянутые организации не очень считаются в своей деятельности с ООН.

Предусмотрена активизация сотрудничества ООН с национальными парламентами через Межпарламентский союз. Направление весьма существенное. Не первый год обсуждается тот факт, что такая центральная организация, какой является ООН, представляет собой лишь межправительственную организацию. Влияние парламентов на нее минимально. Ученые предлагают учредить межпарламентскую ассамблею ООН в качестве консультативного органа, представляющего парламенты. Думается, что на данном этапе решение проблемы должно быть связано с активизацией сотрудничества с Межпарламентским союзом.

Предполагается предоставить большие возможности частному сектору и неправительственным организациям вносить свой вклад в реализацию целей ООН. Это положение имеет сегодня существенное значение. Оно нацелено на вовлечение в общий процесс формирования нового мирового порядка и обеспечения его функционирования крупных компаний, которым принадлежит определяющая роль в современной мировой экономике и финансах. Существенная роль в этом отводится и взаимодействию ООН с неправительственными организациями и общественными движениями, что отражает общую тенденцию к росту влияния общественности на международные отношения.

Следует отметить такую особенность нового мирового порядка, как содействие утверждению демократии не только на международном, но и на национальном

уровне. Демократия рассматривается как необходимое условие нормального функционирования общества и государства. В подтверждение можно сослаться на такие регулярно принимаемые Генеральной Ассамблеей резолюции, как "Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств поощрять и укреплять новую или восстановленную демократию", "Поощрение и упрочение демократии" и др. В них говорится, что "международное сообщество должно поддерживать упрочение и поощрение демократии" (Резолюция 55/96, 2000 г.).

Таким образом, на рубеже нового века международному сообществу коллективными усилиями удалось определить основы соответствующего мирового порядка. Новый порядок призван воплотить идею единства человечества, опираясь на высокоразвитую систему сотрудничества всех государств на базе единых принципов и целей при уважении многообразия участников. Этот порядок будет справедливым, демократическим, он обеспечит высокий уровень управления и законности, создаст условия для решения коренных проблем, поставленных историческим развитием перед человечеством, включая обеспечение мира и безопасности, устойчивое развитие всех стран, мировой экономики, науки и культуры.

Значение всего этого нельзя недооценивать. Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что утверждение основных целей и принципов не сопровождается достаточно четким определением путей, методов и средств их реализации, прежде всего экономического характера. Сама идея нового экономического порядка, представляющего неотъемлемую часть миропорядка в целом, в основном обойдена молчанием. Это значит, что предстоит решить еще немало проблем при уточнении параметров нового порядка и еще больше при его претворении в жизнь.

В общем, утверждение нового мирового порядка, с которым связаны судьбы человечества, потребует больших усилий государств и народов, мирового сообщества в целом. Без осознания этого обстоятельства трудно рассчитывать на успех.

В ходе развития человеческого общества происходит социализация индивида, что имеет самое серьезное значение. Человек - наиболее созидательное и вместе с тем самое разрушительное живое существо. Социализация стимулирует созидательную деятельность и противодействует разрушительной. В результате социализации человек постепенно постигает свою связь с племенем, общиной, государством, осознает соответствующие обязанности и ответственность. Ныне делает первые шаги наиболее сложный этап социализации - этап осознания человеком связи своих интересов с интересами всего человечества, которое становится все более реальной

социальной категорией. Сказанное имеет прямое отношение и к государству. Международное право призвано содействовать социализации как человека, так и государства. Оно побуждает государство уважать общие интересы.

#### § 4. Международное право XXI века

Международное право является необходимым инструментом в создании нового мирового порядка. Являясь элементом этого порядка, оно также претерпевает существенные перемены. Будучи заместителем Генерального секретаря ООН, В.Ф. Петровский на заседании Комиссии международного права заявил, что установление нового мирового порядка "возможно лишь на прочной юридической основе, а его стабильность можно будет обеспечить только с помощью права. На практике это означает, что необходимо облегчить процесс преобразования нынешнего международного права... в новое международное право". Особо следует отметить высказывание, касающееся прогностической функции международно-правовой системы: "Сейчас, когда мир меняет свой облик, именно эта система должна обеспечить ему путеводные принципы..." <\*>.

-----  
<\*> YILC. 1994. Vol. I. P. 239.

Установленные международным сообществом основы мирового порядка определяют основы и международного права. Они стимулируют процесс его формирования, которое по своей социальной природе, содержанию и механизму действия существенно отличается от всего известного ранее. Речь идет о формировании международного права, которое можно определить как право международного сообщества (*jus gentium communis*). Его отличительная черта состоит в том, что в иерархии охраняемых интересов центральное положение занимают интересы международного сообщества в целом.

Такое положение не противоречит национальным интересам государств. От необеспеченности интересов международного сообщества страдают интересы его членов, которые все больше зависят от положения дел в сообществе. С другой стороны, интересы международного сообщества требуют обеспечения интересов его членов, так как от этого зависит состояние самого сообщества. Ведь в этом смысл его существования. В национальных рамках также по мере роста интересов общества и обеспеченности прав человека на первый план выдвигается защита общих интересов.

Будущее международного права связано с судьбами международного сообщества. Категория "международное сообщество" находит все более осязаемое отражение в праве. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. определила его как сообщество государств (ст. 53). Напомним также, что народ России принял Конституцию, "сознавая себя частью мирового сообщества" (преамбула).

Из Венской конвенции о праве международных договоров видно, что речь идет не просто о сумме государств, а об определенном социально-политическом образовании. В ней говорится о сообществе в целом, которое обладает определенными юридическими качествами, в частности правом принимать и изменять императивные нормы международного права. При этом, как было отмечено еще при подготовке Конвенции, решение принимается представительным большинством членов, а не всеми.

Будучи особой социально-политической системой, сообщество обладает и не может не обладать собственными интересами, которые не ограничиваются простой суммой интересов составляющих его государств. Защита этих интересов - одна из главных задач сообщества. В решении Международного суда ООН по делу об американских заложниках в Тегеране 1980 г. международное сообщество рассматривается как защитник интересов, обеспечение которых "жизненно важно для безопасности и благополучия сложного международного сообщества наших дней" <\*>.

-----

<\*> ICJ. Reports. 1980. P. 69.

Концепция международного сообщества, необходимость учета его потребностей и интересов сказываются и на процессе развития международного права. Так, при рассмотрении одной из своих тем Комиссия международного права ООН подчеркнула, что В СООТВЕТСТВИИ СО СВОЕЙ ОБЫЧНОЙ ПРАКТИКОЙ она будет изучать и принимать статьи, исходя из их "практической полезности с точки зрения современных и будущих ПОТРЕБНОСТЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА" (выделено мной. - И.Л.) <\*>. В основу обсуждавшейся Комиссией концепции международного преступления легла идея "защиты коренных интересов международного сообщества" <\*\*\*>.

-----

<\*> Доклад Комиссии международного права о работе ее 46-й сессии. Н.-Й., 1994. § 358b.

<\*\*\*> YILC. 1980. Vol. 2. Part. 2. P. 30.

Человечество дорого заплатило за осознание необходимости уважения общих интересов и той ответственности, которую возлагает на каждое государство членство в международном сообществе. Необходимость признания и уважения общих интересов, прежде всего интересов всеобщего мира и безопасности, нашла воплощение в Уставе ООН и в современном международном праве в целом. Ныне задача оптимального сочетания национальных интересов с интересами сообщества встала как никогда остро. Без ее решения невозможно нормальное существование как сообщества, так и его членов. Решить эту задачу и призвано право международного сообщества.

Сегодня международно-правовая концепция государства должна исходить из идеи права международного сообщества, с тем чтобы содействовать упрочению всеобщего мира и безопасности, развивать экономику, науку, культуру в планетарном масштабе, а также для того, чтобы сделать международную систему более управляемой. Только в условиях достаточно единого международного сообщества человечеству удастся сохранить себя. Одним из условий этого является высокий уровень международно-правового регулирования.

Столь сложное образование, каким является международное сообщество, естественно, не может существовать без соответствующей организационной структуры, включая правовую. Своеобразной конституцией сообщества служит Устав ООН и связанные с ним основные принципы и нормы, обладающие императивной силой. Современное международное право является правом Устава ООН. Устав определяет основные цели и принципы международного сообщества, которым должны отвечать все отрасли, институты и нормы международного права. На той основе будет происходить и развитие международного права.

Вероятно, продолжится и процесс создания новых норм. Тем не менее основным направлением станет совершенствование механизма их осуществления. И на первом, и на втором направлении будет становиться все более значимой роль международных организаций, расширение их полномочий. И все же основными элементами международной системы останутся суверенные государства. Организации по-прежнему будут коллективными органами государств.

Нынешняя деятельность организаций далека от совершенства и обоснованно подвергается критике. Но ведь и менее сложный механизм государства также далеко не безупречен. Указывают на то, что ООН принимает множество резолюций и норм, лишенных обязательной силы. Однако отсутствие юридической силы вовсе не означает, что они не воздействуют на поведение государств. При их помощи решается немало не терпящих отлагательств вопросов. Благодаря их юридически необязательному характеру легче достигается согласие на их принятие. В результате они обеспечивают регулирование в тех областях, которые не созрели для правового регулирования.

В системе организаций лидирующее положение будет по-прежнему принадлежать ООН, которую ожидает немало перемен. В результате произошедших в последнее время событий сложились благоприятные условия для повышения роли ООН в решении ее главной задачи - предотвращения и урегулирования споров, обеспечения всеобщего мира и безопасности. Соответствующие положения ее Устава, прежде всего относящиеся к Совету Безопасности, обретут дополнительную реальную силу. Меры Совета Безопасности в отношении Ирака, учреждение им двух международных уголовных судов представляют первые значительные шаги в этом направлении. С учетом роли Совета станут регулярными его заседания на высшем уровне. Во главу угла будет поставлена превентивная дипломатия, профилактика конфликтов.

Превентивная деятельность станет играть важную роль и в урегулировании конфликтов немеждународного характера. По просьбе государств ООН сможет размещать в соответствующей зоне свой персонал, предотвращая военные действия, предоставлять гуманитарную помощь, оказывать посреднические услуги. Эта новая область деятельности нуждается в нормативном урегулировании.

Во всем этом, естественно, главная роль принадлежит Совету Безопасности. Расширятся его функции. Так, резолюции Совета будут выполнять функции соглашений о перемирии и даже мирных договоров. Они не ограничатся решениями о прекращении военных действий, а будут содержать также положения о разоружении участников конфликта, восстановлении порядка, возвращении беженцев, проведении выборов, о правах человека и др. Решение возросших задач предьявляет к Совету дополнительные требования. Росту авторитета этого органа будет содействовать расширение состава его членов.



Возрастет значение и эффективность применяемых Советом Безопасности санкций. В связи с этим предстоит решить непростую проблему компенсации государствам, несущим большие убытки в результате участия в применении санкций.

Активизируется деятельность Совета как органа по мирному урегулированию споров в соответствии с Уставом ООН. Принимаемые в результате такого урегулирования рекомендации станут более авторитетными благодаря упрочению единства членов Совета, особенно постоянных. Сторонам в споре трудно будет проявить неуважение к ним.

Не вызывает сомнений возрастание роли Международного суда ООН. Растет число государств, признающих его обязательную юрисдикцию. Сторонами в споре могут стать и международные организации, а не только государства. Более широко будут использоваться консультативные заключения Суда. По мере роста числа дел основной формой работы станут камеры Суда. Наконец, возрастет влияние решений и заключений Суда на понимание и развитие норм международного права.

Определенные перемены ждут и систему ООН в целом. Важным событием явилось учреждение Международного уголовного суда. Он не входит в число органов ООН, но тем не менее с ней связан. Его учреждение знаменует утверждение новой функции международного сообщества - уголовно-правовое обеспечение мира и безопасности человечества. Создан новый постоянно действующий механизм обеспечения наиболее важных норм международного права.

В деятельности международного сообщества станут выдвигаться на первый план проблемы развития мировой экономики, обеспечения экономического прогресса во всех регионах. Соответственно существенное развитие получит международное экономическое право. Расширятся полномочия соответствующих международных организаций. Проявлением этого процесса явилось, в частности, учреждение на базе ГАТТ Всемирной торговой организации.

Получит дальнейшее развитие правовое регулирование в региональных системах интеграции. Такое регулирование характеризуется многими особенностями, отличающими его от стандартов общего международного права. Тем не менее и подобные системы находятся в рамках международного сообщества и соответствующего международного права.

Существенной особенностью механизма действия права международного сообщества явится расширение его влияния на внутригосударственное право, с одной стороны, и значительный рост роли последнего в осуществлении норм первого, с другой стороны. Постепенно обретет всеобщее признание приоритет международного

права. Наряду с интернационализацией национального права получит дальнейшее развитие процесс, если можно так выразиться, доместикиции международного права. Он состоит в том, что все большее число международных норм предназначается для окончательной реализации "дома", т.е. в сфере национальной юрисдикции.

Уже сегодня международное право определяет содержание важнейшей части конституций, которая посвящена правам человека. Как известно, в своей совокупности права человека определяют характер социально-политического строя государства.

Одной из основ права сообщества становится принцип демократии <\*>. В мировой политике и соответственно в международном праве проблемы демократии не были в почете. Ныне речь идет о демократии не только в международном сообществе, но и внутри государств, поскольку именно от этого в существенной мере зависят мир и безопасность, развитие международного сообщества, эффективность международного права. Демократия, основанная на уважении прав человека и свободных выборах, становится единственным легитимным политическим режимом. Только демократическое государство будет вполне полноправным членом международного сообщества. Уже сейчас уважение прав человека и демократический режим являются необходимыми условиями членства в Совете Европы.

-----  
<\*> См.: Дмитриева Г., Лукашук И. Международный принцип демократии // МЖ. 1992. N 11 - 12.

Уважение прав человека, демократия - необходимые условия решения важной проблемы наших дней. Они служат предотвращению такого бедствия, как конфликты немеждународного характера на национальной, религиозной, этнической почве.

Все это определяет неизбежность усиления институтов контроля за соблюдением прав человека. В их числе и гуманитарная интервенция международного сообщества, которая обретет полную легитимацию. Общие положения по этому вопросу содержатся в Резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 1991 г. Гуманитарная помощь должна осуществляться в соответствии с принципами гуманности, нейтральности и беспристрастности на основе уважения суверенитета и территориальной целостности государств, а также с их согласия. Государства несут ответственность за оказание помощи жертвам чрезвычайных событий на их территории и предоставление доступа к тем, кто нуждается в международной гуманитарной помощи.

Формирование права международного сообщества сопровождается совершенствованием механизма правотворчества и правореализации в соответствии с требованиями времени. В области правотворчества стал необходим механизм, который позволил бы принимать нормы сравнительно быстро - большинством государств, а не всеобщим голосованием. И такой механизм сложился.

Даже самые важные нормы общего международного права - императивные принимаются сегодня "международным сообществом государств в целом". Эта формула означает согласие достаточно представительного большинства государств. Мы имеем дело с новым феноменом - с коллективным *opinio juris* или с *opinio juris* международного сообщества. Иными словами, речь идет о коллективном признании юридической силы за правилом поведения. Признанная сообществом норма обязательна для всех государств, за исключением тех, которые настойчиво против нее возражают.

Существенно возрастает роль организаций в международном правотворчестве. Благодаря им сложился новый механизм правотворчества. Принимается резолюция, содержащая желательные правила, которые постепенно признаются государствами в качестве обычных норм международного права.

Резолюции организаций играют важную роль коллективной легитимации. Они воздействуют на коллективное представление о легитимности норм, поведения, ситуаций и даже правительств. Коллективная легитимация опирается на осознание того, что надежным решением проблемы может быть лишь решение справедливое, учитывающее интересы всех заинтересованных сторон и сообщества в целом. Значение легитимации зависит от морально-политического авторитета организации. Отсюда особое значение резолюций ООН. По мере роста ее авторитета будет увеличиваться и значение ее легитимационной функции. Из этого видно, что сила воздействия резолюций организаций зависит не только от юридической силы.

Легитимации принадлежит важная роль в развитии международного права. Наиболее ярким примером служит, пожалуй, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., которая, несмотря на свой статус рекомендации, положила начало формированию одной из основных отраслей международного права - международному праву прав человека.

Легитимационная функция включает и делегитимацию. Известна делегитимация Генеральной Ассамблеи ООН расистских режимов в Южной Африке и в Южной Родезии. Делегитимация может осуществляться и в отношении международно-

правовых норм. Примером служит делегитимация целого комплекса норм, на которые опирался колониализм.

Существенное значение как для правотворчества, так и для правореализации имеет информационная революция. В результате практика государств и организаций становится немедленно общеизвестной, равно как и реакция на нее. Все это существенно ускоряет процесс формирования норм обычного права, а также облегчает контроль за выполнением норм международного права.

Говоря об изменениях в механизме правореализации, следует отметить появление нового вида обязательств, непосредственно связанных с концепцией международного сообщества. Помимо традиционных обязательств одного государства в отношении другого появились обязательства в отношении международного сообщества в целом. Такого рода обязательства именуют обязательствами *erga omnes*, т.е. "между всеми", или всеобщими. Примерами могут служить обязательства, вытекающие из норм о запрещении агрессии и геноцида, из норм о правах человека. Международный суд подчеркивает, что обязательства в отношении международного сообщества являются делом всех государств <\*>.

-----

<\*> См.: ICJ. Reports. 1970. P. 32.

Комиссия международного права ООН выделила категорию особо серьезных правонарушений. Они порождают особый вид ответственности - ответственность перед международным сообществом в целом, т.е. ответственность *erga omnes*. Такая ответственность имеет особенность и в реализации. Каждое государство вправе добиваться ее реализации независимо от того, затронуты непосредственно его интересы или нет. Все государства имеют законную заинтересованность в защите интересов сообщества. В результате появится международный институт, аналогичный тому, который был известен римскому праву как *actio populares* <\*>. Он известен и праву современных государств.

-----

<\*> В Древнем Риме - иск в интересах народа, который мог предъявить каждый римский гражданин.

Касаясь новых моментов в механизме правореализации, необходимо особо отметить развитие новой отрасли международного права - права международной ответственности.

Еще раз отметим значение утверждения в международном праве уголовной ответственности индивида, независимо от занимаемого положения в государстве, за совершение преступлений против мира и безопасности человечества. Уголовная ответственность индивидов за международные преступления - характерная черта права международного сообщества.

В механизме правореализации возрастает роль принуждения. Прежде всего это касается санкций, применяемых по решению Совета Безопасности ООН. Эффективность этих санкций уже была продемонстрирована в целом ряде случаев. Сейчас речь идет о расширении полномочий Совета Безопасности в этой области. На своем заседании на уровне глав государств и правительств Совет заявил, что угрозу миру и безопасности представляют и "невоенные источники нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологической областях" <\*>.

-----

<\*> Док. ООН: S/23500.

Расширяются полномочия Совета Безопасности и в отношении нормотворческой деятельности. Достаточно вспомнить учреждение им трибуналов для Югославии и Руанды. Позиция России по этому вопросу была изложена ее министром иностранных дел С.В. Лавровым. Он заявил, что в идеале необходимо иметь международно-правовую базу, которая была бы универсальна не только по своему действию, "но и по своему формированию через переговоры, открытые для всех государств... Бывают случаи, как это было после 11 сентября 2001 г., когда действовать нужно очень быстро - тогда Совет Безопасности ООН в полном соответствии с Уставом ООН берет на себя ответственность и закрывает имеющуюся правовую брешь, а его резолюции становятся международными законами. Идеально, чтобы вслед за такими резолюциями начинали выработываться и международные конвенции" <\*>.

-----

<\*> РГ. 2004. 27 окт.

Совершенно особое значение в процессе правореализации приобретает то обстоятельство, что в соответствии с правом сообщества важной функцией государства становится обеспечение применения норм этого права внутри страны. Государство обязано осуществлять преследование за целый ряд преступлений даже в том случае, если они не предусмотрены национальным законом, в определенных

случаях оно обязано организовать преследование и за преступление, совершенное вне его территории, непосредственно не затрагивающее его интересы.

Коснемся теперь тенденций развития структуры и функций международного права. Структура современного международного права существенно отличается от структуры международного права прошлого. Особого внимания заслуживает то, что центральное положение в международном праве занимают два комплекса принципов и норм. Первый образуют те из них, которые определяют основные права и обязанности государств. Второй - принципы и нормы о правах человека. Нормы обоих комплексов наделены высшей, императивной силой. Совместно они образуют основу международного публичного порядка. Все это - новые явления.

О значении норм, касающихся прав человека, уже говорилось не раз. Здесь же нельзя не отметить роль норм о правах государств. Не только человек, но и государство нуждается в защите своих прав. В прошлом их приходилось отстаивать во взаимной борьбе, защищать от внешней опасности. Эта опасность не утратила своего значения, однако благодаря упрочению всеобщего мира и лучшей организации международного сообщества она стала меньше. Сообщество заинтересовано в стабильности системы международных отношений, которая зависит от обеспеченности прав субъектов.

Как это ни парадоксально, но упрочение международной безопасности содействовало развитию угрозы иного рода для существующих государств и их системы - угрозы внутреннего характера. Важным фактором национального единства всегда была внешняя опасность. Чтобы выстоять, необходимо иметь достаточно сильное государство. Во имя этого население шло на значительные жертвы. Могущество государства требовало больших расходов. Одной из причин низкого уровня единства мировой политической системы всегда было отсутствие внешней для нее опасности. Главной угрозой была борьба между образующими ее государствами. Известно, к сколь тяжелым последствиям приводила эта борьба, имея в виду как систему в целом, так и отдельные государства.

Ныне, как показывает опыт, выжить может и небольшое государство. Весьма выгодно снять с себя бремя, связанное с содержанием большого госаппарата, с проведением ответственной внешней политики, и освободиться от забот об интересах международного сообщества в целом. В этом видится одна из причин роста сепаратизма и числа внутренних конфликтов.

Было бы вместе с тем неправильно полагать, будто тенденция к ослаблению крупных государств, рост полномочий регионов - явление только субъективного

характера. У этой тенденции есть и объективная основа. Региональное управление более гибко, способно полнее учитывать свою специфику и ряд других обстоятельств. В целом тенденция к регионализации - закономерное явление. Централизованное государство постепенно будет снижать уровень контроля над регионами.

Следует отличать регионализацию от сепаратизма, который ведет к распаду сложившихся государств и тем самым к ослаблению международной системы, которая во все возрастающей мере гарантирует международную безопасность, включая безопасность малых образований. Необходимыми элементами этой системы являются суверенные государства. Регионы не в состоянии играть эту роль. В докладе Генерального секретаря ООН подчеркивается "важность и незаменимость суверенного государства как основного субъекта международного сообщества" <\*>. Особое значение имеет наличие крупных государств, на которых лежит главная ответственность за стабильность международной системы и вместе с тем основное бремя расходов. (Достаточно ознакомиться со шкалой взносов государств в бюджет ООН.)

-----

<\*> Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Н.-Й., 1992. С. 5.

Информационный обмен предполагает взаимное ознакомление народов с культурными и социальными ценностями других государств, а это влечет за собой лучшее взаимопонимание, ослабление идеологических, религиозных, этнических предубеждений. Европейская интеграция дает тому немало примеров, свидетельствуя в то же время, что дело это далеко не простое.

Наряду с интеграционными процессами наблюдается волна насильственного утверждения государственности малых образований на базе националистических предубеждений. Конфликты на этнической, религиозной, языковой почве ставят под угрозу целостность государства. К тому же такие конфликты нередко сопровождаются бесчисленными жертвами, которые ни в коей мере нельзя оправдать теми целями, во имя которых они приносятся.

Интересам благополучия народов отвечает стабильность межгосударственной системы. Международное сообщество в целом также заинтересовано в этом. В докладе Генерального секретаря ООН Совету Безопасности говорится: "Если каждая этническая, религиозная или языковая группа будет притязать на государственность, то не будет предела дроблению, а всеобщий мир, безопасность, экономическое благополучие станут еще более труднодостижимой целью" <\*>.

-----  
<\*> Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. С. 10.

Усложнение подлежащих решению проблем диктует необходимость более активного участия науки в формировании права международного сообщества. Высокий теоретический уровень станет характерной чертой этого права. Не менее важной задачей науки международного права является распространение международно-правовых знаний. Международное право давно уже вышло за пределы дипломатических кабинетов. Сегодня оно затрагивает вопросы, имеющие значение для любого человека. Поэтому каждый грамотный человек должен обладать элементарными знаниями в этой области как для того, чтобы отстаивать свои права, так и для понимания происходящих в мире событий.

Развитие международно-правового сознания - задача исключительно трудная. Среди широких слоев населения доминирует многовековой национализм. В таких условиях разъяснение значения интересов международного сообщества должно стать задачей каждого государства, всей системы образования. Без этого едва ли удастся успешно решить проблему внутренних конфликтов на национальной, религиозной и этнической почве. Наконец, без должного уровня международно-правового сознания общества никакой юридический механизм не в состоянии сделать международное право достаточно эффективным.

Во имя решения задач, стоящих перед каждой страной и сообществом в целом, чрезвычайное значение приобретает усвоение населением интернационалистской морали. Идеи, принципы и нормы морали более доступны для понимания широкими слоями населения. Поэтому они способны прокладывать путь к пониманию международного права и содействовать уважению к нему.

Право международного сообщества отличается высоким моральным уровнем и призвано обеспечивать социальную справедливость всем народам. Для достижения этих рубежей и необходим достаточно высокий уровень морального сознания. Определенные сдвиги в этом направлении ощущаются. Генеральный секретарь ООН говорил: "Можно уже четко различить получающую все большую поддержку моральную концепцию, которая соединяет воедино страны и народы мира и которая находит свое выражение в международных законах". Нет сомнения, что мораль оказывает растущее влияние на право. Но существует и обратная зависимость. Право служит одним из основных инструментов утверждения и развития интернациональной морали.



Взаимодействие морали и права имело большое значение в утверждении и развитии таких отраслей, как гуманитарное право и право человека. Сейчас оно исключительно важно для развития одной из основных отраслей права международного сообщества - права окружающей среды.

## § 5. Международно-правовое прогнозирование

Как уже не раз отмечалось, особое значение в наш динамичный век приобретает проблема предвидения будущего. Одна из характерных черт нашего времени состоит в том, что впервые непосредственно решается вопрос о будущем всего человечества. Проблемы будущего закономерно занимают все более важное место в политике, экономике, идеологии, в сознании людей. Однако пока результаты не очень обнадеживающие. Исследователи отмечают, в частности, отсутствие перспектив в понимании и реакции общества на стоящие перед человечеством планетарные проблемы. Между тем судьба человечества как единого целого решается в сфере международных отношений.

Отсутствие необходимых представлений о будущей международной системе не раз отмечалось и руководителями внешней политики государств <\*>. Между тем для определения перспектив мирового развития есть необходимые условия, прежде всего достаточно высокий уровень науки. Правда, для этого нужны крупные силы и соответствующие ресурсы. Но задача решаема, необходимо лишь объединить усилия исследователей многих стран.

-----  
<\*> Будучи министром иностранных дел РФ, А. Козырев признавал: "Мы по-прежнему смутно представляем себе международную систему, в которой нам предстоит действовать в следующем столетии" (МЖ. 1994. N 5. С. 9).

Не только для выяснения перспектив, но и для реализации создаваемых с их учетом программ имеются необходимые условия. Постепенно растет организованность международных отношений. Повышается роль международных организаций, расширяются и другие формы сотрудничества государств в управлении мировой системой. В числе инструментов управления международными отношениями важное место занимает международное право. Главной задачей международного права стало обеспечение будущего существования и развития человечества.

Могущество находящихся в руках человека средств воздействия на природу и общество столь велико, что необходимо уже сегодня учитывать последствия предпринимаемых действий и соответственно их регулировать. Международное право традиционно было обращено к прошлому; опираясь на опыт, оно закрепляло сложившуюся практику. Подобный подход становится все более опасным. Вспомним, что химическое и ядерное оружие было сначала применено, и лишь затем были запрещены применение первого и испытания второго. Человечество более не может позволить себе учиться на подобных ошибках.

Для права международного сообщества прогнозирование имеет особое значение. Право представляет желаемую модель соответствующей международной системы. Оно содержит информацию о поведении, необходимом для воплощения модели в жизнь. Как и всякое иное явление, международное право представляет собой единство прошлого, настоящего и будущего. У Шекспира в "Генрихе IV" говорится:

Есть в жизни всех людей порядок некий,  
Что прошлых дней природу раскрывает.  
Поняв его, предсказывать возможно  
С известной точностью грядущий ход  
Событий, что еще не родились,  
Но в недрах настоящего таятся,  
Как семена, зародыши вещей,  
Их высадит и вырастит их время <\*>.

-----  
<\*> Шекспир У. Полн. собр. соч.: В 8 т. / Пер. К. Бируковой. М., 1959. Т. 4. С. 178.

Международное право существует в трех видах:

- 1) формальное право - право, как оно изложено в нормах;
- 2) фактическое право - право, как оно воплощено в реальных отношениях;
- 3) идеальное право - идеальная модель права.

Существование всех этих трех видов закономерно. Жизнь и развитие права протекают во взаимодействии этих видов. Формальное право поднимает до своего уровня право фактическое и идет дальше, следуя идеальному праву.

Развитие права детерминировано обществом. Право не должно существенно отставать от социального прогресса или значительно его опережать. Тем не менее

некоторое опережение необходимо, с тем чтобы содействовать подъему международных отношений на новый уровень.

Необходимость в большей мере ориентировать международное право на будущее подчеркивается и российскими юристами <\*>. Практика делает в этом направлении определенные шаги. Примером может служить определение правового режима небесных тел, морского дна и др.

-----

<\*> См.: Danilenko G. Law-Making in the International Community. P. 294.

Уже сегодня необходимо уделить самое серьезное внимание теории и практике прогнозирования международных отношений и международного права. Значение прогнозирования отмечается как теоретиками, так и практиками. В последние годы в докладах Генерального секретаря ООН подчеркивается значение превентивной дипломатии, призванной предупреждать нежелательное развитие событий. Определенной попыткой определить перспективы развития международного права является программа Десятилетия международного права ООН. Сказанное объясняет растущий интерес науки международного права к будущему его развитию <\*>.

-----

<\*> См.: Лукашук И.И. Отношения мирного сосуществования и международное право. Киев, 1974 (гл. IV. Прогноз в международно-правовом регулировании); Лазарев М.И. Океан и будущее. М., 1976; Tunkin G.I. Politics, Law and Force in the Interstate System // RdC. 1989. Ch. VII. Еще больше работ посвящено будущему в мировой литературе. Достаточно сказать, что этой теме посвятил свою юбилейную сессию Институт международного права; в Дели был издан специальный сборник статей; в Берлине - Материалы международной конференции (Dordrecht, 1992. Ch. VII. Institut de droit international. Livre des centenaire. 1873 - 1973; International Law in Transition. New Delhi, 1992; The Future of International Law. Berlin, 1993).

Международному праву приходится решать все более масштабные проблемы в условиях растущего динамизма международной жизни. Это удлиняет радиус действия международных норм и возводит прогнозирование и планирование на уровень одной из главных задач. Значение своевременного прогнозирования для национальной безопасности подчеркивает Концепция национальной безопасности России.

Прогноз необходим для придания политике уверенности и последовательности, являющихся необходимым условием ее эффективности. Международно-правовое регулирование, выражающее политику с четко определенными целями и последовательно осуществляемое, оказывает, при прочих равных условиях, большее воздействие на международные отношения, нежели регулирование, основанное на "прагматической", "эмпирической" политике, не имеющей достаточно четкой перспективы и идущей от одной возникшей проблемы к другой. К сожалению, внешняя политика таких стран, как Россия и США, в значительной мере является именно такой.

Функции международно-правового прогнозирования состоят в следующем:

- а) давать информацию о будущем;
- б) определять возможные и оптимальные пути, методы и средства достижения поставленных целей;
- в) активно влиять на формирование будущего.

В связи с последней функцией отметим, что прогнозирование обладает собственными средствами воздействия на реальность, главным образом через сознание и волю людей. Прагматическая политика обусловлена традиционным политическим мышлением, которое концентрируется на решении задач нынешнего дня. Не всегда принимается во внимание, что урегулирование конкретных вопросов без учета перспективы является ненадежным и способным породить завтра еще более сложные проблемы. Перспективно только перспективное урегулирование.

Дополнительные сложности порождает правовое мышление. Оно традиционно обращено к прошлому. При создании и применении норм государства опираются на опыт прошлого. Что же касается применения норм с учетом будущего, то к этому юристы относятся скептически. Нельзя не согласиться с мыслью, содержащейся в докладе бывшего Генерального секретаря ООН Б. Бутроса Гали "Повестка дня для мира": "Мы должны руководствоваться не только прецедентами, сколь бы мудрыми они ни были, но и потребностями будущего".

С учетом способности прогнозов воздействовать на сознание и волю людей их делят на самоорганизующиеся и саморазрушающиеся. Первые содействуют мобилизации усилий в целях реализации прогнозируемой модели, вторые - в целях предотвращения формирования нежелательной модели. На основе прогноза формулируются соответствующие идеи, задачи, принципы, которые служат инструментами реализации или предотвращения реализации прогноза.

Прогнозирование имеет самое существенное значение для внешней политики. Установление внешнеполитических целей и их успешная реализация невозможны без учета будущего. Прогнозирование содействует оптимизации практической деятельности, снижению удельного веса эмпиризма и рутинной ограниченности. Все это сказывается и на позиции государства в отношении международного права. Прогнозирование способствует осознанию государствами своих долгосрочных интересов, которым отвечает всеобщее уважение международного права.

По своему характеру прогнозы делятся на утопические (пессимистические и оптимистические) и реалистические. Особого внимания заслуживают весьма распространенные пессимистические прогнозы. Человечеству издавна известны прогнозы такого рода, как идеи "судного дня", катастрофической конечности нашей истории. Однако история говорит об огромной жизненной силе социальной организации человечества, которая обеспечивала ему выживание и открывала путь к дальнейшему развитию. Не раз демонстрировала свои возможности в преодолении кризисов и международная система. Вспомним, как эта система в короткий срок существенно перестроилась во время Второй мировой войны во имя ликвидации нависшей над человечеством угрозы. Справилась эта система и с опасностями "холодной войны". Все это внушает обоснованный оптимизм.

Особенности международно-правового прогнозирования. Будущее международного права определяется тенденциями мирового развития. Поэтому международно-правовое прогнозирование должно опираться на прогноз социального развития в целом. Однако в силу своей автономии право обладает и собственными особенностями развития. Это дает основание говорить об особой отрасли знаний - международно-правовой прогностике. Наличие такой отрасли в науке международного права - свидетельство ее зрелости. Важной предпосылкой развития международно-правовой прогностики явились достижения общей теории международного права.

При прогнозировании как теоретикам, так и практикам придется широко использовать достижения многих отраслей знания, а также их инструментарий, включая ЭВМ. Особенно важно использование последних для регулярной обработки огромной информации, касающейся практики государств и международных организаций. Это касается информации о создаваемых нормах, об урегулировании тех или иных ситуаций. Важен анализ соблюдения и нарушения конкретных норм. Растет значение анализа огромного количества резолюций международных органов и организаций, которые во многом предвосхищают развитие международного права,

являются свидетельством состояния и тенденций развития международно-правового сознания.

На современном этапе основное место занимает, пожалуй, метод интуитивного предвидения, в основе которого лежит накопленный данным лицом опыт, а также опирающаяся на этот опыт экстраполяция. Немалыми возможностями обладает метод аналогии, как временной, так и предметной. Пользу приносят коллективная экспертная оценка, сценарии, моделирование.

Особый интерес представляет моделирование, которое заключается в создании реально возможной и желаемой модели, например проекта договора. Тот, кто детально проработал возможный проект будущего договора, исследовал позиции разных государств, при прочих равных условиях займет преимущественную позицию по сравнению с теми, кто этого не сделал. При моделировании используются сценарии, экспертные оценки и др. Лучший результат обычно дает сочетание разных методов и приемов.

Существенной особенностью международно-правового прогнозирования является место, занимаемое прескриптивным, или нормативным, прогнозом. Дескриптивный, т.е. описательный, прогноз призван определять возможные варианты будущего. Прескриптивный, т.е. предписывающий, прогноз указывает желательный вариант будущего и предписывает должное поведение.

Таким образом, научный прогноз представляет собой важное условие эффективности международно-правового регулирования. Однако сам по себе он не гарантирует успеха. Он должен умело использоваться в практической деятельности. Ранее подчеркивалось значение учета будущего во внешней политике государств. Однако это ни в коей мере не означает девальвации нынешних проблем. Иначе, даже обладая прогнозом общего развития ситуации, но не зная конкретных методов и средств воздействия на нее уже сегодня, можно потерпеть неудачу. Прогноз эффективен тогда, когда он сочетается с высоким уровнем текущего международно-правового регулирования.

Все ранее сказанное свидетельствует, что будущее ставит перед человеком и государством немало сложнейших проблем. И, к сожалению, приходится констатировать, что ни человек, ни государство пока не готовы к их решению. Главное заключено, пожалуй, в недооценке общих интересов, роли международного сообщества, а также в отсутствии должного внимания к будущему <\*>.

-----

<\*> Известный французский юрист профессор Р. Дюпюи, подводя итоги представительному коллоквиуму "Будущее международного права в мире многих культур", сказал, что международное право должно "делать упор на задачи планетарного характера и решать их при помощи конкретных мер. В настоящее время оно лишь намечает их, поскольку у государств отсутствует понимание будущего развития" (L'Avenir du droit international dans un monde multicultural. La Haye, 1994. P. 487).

Международное право является одним из величайших достижений человеческой цивилизации. Оно проникнуто духом гуманности. Оно не только воспитывает людей в духе уважения к себе подобным, но и служит инструментом регулирования в самой сложной социальной сфере.

Последнее десятилетие XX в. было объявлено Десятилетием международного права ООН. Принята Программа развития международного права и распространения международно-правовых знаний. В этом видится одно из проявлений намерений международного сообщества стать правовым сообществом, сделать XXI в. веком верховенства международного права.

Утверждение нового международного порядка, отвечающего национальным и интернациональным реалиям, тенденциям их развития, а также обеспечение верховенства международного права представляют одну из важнейших проблем XXI в., от успешного решения которой зависит само выживание человечества.

## Содержание

|  |    |
|--|----|
| ПРЕДИСЛОВИЕ .....  | 2  |
| УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ .....   | 3  |
| Глава I. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА .....                           | 5  |
| § 1. Понятие международного права прав человека .....                      | 6  |
| § 2. Система международного права прав человека .....                      | 8  |
| § 3. Гражданские и политические права .....                                | 10 |
| § 4. Экономические, социальные и культурные права .....                    | 12 |
| § 5. Право устойчивого развития .....                                      | 13 |
| § 6. Коллективные права .....  | 15 |
| 1. Права народов .....   | 15 |
| 2. Права национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств ..... | 15 |
| 3. Права коренных и ведущих племенной образ жизни народов .....            | 19 |
| § 7. Международный контроль уважения прав человека .....                   | 22 |
| Литература .....   | 26 |
| Глава II. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....                            | 27 |
| § 1. Понятие права международных организаций .....                         | 27 |
| § 2. Международные конференции и постоянные .....                          | 30 |
| 1. Международные конференции .....   | 30 |
| 2. Постоянные международные органы .....                                   | 32 |
| § 3. Международные организации .....                                       | 34 |
| 1. Понятие международной организации .....                                 | 34 |
| 2. Виды международных организаций .....                                    | 37 |
| 3. Правосубъектность международных организаций .....                       | 37 |
| 4. Функции международных организаций .....                                 | 39 |
| 5. Членство в международных организациях .....                             | 41 |
| 6. Органы международных организаций .....                                  | 43 |
| § 4. Организация Объединенных Наций .....                                  | 45 |
| 1. Общая характеристика .....  | 45 |
| 2. Генеральная Ассамблея .....   | 46 |
| 3. Совет Безопасности .....  | 48 |
| 4. Другие главные органы .....   | 54 |
| 5. Специализированные учреждения ООН .....                                 | 58 |
| § 5. Региональные международные организации .....                          | 59 |
| 1. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе .....             | 59 |
| 2. Совет Европы .....  | 61 |
| 3. Совет Независимых Государств .....                                      | 62 |
| 4. Другие региональные организации .....                                   | 67 |
| § 6. Европейский союз .....  | 69 |
| Литература .....   | 71 |
| Глава III. ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ .....                                    | 72 |
| § 1. Понятие права внешних сношений .....                                  | 72 |
| § 2. Система органов внешних сношений .....                                | 73 |
| 1. Общие положения .....   | 73 |
| 2. Глава государства .....   | 75 |
| 3. Правительство .....   | 75 |
| 4. Ведомство иностранных дел .....   | 76 |
| 5. Иные ведомства .....  | 77 |
| 6. Парламент .....   | 78 |
| 7. Суд .....   | 80 |
| 8. Привилегии и иммунитеты должностных лиц .....                           | 81 |
| § 3. Дипломатическое право .....   | 82 |



|  |            |
|--|------------|
| 1. Понятие дипломатического права .....  | 82         |
| 2. Начало и окончание дипломатического представительства .....                               | 83         |
| 3. Виды дипломатических представительств .....   | 84         |
| 4. Торговые представительства .....  | 84         |
| 5. Специальные миссии .....  | 85         |
| 6. Функции дипломатических представительств .....  | 86         |
| 7. Дипломатические привилегии и иммунитеты .....   | 87         |
| 8. Персонал дипломатического представительства .....   | 92         |
| § 4. Дипломатическое право международных организаций .....                                   | 92         |
| 1. Привилегии и иммунитеты международных организаций и их персонала .....                    | 93         |
| 2. Привилегии и иммунитеты представителей государств при международных<br>организациях ..... | 93         |
| § 5. Международно-правовая защита лиц .....  | 95         |
| § 6. Консульское право .....   | 96         |
| 1. Понятие консульского права .....  | 96         |
| 2. Консульские отношения .....   | 97         |
| 3. Организация консульских учреждений .....  | 98         |
| 4. Консульские функции .....   | 98         |
| 5. Консульские привилегии и иммунитеты .....   | 100        |
| Литература .....   | 103        |
| <b>Глава IV. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ .....</b>   | <b>103</b> |
| § 1. Понятие права международных договоров .....   | 103        |
| § 2. Стороны в договорах .....   | 104        |
| § 3. Право на участие в договорах .....  | 106        |
| § 4. Заключение договоров .....  | 108        |
| 1. Стадии заключения договора .....  | 108        |
| 2. Полномочия .....  | 109        |
| 3. Подписание .....  | 110        |
| 4. Ратификация, утверждение, присоединение .....   | 111        |
| § 5. Оговорки .....  | 113        |
| § 6. Депозитарий .....   | 116        |
| § 7. Вступление договора в силу .....  | 117        |
| § 8. Опубликование и регистрация договоров .....   | 118        |
| § 9. Форма договоров .....   | 121        |
| § 10. Действие договоров .....   | 125        |
| § 11. Пересмотр договоров .....  | 127        |
| § 12. Недействительность договоров .....   | 128        |
| § 13. Прекращение и приостановление действия договоров .....                                 | 130        |
| § 14. Влияние вооруженных конфликтов на договоры .....                                       | 135        |
| Литература .....   | 138        |
| <b>Глава V. ОБЩЕЕ НАСЛЕДИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА .....</b>  | <b>138</b> |
| § 1. Концепция общего наследия человечества .....  | 138        |
| § 2. Антарктика .....  | 142        |
| Литература .....   | 144        |
| <b>Глава VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО .....</b>   | <b>144</b> |
| § 1. Понятие международного морского права .....   | 145        |
| § 2. Внутренние морские воды .....   | 146        |
| § 3. Морские порты .....   | 147        |
| § 4. Территориальное море .....  | 147        |
| 1. Понятие территориального моря и его режим .....   | 147        |
| 2. Уголовная юрисдикция .....  | 148        |
| 3. Гражданская юрисдикция .....  | 149        |

|  |     |
|--|-----|
| § 5. Прилежащая зона .....                                       | 149 |
| § 6. Исключительная экономическая зона .....                     | 150 |
| § 7. Континентальный шельф .....                                 | 153 |
| § 8. Открытое море .....   | 155 |
| § 9. Район .....   | 157 |
| § 10. Арктика .....  | 158 |
| § 11. Замкнутые и полузамкнутые моря .....                       | 160 |
| 1. Понятие .....   | 160 |
| 2. Каспийское море .....   | 160 |
| § 12. Морские проливы .....                                      | 161 |
| 1. Понятие морских проливов .....                                | 161 |
| 2. Черноморские проливы .....                                    | 162 |
| § 13. Международные каналы .....                                 | 163 |
| Литература .....   | 164 |
| Глава VII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО .....                   | 165 |
| § 1. Понятие международного воздушного права .....               | 165 |
| § 2. Международные организации .....                             | 169 |
| § 3. Свобода полетов в международном .....                       | 170 |
| § 4. Юрисдикция государства в своем воздушном пространстве ..... | 171 |
| Литература .....   | 173 |
| Глава VIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО .....                | 174 |
| § 1. Понятие международного космического права .....             | 174 |
| § 2. Правовой режим космического пространства .....              | 176 |
| § 3. Ответственность за космическую деятельность .....           | 177 |
| § 4. Статус космонавтов и космических аппаратов .....            | 178 |
| Литература .....   | 179 |
| Глава IX. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ <*> .....         | 180 |
| § 1. Понятие международного права окружающей среды .....         | 180 |
| § 2. Становление международного права окружающей среды .....     | 183 |
| § 3. Источники международного права окружающей среды .....       | 186 |
| § 4. Принципы .....  | 189 |
| § 5. Имплементация .....   | 190 |
| § 6. Охрана различных видов окружающей среды .....               | 192 |
| 1. Охрана морской среды .....                                    | 192 |
| 2. Охрана вод рек и озер .....                                   | 193 |
| 3. Охрана воздушной среды .....                                  | 194 |
| 4. Охрана озонового слоя .....                                   | 195 |
| 5. Радиоактивность .....   | 196 |
| § 7. Охрана фауны и флоры .....                                  | 196 |
| Литература .....   | 198 |
| Глава X. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО <*> .....             | 198 |
| § 1. Понятие международного экономического права .....           | 199 |
| § 2. Новый экономический порядок .....                           | 202 |
| § 3. Право устойчивого развития .....                            | 204 |
| § 4. Источники МЭП .....   | 205 |
| § 5. Цели и принципы .....                                       | 206 |
| § 6. Государство в международном экономическом праве .....       | 209 |
| § 7. Ответственность государства и частных лиц .....             | 212 |
| § 8. Транснациональные корпорации .....                          | 216 |
| § 9. Разрешение споров .....                                     | 224 |
| § 10. Международное торговое право .....                         | 227 |
| 1. Международные договоры о торговле .....                       | 228 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Lex mercatoria.....   | 230 |
| 3. Международные торговые организации.....                                 | 231 |
| 4. Унификация норм, регулирующих торговые связи.....                       | 239 |
| § 11. Международное финансовое право.....                                  | 242 |
| 1. Организации.....  | 243 |
| 2. Унификация международного финансового права.....                        | 246 |
| § 12. Международное инвестиционное право.....                              | 248 |
| § 13. Международное экономическое право.....                               | 255 |
| Литература.....  | 259 |
| Глава XI. ПРАВО МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ.....               | 260 |
| § 1. Понятие права мирного разрешения международных споров.....            | 260 |
| 1. Понятие и значение отрасли.....   | 260 |
| 2. Источники.....  | 260 |
| 3. Виды международных споров и виды средств мирного разрешения споров..... | 263 |
| § 2. Согласительные средства.....  | 264 |
| 1. Переговоры.....   | 264 |
| 2. Добрые услуги, посредничество, установление фактов, примирение.....     | 265 |
| § 3. Судебные средства.....  | 268 |
| 1. Международный арбитраж.....   | 269 |
| 2. Международный суд.....  | 270 |
| 3. Специализированные суды.....  | 275 |
| § 4. Решение споров международными организациями.....                      | 275 |
| 1. ООН.....  | 276 |
| 2. Региональные организации.....   | 277 |
| Литература.....  | 280 |
| Глава XII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....                           | 280 |
| § 1. Понятие права международной безопасности.....                         | 280 |
| § 2. Цели и принципы.....  | 282 |
| § 3. Преступность агрессии.....  | 284 |
| § 4. Всеобщая коллективная безопасность.....                               | 286 |
| § 5. Миротворческие операции ООН.....                                      | 290 |
| § 6. Региональные международные организации.....                           | 294 |
| § 7. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.....            | 295 |
| § 8. Организация Североатлантического договора.....                        | 296 |
| § 9. Содружество Независимых Государств.....                               | 301 |
| § 10. Разоружение.....   | 304 |
| § 11. Контроль за разоружением.....  | 310 |
| § 12. Меры укрепления доверия.....   | 312 |
| § 13. Механизм подготовки актов о разоружении.....                         | 313 |
| Литература.....  | 315 |
| Глава XIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ ПРАВО.....                          | 315 |
| § 1. Общая часть международного гуманитарного права.....                   | 315 |
| 1. Понятие международного гуманитарного права.....                         | 315 |
| 2. Источники.....  | 319 |
| 3. Сфера действия.....   | 320 |
| 4. Действие во времени.....  | 324 |
| § 2. Основные институты международного гуманитарного права.....            | 329 |
| 1. Методы ведения военных действий.....                                    | 329 |
| 2. Средства ведения военных действий.....                                  | 333 |
| § 3. Защита жертв войны.....   | 342 |
| 1. Основные положения.....   | 342 |
| 2. Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца.....       | 343 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Защита раненых и больных .....  | 344 |
| 4. Защита раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение.....                                     | 345 |
| 5. Военнопленные .....   | 346 |
| 6. Интернирование .....  | 350 |
| 7. Зоны безопасности .....   | 350 |
| § 4. Режим военной оккупации .....   | 351 |
| 1. Понятие оккупации .....   | 351 |
| 2. Действие режима оккупации во времени.....   | 352 |
| 3. Управление оккупированной территорией.....  | 352 |
| 4. Правовое положение населения оккупированной территории.....   | 353 |
| 5. Движение сопротивления на оккупированной территории .....   | 354 |
| § 5. Нейтралитет .....   | 354 |
| 1. Понятие нейтралитета.....   | 354 |
| 2. Нейтралитет в сухопутной войне .....  | 356 |
| 3. Нейтралитет и военные действия на море .....  | 357 |
| 4. Нейтралитет и военные действия в воздушном пространстве .....                                       | 358 |
| 5. Граждане нейтральных государств и их собственность на территории воюющих государств .....           | 359 |
| § 6. Международное гуманитарное право в конфликтах .....   | 359 |
| § 7. Международное гуманитарное право .....  | 362 |
| § 8. Обеспечение норм международного гуманитарного права .....   | 363 |
| 1. Национальные средства .....   | 364 |
| 2. Законодательство России .....   | 365 |
| 3. Международные средства .....  | 366 |
| Литература .....   | 368 |
| Глава XIV. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ .....   | 369 |
| § 1. Общая часть .....   | 369 |
| 1. Понятие права международной ответственности .....   | 369 |
| 2. Принцип международной ответственности.....  | 372 |
| 3. Субъекты права международной ответственности.....   | 373 |
| 4. Международно-правовые отношения ответственности .....   | 374 |
| 5. Элементы международно-противоправного деяния.....   | 376 |
| § 2. Ответственность государств .....  | 378 |
| 1. Деяние государства согласно международному праву .....  | 378 |
| 2. Нарушение международного обязательства.....   | 380 |
| 3. Ответственность государства в связи с деянием другого государства.....                              | 381 |
| 4. Обстоятельства, исключающие противоправность .....  | 383 |
| 5. Содержание международно-правовой ответственности .....  | 387 |
| 6. Возмещение ущерба.....  | 389 |
| 7. Серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права ..... | 391 |
| § 3. Имплементация международно-правовой ответственности.....  | 393 |
| 1. Призывание к ответственности .....  | 394 |
| 2. Контрмеры и санкции .....   | 398 |
| § 4. Международная ответственность за вредные последствия .....  | 410 |
| Литература .....   | 412 |
| Глава XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО .....  | 413 |
| § 1. Понятие международного уголовного права.....  | 413 |
| § 2. Система международного уголовного права.....  | 416 |
| § 3. Общая часть международного уголовного права .....   | 417 |
| 1. Источники .....   | 417 |
| 2. Взаимодействие международного и внутреннего уголовного права.....                                   | 419 |

|   |            |
|---|------------|
| 3. Ответственность по международному уголовному праву .....                               | 421        |
| 4. Уголовная юрисдикция.....  | 422        |
| § 4. Особенная часть международного уголовного права.....                                 | 425        |
| 1. Транснациональные преступления.....  | 425        |
| 2. Преступления по общему международному праву.....                                       | 426        |
| 3. Конвенционные преступления.....  | 428        |
| 4. Международный терроризм .....  | 429        |
| § 5. Международные уголовные суды.....  | 433        |
| 1. Нюрнбергский и Токийский международные военные трибуналы.....                          | 434        |
| 2. Международные уголовные трибуналы для Югославии и Руанды .....                         | 435        |
| 3. Международный уголовный суд.....   | 438        |
| § 6. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью .....                          | 446        |
| 1. Международные стандарты в области борьбы с преступностью и уголовного правосудия ..... | 446        |
| 2. Правовая помощь по уголовным делам .....   | 449        |
| 3. Соглашения России о правовой помощи по уголовным делам.....                            | 450        |
| 4. Выдача.....  | 452        |
| 5. Интерпол .....   | 458        |
| Литература .....  | 461        |
| <b>ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ.....</b>  | <b>461</b> |
| § 1. Мировой порядок XXI века.....  | 461        |
| § 2. Международно-правовая концепция России.....  | 477        |
| § 3. Основы нового мирового порядка.....  | 485        |
| § 4. Международное право XXI века.....  | 493        |
| § 5. Международно-правовое прогнозирование .....  | 505        |