

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

_____ Под редакцией _____
доктора юридических наук, профессора,
Заслуженного юриста РФ
К.А. Бекашева



• ПРОСПЕКТ •
Москва
1998

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Учебник подготовлен коллективом преподавателей кафедры международного права Московской государственной юридической академии в составе:

Л. П. Ануфриева, канд. юрид. наук, доц. — гл. IV; **К. А. Бекашев**, докт. юрид. наук, проф. — предисловие, гл. V, VI, VII, X, XI, XX, XXIV (кроме §1–3); **М. Е. Волосов**, канд. юрид. наук, доц. — гл. XVI, XVIII; **Г. К. Дмитриева**, докт. юрид. наук, проф. — гл. XIV; **Г. М. Мелков**, докт. юрид. наук, проф. — гл. I (кроме § 6), VIII (кроме § 8), XIII, XV, XVII, XXII, XXIV (кроме § 4–7); **Е. Г. Моисеев**, канд. юрид. наук, доц. — гл. IX, XII; **В. П. Панов**, канд. юрид. наук, проф. — гл. XXI, XXIII; **Г. С. Стародубцев**, канд. юрид. наук, доц. — гл. II; **Г. Ю. Федосеева**, канд. юрид. наук, доц. — гл. VIII (§ 8); **М. В. Филимонова**, канд. юрид. наук, доц. — гл. I (§ 6), III, XIX.

Ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ К.А. Бекашев

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО. Учебник. / Под ред. К. А. Бекашева. — М.: «ПРОСПЕКТ», 1998. — 608 с.

В учебнике, подготовленном в соответствии с программой МГЮА освещены общие вопросы международного публичного права. Во второй части излагаются основные отрасли, такие как правовой режим территории, морское, воздушное, космическое и экологическое право. Значительное внимание уделено анализу процессуальных норм.

Учебник подготовлен на основе анализа новейших международных конвенций и законодательства Российской Федерации. В нем представлены теоретические взгляды по основным проблемам международного права.

Книга рассчитана на студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также на практических работников, связанных с внешней торговлей и международными отношениями.

ISBN 5-7896-0055-7

Лицензия ЛР № 064869 от 09.12.96 г.

Подписано в печать 03.08.98. Формат 60×90¹/₁₆. Печать офсетная.

Печ. л. 38,0. Тираж 10000 экз. Заказ 7635.

ООО «Издательская группа ПРОСПЕКТ»

125047, Москва, ул. Чаянова 8/26.

Отпечатано с готовых диапозитивов на Смоленском полиграфическом комбинате
Государственного комитета Российской Федерации по печати.

214020, г. Смоленск, ул. Смольянинова, 1.



9 785789 600559

© Коллектив авторов, 1998

© ООО «Издательская группа
ПРОСПЕКТ», 1998

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современное международное публичное право сформировалось в основном в середине XX в. и в концентрированном виде отражено в Уставе Организации Объединенных Наций, который открыл новую эпоху в правовом регулировании международных отношений и нормативно закрепил важнейшие принципы международного права. Эти принципы не только регулируют межгосударственные отношения, но и стимулируют формирование новых. Неукоснительное уважение международной законности – это единственно возможный сегодня образ действий для каждого субъекта международного права.

Как отмечается в Меморандуме о развитии международного права, представленном СССР 41-й сессии Генеральной Ассамблеи в 1986 г., на рубеже третьего тысячелетия международное право должно подняться на еще более высокую ступень: оно должно стать правом всеобъемлющей безопасности и коллективной ответственности государств перед человечеством. Магистральной линией дальнейшего развития международного права является становление на фундаменте существующих принципов новых международных правовых обязательств, направленных непосредственно на создание безопасного, безядерного мира, свободного от любого оружия массового уничтожения, а в качестве конечной цели – от всякого оружия вообще. Эти цели характеризуют и стратегию внешней политики нашего государства.

Международное право должно стать правом, основанным на признании взаимозависимости мира наших дней, на признании того факта, что обеспечение каждому народу своего пути развития, его экономической, политической, военной безопасности, уважение самобытности каждой страны, большой или малой, отвечает национальным интересам любого государства, интересам человечества в целом¹.

Значительный вклад в развитие международного права призвано внести Десятилетие международного права Организации Объединенных Наций (1990 – 1999 гг.). Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г. главными целями Десятилетия международного права являются: а) содействие принятию и уважению принципов международного права; б) содействие средствам и методам мирного разрешения споров между государствами, включая обращение в Международный суд и полное уважение к нему; в) поощрение прогрессивного развития международного права и его кодификации; г) поощрение преподавания, изучения, распространения и более широкого признания международного права.

Для реализации мероприятий в рамках этой программы распоряжением Президента Российской Федерации создан Национальный комитет. В рамках Десятилетия международного права Россия предложила провести в 1999 г. третью Конференцию мира, которая будет посвящена разработке основ урегулирования конфликтов, возникающих после “холодной” войны.

В силу своей значимости международное право, как справедливо отмечается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/29 от 9 декабря 1993 г., должно занять надлежащее место в системе преподавания правовых дисциплин во всех высших учебных заведениях. В целях стимулирования обучения студентов международному праву Генеральная Ассамблея ООН одобрила в 1991 г. “Программу помощи Организации Объединенных Наций в области преподавания, изучения, распространения и более широкого признания международного права”, которая успешно осуществляется на глобальном и региональном уровнях.

¹ См.: Doc.A/C.6/41/5. November 1986.

Эффективность международного права во многом зависит от степени трансформации его принципов и норм во внутригосударственное законодательство, и прежде всего в Основной закон соответствующего государства. В Российской Федерации впервые на конституционной основе определен характер взаимосвязи международного и национального права. Так, п. 4 ст. 15 Конституции РФ гласит: "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 предусмотрены законом, то применяются правила международного договора". При известном юридико-техническом несовершенстве этого положения, по единодушному мнению российских ученых, Конституция России 1993 г. заложила политико-правовые основы для осуществления коренных перемен в характере взаимодействия России с внешним миром¹.

Пункт 4 ст. 15 Конституции является определенным шагом в направлении развития более эффективного механизма взаимодействия российского права с международным². И.И. Лукашук справедливо замечает, что "Конституция России в целом соответствует международному праву и тенденциям его развития"³.

Предлагаемый вниманию читателя учебник называется "Международное публичное право". Международное право как правовая система состоит из двух частей: международного публичного права и международного частного права (см. ст. 1 Положения о Комиссии международного права ООН от 11 декабря 1946 г.). В свою очередь, каждая из этих частей состоит из отраслей, а отрасли — из институтов. Структура и содержание учебника соответствуют учебной программе Московской государственной юридической академии и в значительной мере программам других ведущих юридических вузов России. Однако материал учебника не охватывает всех аспектов межгосударственного сотрудничества (например, по вопросам сельского хозяйства, продовольствия, рыболовства, лесоводства, океанографии). Обширный нормативный материал по этим вопросам пока не кодифицирован, и, следовательно, нет оснований говорить о наличии таких отраслей международного публичного права, как международное сельскохозяйственное право или международное продовольственное право.

Как правило, общий курс международного публичного права преподается на последних курсах вузов России, во всяком случае после изучения студентами курсов теории права, экологического и конституционного права. В МГЮА общему курсу предшествует ряд "пограничных" спецкурсов: актуальные проблемы внешней политики России, история международных отношений, международное сотрудничество по борьбе с уголовными преступлениями, дипломатический протокол и служебный этикет и т.д.

Многолетний опыт преподавания международного публичного права убеждает в том, что параллельно с лекционным курсом должны проводиться и практические занятия: семинары, коллоквиумы, дискуссионные клубы, решение казусов и т.д.

*Бекяшев К.А.,
профессор, заведующий кафедрой международного
права МГЮА, д.ю.н., член Постоянной палаты
третейского суда ООН, арбитр международного
Арбитража по морскому праву ООН*

¹ См.: Лукашук И.И. Конституция России и международное право // МЖМП. 1995. № 2. С. 39.

² См.: Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция // МЖМП. 1995. № 2. С. 26.

³ См.: Лукашук И.И. Конституция государств и международное право. М., 1998. С. 73.

Глава I. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Международная система в широком смысле представляет собой целостную совокупность, включающую:

а) самых разнообразных субъектов международной системы: суверенные государства; объединения государств, не являющихся субъектами международного права (например, Движение неприсоединения, “Группа 77”, государства, не имеющие выхода к морю, и др.); нации и народы, борющиеся за свободу, независимость и создание собственной государственности (например, арабский народ Палестины, народ Западной Сахары, курды); универсальные и региональные международные межправительственные организации (например, Организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Лига арабских государств и др.); государственно-подобные образования (например, Ватикан, в прошлом вольные города Краков и Данциг, Свободная территория Триест, Западный Берлин); многочисленные международные неправительственные организации (например, Международная ассоциация юристов-демократов, “Гринпис”, молодежные, женские, студенческие, ветеранские организации и др.); международные конференции, комитеты и комиссии, международные суды и трибуналы, транснациональные корпорации, физические и юридические лица различных государств и др.;

б) разнообразные отношения между субъектами международной системы: политические, экономические, торговые, научно-технические, культурные, конфессиональные, другие отношения материального и нематериального характера во всем их многообразии;

в) совокупность правовых систем, в том числе национальных, в рамках которых осуществляются разнообразные отношения между субъектами международной системы¹.

Условно международной системой в широком смысле можно назвать всю земную человеческую цивилизацию во всем многообразии ее проявления, взаимодействия и сотрудничества в рамках существующих правовых систем.

¹ Авторы “Курса международного права” (в 7 т.) и учебника “Международное право” (МГУ, 1994) употребляют понятие “межгосударственная система”. Представляется, что понятие “международная система” более предпочтительно, поскольку оно по объему значительно шире и включает в себя не только государства – субъекты международного права и межгосударственные отношения (отношения между государствами), но и международные неправительственные организации, физические и юридические лица.

Вместе с тем не все субъекты международной системы являются субъектами международного права, равно как и не все отношения между субъектами международной системы можно назвать международными отношениями. К тому же международное право регулирует не все разнообразные отношения между субъектами международной системы, а только лишь особый вид публично-правовых отношений между ограниченным кругом субъектов международной системы.

Международная система в узком смысле представляет собой целостную совокупность, включающую:

а) суверенные государства; нации и народы, борющиеся за свою свободу, независимость и создание собственной государственности; международные межправительственные организации; государственно-подобные образования – **субъекты международного права** (подробнее см. гл. V);

б) отношения между субъектами международного права – **международные отношения**;

в) особую правовую систему, действующую в публично-правовых отношениях между субъектами международного права, – **международное публичное право** (далее – **международное право**).

Именно эта международная система в узком смысле и охватывается учебным курсом международного права. Следовательно, составными частями, или компонентами, международной системы, которым посвящен настоящий учебник, являются субъекты международного права, международные отношения между субъектами международного права и само международное право.

Международные отношения – это политические, экономические, торговые, научно-технические, военные, культурные и иные отношения между субъектами международного права. Эти отношения существуют и развиваются вне пределов территории, юрисдикции и компетенции отдельных суверенных государств. Они могут затрагивать интересы двух, нескольких или всех государств мира; двух, нескольких или большинства международных межправительственных организаций, а также интересы народов и наций, борющихся за свою свободу, независимость и создание собственной государственности.

Международные отношения могут охватывать одновременно все стороны отношений между субъектами международного права или только некоторые из них (например, международные экономические отношения, отношения в области защиты и сохранения окружающей среды, отношения в области защиты прав и свобод человека и др.). Наконец, международные отношения могут осуществляться на двусторонней и многосторонней основе, иметь универсальный (глобальный) или региональный характер (например, отношения между африканскими государствами, между государствами – участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), между государствами – участниками Содружества Независимых Государств (СНГ) и др.).

Распад мировой социалистической системы и СССР привел к отказу от привнесения в международные отношения классовой борьбы, идеологического подхода к оценке деятельности того или иного государства, поиска внешних врагов, отказу от разделения государств на противостоящие друг другу военно-политические блоки. Все это позволяет утверждать, что международные отношения конца XX – начала XXI вв. стали более универсальными, разнообразными, предсказуемыми, всеохватывающими и равнообязательными для всех субъектов международного права, в том числе для всех государств, независимо от существующих в них форм правления (республики или монархии), государственного устройства (унитарные или федеративные) и политического режима (демократический или недемократический).

Возникшие перед человечеством новые глобальные проблемы современности (экологической и продовольственной безопасности, рост народонаселения и миграции, нехватка пресной воды и опустынивание и др.) требуют расширения международного сотрудничества государств всего мира и объединения их усилий на основе действующих норм международного права.

Международное право – это система международных договорных и обычных норм, создаваемых государствами и другими субъектами международного права, направленных на поддержание мира и укрепление международной безопасности, установление и развитие всестороннего международного сотрудничества, которые обеспечиваются добросовестным выполнением субъектами международного права своих международных обязательств, а при необходимости и принуждением, осуществляемым государствами в индивидуальном или коллективном порядке в соответствии с действующими нормами международного права.

Возникнув одновременно с образованием государств, международное право в своем становлении и развитии прошло сложный путь в соответствии с самой историей существования и развития человеческого общества, всей земной цивилизации в ее сложной совокупности. При этом на различных этапах развития межгосударственных отношений сохранялись отдельные прогрессивные нормы и институты, отвергались и исчезали устаревшие и появлялись новые, которые, в свою очередь, способствовали дальнейшему развитию и укреплению многогранных международных отношений и прогрессивному развитию самого международного права (см. гл. II).

§ 2. ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Несмотря на то что и международному праву, и внутригосударственному праву свойственны некоторые общие основные признаки (государственно-волевой характер, использование юридических норм в

качестве регулятора общественных отношений, возможность принудительного обеспечения соблюдения норм права и др.), международное право во многом существенно отличается от внутригосударственного права¹.

Это легко прослеживается по следующим критериям: предмет правового регулирования, субъекты и объекты права, источники права, способы образования норм права и способы принуждения субъектов права к соблюдению этих норм.

Иными словами, современное международное право качественно отличается от внутригосударственного права и имеет следующие основные особенности.

1. Особый предмет правового регулирования. Внутригосударственное право регулирует общественные отношения, существующие в сфере внутренней компетенции каждого конкретного государства и, как правило, в пределах его государственных границ.

Международное право регулирует общественные отношения, выходящие за пределы как внутренней компетенции, так и территориальных границ государств. При этом предметом международно-правового регулирования являются отношения между субъектами международного права.

Международное право как особая система права не входит ни в одну национальную правовую систему и не включает нормы внутригосударственного права. В то же время международное право оказывает существенное влияние на формирование и изменение внутригосударственных правовых норм, обязывая государства приводить свое национальное законодательство в соответствие с международными договорами, участниками которых они являются. К этому, например, обязывал Венский итоговый документ СБСЕ 1989 г.

Более того, для некоторых государств нормы международного права могут являться нормами прямого действия во внутригосударственном праве. Так, например, согласно п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г. "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы". При этом составной частью правовой системы Российской Федерации являются не все вообще нормы любых международных договоров, а только лишь тех, участником которых является Российская Федерация. Это как раз и не позволяет говорить о том, что международное право является или может являться составной частью внутригосударственного права. О непосредственном применении норм международных договоров к определенным внутригосударственным правовым отношениям говорят нормы Гражданского кодекса Российской Федерации 1994 г., нормы законов "О животном мире

¹ О соотношении международного и внутригосударственного права см. гл. IV.

Российской Федерации” 1995 г., “О континентальном шельфе Российской Федерации” 1995 г. и др.

В свою очередь, само международное право также может испытывать на себе влияние норм внутригосударственного права. Например, принятие в 1951 г. в СССР Закона о запрещении пропаганды войны привело к тому, что в 1966 г. в Международном пакте о гражданских и политических правах появилась норма, согласно которой “всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом” (ст. 20).

2. Особые субъекты международного права. Субъектами внутригосударственного права являются физические и юридические лица, органы государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной всех уровней), органы местного самоуправления, общественные и другие организации – носители соответствующих прав и обязанностей.

Субъектами международного права выступают главным образом суверенные государства, нации и народы, борющиеся за свободу, независимость и создание собственной государственности, международные межправительственные организации и государственно-подобные образования (см. гл. V), т.е. особые участники международных отношений, обладающие международными правами и обязанностями и осуществляющие их в соответствии с международным правом и в его рамках.

Среди самих субъектов международного права главное и определяющее место принадлежит суверенным государствам, каждое из которых в пределах своей государственной территории обладает верховенством в решении всех внутренних и внешних вопросов. Именно от государств – основных субъектов международного права и их деятельности зависят стабильное функционирование всей международной системы в целом (в том числе международной системы в широком смысле), состояние международных отношений и эффективность действия международного права, поскольку только государства, действуя в рамках международно-правовых норм, обладают реальной силой и возможностями обеспечить мир и международную безопасность, пресечь акты агрессии, а также обеспечить соблюдение и выполнение всеми субъектами международного права своих международных обязательств.

3. Особые объекты международного права. Объектами внутригосударственного права является все то, по поводу чего субъекты внутригосударственного права могут вступать в правоотношения, относящиеся исключительно к внутренней компетенции каждого конкретного государства, причем только в такие правоотношения, которые разрешено осуществлять конкретным субъектам внутригосударственного права (государственным органам, юридическим лицам, физическим лицам).

Объектами международного права является все то, по поводу чего субъекты международного права могут вступать в международные правоотношения, которые не относятся исключительно к внутренней компетенции государства и могут выходить за пределы государственной

территории каждого конкретного государства. Только государства вправе вступать в любые правоотношения, которые они считают выгодными и необходимыми для себя. Единственным ограничением для государств может быть только то, что какой-то определенный объект запрещен международным правом (например, не могут быть объектом продажи женщины и дети).

4. Особый порядок нормообразования. Внутригосударственные правовые нормы создаются законодательными и некоторыми другими органами государства (например, правовые нормы могут содержаться в указах главы государства, в постановлениях правительства, в ведомственных правилах и др.).

В международном сообществе государств отсутствует наднациональный властный орган, который мог бы диктовать свою волю всем суверенным государствам, издавая обязательные для них нормы права.

Нормы международного права создаются непосредственно самими субъектами международного права, прежде всего государствами. Это происходит путем свободного согласования воли суверенных государств и выражения этой согласованной воли в заключаемых между ними конкретных международных договорах, принимаемых в соответствии со сложившейся договорной и обычной практикой государств (см. гл. VII).

Разрабатывая нормы международного права, договаривающиеся стороны на добровольной и равноправной основе согласовывают свои позиции, идут на взаимные уступки и компромиссы, принимают такие формулировки, в том числе консенсусом, которые в максимально возможной степени учитывают законные интересы сторон и соответствуют основным принципам международного права (см. гл. III). Такой порядок создания норм международного права приводит к тому, что в отличие от норм внутригосударственного права, учитывающего, как правило, интересы народов и наций каждого конкретного государства, нормы международного права носят общедемократический характер и в максимальной степени отвечают интересам всех государств мира (например, универсальные международные договоры: Устав ООН, Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Конвенция о праве международных договоров 1969 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. и др.).

Помимо этого, государства всегда вправе сделать оговорки в отношении неприемлемых для них норм отдельных статей договора (кроме таких договоров, которые запрещают всякие оговорки к ним) или вообще отказаться стать участником того или иного международного договора.

5. Особый порядок принуждения к соблюдению норм международного права. И внутригосударственное, и международное право предусматривают возможность применения принудительных мер для обес-

печения соблюдения правовых норм. Однако, если в первом случае принуждение субъектов внутригосударственного права осуществляется органами государства на основе и в рамках внутригосударственного права, то во втором случае принуждение субъектов международного права осуществляется самими субъектами международного права, как правило, государствами, на основе действующих международно-правовых норм и в рамках соответствующих международных договоров. В этом и состоит особый порядок принуждения, поскольку никакого надгосударственного “надзирающего органа” или “мирового жандарма” не существует.

К государству – нарушителю норм международного права могут быть применены международно-правовые санкции, предусматривающие принудительные меры, вплоть до полной экономической блокады и подавления агрессора силой в точном соответствии со ст. 41 и 42 Устава ООН. При этом сами международно-правовые санкции (по формам и содержанию) качественно отличаются от мер наказания за правонарушения, применяемых во внутригосударственном праве (см. гл. XXIV).

6. Особые источники международного права. Источниками норм внутригосударственного права служат законы и подзаконные акты, принимаемые в каждом суверенном государстве. Основными же источниками международного права являются международные договоры и международные обычаи (см. § 5).

§ 3. НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ

Нормы международного права – это юридически обязательные к исполнению правила поведения государств и других субъектов международного права, устанавливаемые самими субъектами международного права и выполняемые ими добровольно или при необходимости с помощью особого вида принуждения¹ (см. § 2).

Субъекты международного права в процессе международного сотрудничества осуществляют свои права и выполняют свои обязательства, установленные международно-правовыми нормами. Иными словами, международно-правовые нормы регулируют и регламентируют поведение субъектов международного права в процессе их международного общения.

¹ Международной практике государств известно понятие “обыкновение”. Обыкновение – это нормы международной вежливости или международной морали, не являющиеся юридически обязательными (многие правила дипломатического этикета). Обыкновение соблюдается на основе взаимности и их нарушение не влечет за собой международно-правовой ответственности.

Нормы международного права могут классифицироваться по различным основаниям и критериям:

по форме объективирования – договорные и обычные международно-правовые нормы.

Договорные международно-правовые нормы зафиксированы (закреплены) в самых разнообразных международных договорах, обычные международно-правовые нормы не зафиксированы (не закреплены) в каких-либо международных договорах, а существуют в виде неписаных правил поведения субъектов международного права, проявляющихся в их обычной практике (см. § 5);

по количеству участников – нормы, обязывающие двух субъектов международного права (в двусторонних договорах), и нормы, обязывающие трех и более субъектов международного права (в многосторонних договорах). К числу таких двусторонних договоров относятся, например, Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1993 г. – Договор СНВ-2, Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении опасной военной деятельности 1989 г., Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Федеративной Республики Германии о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод 1988 г. К числу многосторонних договоров относятся, например, Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. и др.;

по субъектно-территориальной сфере действия – универсальные и локальные.

Универсальные нормы – это нормы, регулирующие такие отношения большинства субъектов международного права, объекты которых касаются, как правило, важнейших проблем современности, в решении которых заинтересовано практически все человечество. Универсальные нормы содержатся в таких международных договорах, как Устав ООН, Международные пакты о правах человека 1966 г., Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. с Дополнительными протоколами I и II к ним 1977 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г. и др.

Локальные нормы – это нормы, регулирующие такие отношения, объекты которых касаются субъектов международного права, как правило, одного географического региона, или такие отношения, объекты которых касаются ограниченного круга субъектов международного права.

Локальные нормы содержатся в таких международных договорах, как Хартия африканского единства 1963 г., Устав Содружества Неза-

висимых Государств 1993 г., Договор о Шпицбергене 1920 г., Договор по открытому небу 1992 г. и др.;

по юридической силе международно-правовых норм¹ – императивные нормы и диспозитивные нормы.

“Императивная норма общего международного права (*jus cogens*) является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер” (ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

Иными словами, императивные нормы (*jus cogens*) – это такие нормы, которые составляют правовую основу всего международного права и всех международных отношений вообще, основу всего международного правопорядка и политической стабильности в мире. Императивные нормы обладают наивысшей юридической силой, любые другие нормы международного права должны соответствовать нормам *jus cogens*. Международные договоры, противоречащие хотя бы одной императивной норме, являются ничтожными с момента их заключения. Ни один субъект международного права не может выходить за рамки императивных норм, произвольно, по своему усмотрению изменять их юридическое содержание, а тем более нарушать их. Действия государства, нарушающие или попирающие императивные нормы, являются грубым нарушением международного правопорядка, в том числе агрессией (в соответствии с определением понятия “агрессия”), влекущими за собой по решению Совета Безопасности ООН самые серьезные международно-правовые санкции, вплоть до подавления агрессора силой по ст. 42 Устава ООН.

Императивными нормами (*jus cogens*) являются в первую очередь основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, юридическое содержание которых раскрыто в Декларации о принципах международного права 1970 г., основные принципы, содержащиеся дополнительно в Заключительном акте СБСЕ 1975 г., другие основные принципы международного права, находящиеся в стадии становления (см. гл. III), а также принцип соблюдения законов и обычаев войны (см. гл. XXII).

Диспозитивные нормы – это такие нормы, которые в своих рамках предоставляют субъектам международного права возможность самостоятельно определять свое поведение с учетом взаимных интересов и устанавливать особые отношения по какому-либо вопросу. Например, согласно ст. 14 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежное

¹ Авторы учебника “Международное право” Дипломатической академии МИД РФ и МГИМО МИД РФ (1994 г.) такой вид классификации называют “по способу (методу) правового регулирования”.

государство может устанавливать исходные линии для отсчета ширины территориального моря, используя поочередно любой из методов в зависимости от различных условий, а именно: или линии наибольшего отлива вдоль берега (по ст. 5), или прямые исходные линии, соединяющие соответствующие точки (по ст. 7), или их сочетание. Согласно ст. 83 той же Конвенции делимитация континентального шельфа между государствами с противолжащим или смежным побережьем осуществляется путем соглашения на основе международного права, как это указывается в ст. 38 Статута Международного суда, в целях достижения справедливого решения;

по видам международно-правовых норм – нормы материального права и нормы процессуального права.

Нормы материального права устанавливают права и обязанности субъектов международного права по конкретным правоотношениям (например, нормы, устанавливающие права и обязанности государств – участников Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.), нормы процессуального права устанавливают порядок (процедуру) реализации самих материальных норм (например, порядок деятельности различных международных судебных органов, следственных и согласительных комиссий и др.). Подробнее см. гл. XXIII.

Перечисленная выше классификация международно-правовых норм не является исчерпывающей. В определенной мере и сама эта классификация является условной, поскольку некоторые международно-правовые нормы одновременно могут быть и договорными и многосторонними, договорными и двусторонними, универсальными и локальными, императивными и двусторонними, императивными и многосторонними. Иными словами, международно-правовые нормы могут одновременно использоваться при различных сочетаниях классификационных оснований.

Авторы учебника “Международное право” под редакцией профессора Г.В. Игнатенко приводят и другую заслуживающую внимания классификацию:

в зависимости от функционального назначения – регулятивные и охранительные (обеспечительные).

Регулятивные нормы устанавливают конкретные права и обязанности субъектов международного права (например, обязательства государств – участников ОБСЕ уведомлять о военных учениях и приглашать на них наблюдателей), **охранительные (обеспечительные) нормы** призваны гарантировать реализацию самих регулятивных норм (например, нормы ст. 41 и 42 Устава ООН о принудительных мерах, применяемых по решению Совета Безопасности ООН);

по характеру субъективных прав и обязанностей – обязывающие, запрещающие, управомочивающие нормы.

Обязывающие нормы устанавливают обязательство государства совершить указанные в норме действия, например, оповестить другие го-

сударства о ядерной аварии или ядерном инциденте; запрещающие нормы обязывают государства воздерживаться от признанных противоправными действий (например, не производить бактериологическое и химическое оружие, не создавать в открытом море опасности столкновения судов при маневрировании вблизи военного корабля, осуществляющего подъем в воздух летательных аппаратов); управомочивающие нормы признают за многими (всеми) субъектами международного права возможность осуществлять какие-либо действия (например, признание права каждого государства на исследование и использование космического пространства в мирных целях, на осуществление свобод открытого моря)¹.

§ 4. КОДИФИКАЦИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Кодификация норм международного права – это официальная систематизация действующих договорных и (или) обычных международно-правовых норм, осуществляемая субъектами международного права на специальных международных (дипломатических) конференциях или в рамках международных межправительственных организаций с целью:

а) преобразования обычных международно-правовых норм в договорные международно-правовые нормы и закрепления их в соответствующем международном договоре (договорах);

б) разработки новых международно-правовых норм, необходимость в которых продиктована развитием науки и техники, освоением новых пространств и территорий (космического пространства, Луны, глубоководного района морского дна и др.), расширением интеграции и межгосударственного сотрудничества;

в) ревизии (пересмотра) и уточнения отдельных международно-правовых норм с исключением из правового оборота устаревших норм, не отвечающих современным реалиям (например, взимание контрибуций, отмена каперства и права победителя, неприсвоение захваченной во время войны территории и др.) и заменой их более прогрессивными;

г) четкого, последовательного и ясного изложения международно-правовых норм, исключаяющего их двоякое толкование;

д) сближения позиций различных групп государств и различных правовых систем в раскрытии юридического содержания уже существующих и вновь разрабатываемых международно-правовых норм;

и др.

Такой широкий охват кодификационных целей позволяет утверждать, что кодификация, осуществляемая на официальном уровне субъектами международного права, является нормотворческим процессом,

¹ Подробнее см.: Международное право / Под ред. проф. Г.В. Игнатенко. М., 1995. С. 85–86.

способствует прогрессивному развитию международного права и является средством укрепления международного правопорядка¹. А сами кодификационные конвенции по охвату субъектов международного права и по объему правового регулирования являются универсальными, многосторонними договорами большой политико-правовой значимости, открытыми для участия в них наибольшего числа субъектов международного права.

Вполне понятно, что процесс кодификации не может охватить все существующие ныне и действующие обычные международно-правовые нормы, равно как и нельзя заставить все суверенные государства стать участниками кодификационных конвенций. Для государств, не участвующих в кодификационных конвенциях, международно-правовые нормы таких конвенций действуют в качестве обычных международно-правовых норм. Например, СССР долгие годы не был участником Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., однако scrupulously выполнял все ее положения в качестве обычных международно-правовых норм. Более того, в преамбуле Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. говорится, что "нормы международного обычного права (или обычные международно-правовые нормы. — Г.М.) будут по-прежнему регулировать вопросы, которые не нашли решения в положениях настоящей Конвенции". Аналогичные правила закреплены и в преамбулах Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.

Международная практика государств, обобщенная Комиссией международного права ООН, привела к тому, что во второй половине XX в. в рамках системы ООН была осуществлена кодификация международно-правовых норм в таких отраслях международного права, как международное морское право, международное космическое право, международное воздушное право, право внешних сношений, право международных договоров, международная защита прав и свобод человека, и др., т.е. в таких отраслях, которые в наибольшей мере способствовали сохранению мира и укреплению международной безопасности, упрочению международного правопорядка и политической стабильности в мире, урегулированию спорных вопросов и расширению межгосударственного сотрудничества по всему спектру международных отношений.

Сущность кодификации и ее влияние на прогрессивное развитие международного права особенно рельефно можно проследить на кодификации международно-правовых норм в области международного морского права как с точки зрения временного интервала кодификации, так и с точки зрения объема проделанной работы.

Столетиями существовавшие обычные международно-правовые нормы на I Конференции ООН по морскому праву (с 24 февраля по 29 ап-

¹ Подробнее см.: Курс международного права. В 7 т. Т. 1. М., 1989. С. 228-241.

реля 1958 г.) были кодифицированы в четырех Женевских конвенциях – “О территориальном море и прилежащей зоне”, “Об открытом море”, “О континентальном шельфе”, “О рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря”. Несмотря на проведенную кодификацию, некоторые вопросы так и остались неурегулированными: не был установлен единый лимит ширины территориального моря; не была определена внешняя граница континентального шельфа, поставленная в зависимость от глубины (200 м и далее) и технических возможностей государства по разведке и разработке минеральных ресурсов (“ползучая граница”); в числе четырех свобод открытого моря не были названы свобода научных исследований и другие свободы.

Состоявшаяся в 1960 г. II Конференция ООН по морскому праву закончилась безрезультатно. В 60-х годах с внедрением океанического промыслового рыболовства крупными державами рыбные запасы Мирового океана стали катастрофически уменьшаться, что вызвало крайне отрицательную реакцию молодых развивающихся стран, возникших на обломках бывших колониальных империй. Одновременно были выявлены фантастические запасы железомарганцевых конкреций в глубоководной части дна Мирового океана, начала стремительно развиваться научно-исследовательская деятельность в Мировом океане с применением новейших технических средств и технологий.

В 1968 г. был создан Комитет ООН по морскому дну, который фактически начал подготовку к III Конференции ООН по морскому праву в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, принятой в 1970 г. (2750/XXV).

С 1973 по 1982 г. с участием практически всех государств мира и большинства специализированных учреждений ООН проходила III Конференция ООН по морскому праву, завершившаяся принятием Конвенции ООН по морскому праву, состоящей из 320 статей и 9 приложений, справедливо названной всеобъемлющей Конвенцией. Были не только кодифицированы существовавшие ранее договорные международно-правовые нормы, но и разработаны новые, в том числе целые институты, ранее не существовавшие.

В Конвенции определены внешние границы территориального моря, прилегающей зоны и континентального шельфа, подробно регламентирован режим мирного прохода иностранных судов через территориальное море, раскрыто юридическое содержание новых институтов международного морского права (проливы, используемые для международного судоходства с транзитным проходом через них, государства-архипелаги с правом транзитного прохода через архипелажные воды, исключительная экономическая зона, Международный район морского дна и освоение его ресурсов, защита морской среды, морские научные исследования и др.), разработаны правовые основы создания и деятельности Комиссии по границам континентального шельфа, Международного органа по морскому дну, Международного трибунала по морскому

праву, Арбитража и других органов (подробнее см. гл. VI). Проведенная кодификация способствовала прогрессивному развитию международного права и всесторонней деятельности государств в Мировом океане.

§ 5. ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Источники международного права – это формы существования международно-правовых норм, в которых выражены согласованные самими субъектами международного права и признаваемые ими правила поведения (см. § 2). Иными словами, источники международного права – это формы воплощения конечного результата нормотворческого процесса по согласованию воли суверенных государств и других субъектов международного права, получившего выражение в договорных или обычных международно-правовых нормах.

В многовековой международной практике государств сложились два основных источника международного права – международный договор и международный обычай.

В соответствии со ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. международный договор “означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования” (договор, конвенция, соглашение, пакт, акт, протокол, обмен нотами, письмами и др.).

Именно в международном договоре в письменной форме определяют цели заключения международного договора, объект договора, закрепляются права и обязанности договаривающихся сторон, порядок и условия вступления договора в силу, срок действия договора, иногда устанавливается ответственность сторон за неисполнение договорных обязательств и другие согласованные и обязательные к исполнению положения. Прощедший все стадии заключения международный договор является законным средством доказывания в международных и национальных судебных органах и учреждениях (см. гл. VII).

Большинство государств различных правовых систем в законодательном порядке подтверждают правопреемство в отношении международных договоров и обязательность выполнения международных договоров, участниками которых они являются, подчеркивают приоритетность международно-правовых норм над внутригосударственными нормами и первоочередное их исполнение. В п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г. говорится, что “если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”. Анало-

гичные положения имеют место и в Федеральном законе “О международных договорах Российской Федерации” 1995 г.

Международный обычай – это длительно повторяемое в аналогичной ситуации (обстановке) правило поведения, которое молчаливо признается и выполняется субъектами международного права в их международной практике в качестве обычной международно-правовой нормы. Статья 38 Статута Международного суда ООН определяет “международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы”.

Иными словами, для того чтобы определенное правило поведения стало международным обычаем (обычной международно-правовой нормой), оно должно удовлетворять одновременно трем условиям: длительности наличия повторения, проявления в аналогичной ситуации (обстановке), наличия согласия самих субъектов международного права признавать такое правило поведения в качестве международного обычая. При этом международная практика свидетельствует о том, что “историческая длительность” повторяемости правила поведения под влиянием научно-технического прогресса неуклонно сокращается. Если, например, на признание свободы судоходства в рамках возникшего впоследствии принципа свободы открытого моря в качестве международного обычая потребовались века, то на признание свободы прокладки подводных кабелей и трубопроводов потребовалось значительно меньше времени, на признание свободы научных исследований – еще меньше, а на признание свободы исследования и использования космического пространства – минимальный срок.

Особенно много международных обычаев в праве внешних сношений и в международном морском праве: главу правительства иностранного государства встречает глава правительства принимающего государства (“равный встречает равного”); для встречи главы иностранного государства на летном поле выстраиваются почетный караул и оркестр; при встрече в открытом море торгового судна с военным кораблем иностранного государства торговое судно первым салютует военному кораблю приспусканием своего флага до половины флапштока, военный корабль, поравнявшись с торговым судном, салютует ему своим флагом, приспуская его и тотчас же поднимая до места; при встрече в открытом море эсминца одного государства с крейсером другого государства первым приветствует эсминец длинным свистком или звуком горна с выстраиванием личного состава вдоль борта лицом к крейсеру, крейсер, в свою очередь, осуществляет такие же действия, а по расхождении с эсминцем первым дает сигнал отбоя, повторяемый эсминцем. Несоблюдение этого правила считается грубым нарушением старейшего международного морского обычая, умалением престижа и достоинства государства флага военного корабля (или государства флага военного корабля старшего класса) и может повлечь за

собой дипломатический протест в адрес государства флага торгового судна или государства флага военного корабля низшего класса, нарушившего этот обычай.

Международной практике государств известны многочисленные случаи, когда одни и те же правила поведения для одних государств существуют в договорной форме, а для других государств в форме международных обычаев. Это имеет место тогда, когда одни государства уже стали участниками какой-либо конвенции, а другие, не участвуя в ней, выполняют те же самые договорные международно-правовые нормы в качестве обычных международно-правовых норм. Например, многие государства ратифицировали Женевские конвенции 1958 г. по морскому праву (см. гл. XVII), однако есть и много государств, которые или не ратифицировали их вообще или ратифицировали только некоторые из них. Но и те и другие государства строго выполняли (и выполняют до сих пор) одни и те же правила поведения, которые для первой группы государств выступали в виде договорных норм, а для второй группы государств – в виде международных обычаев.

Еще пример: СССР многие годы не был участником Конвенции о консульских сношениях 1963 г. (см. гл. IX), однако практически все правила, кодифицированные в этой Конвенции, он выполнял как обычные международно-правовые нормы.

Некоторые авторы называют такие нормы нормами двойного функционирования. С таким названием, на наш взгляд, невозможно согласиться. На самом деле норм двойного функционирования просто не существует. Существование какого-либо правила поведения в двух формах (в договорной форме и в форме международного обычая) никак не говорит о двойном функционировании самого этого правила поведения. Функционирование одного и того же правила поведения никоим образом не принимает форму двойного функционирования, как это бывает, например, с объектами двойного предназначения: для мирных целей и для целей военного использования. Правильнее, на наш взгляд, говорить не о нормах двойного функционирования, а о нормах (правилах поведения), выраженных в двух различных формах: в форме договорной нормы и в форме обычной нормы.

§ 6. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА И ОБЫЧАЯ

Международный договор и международный обычай имеют ряд общих черт, характеризующих их как источники одной правовой системы.

Во-первых, договор и обычай образуются в результате взаимных действий субъектов международного права и имеют идентичную юридическую природу – согласование их воли.

Во-вторых, оба источника содержат правила поведения, имеющие обязательный характер, т.е. связывают воли создавших их субъектов. Это означает, что ни одно государство, иной субъект международного права не может произвольно отказаться от выполнения принятых на себя обязательств. Оба источника требуют соблюдения одного из основных принципов современного международного права – принципа добросовестного выполнения международных обязательств. В соответствии с ним все правомерно действующие нормы независимо от формы их объективирования должны добросовестно соблюдаться.

В-третьих, несоблюдение или нарушение договора и обычая ведет к идентичным правовым последствиям – прекращению их действия, возникновению требований об удовлетворении претензий и др. Во всех случаях юридическая природа компенсационных требований одинакова – они обусловлены **нарушением нормы независимо от формы ее существования**.

В-четвертых, сходство договора и обычая подтверждается **единством механизмов их обеспечения**. Важнейшим доказательством является содержащееся в ст. 38 Статута Международного суда ООН (верховного органа международной юстиции) положение о том, что суд использует на равных началах оба источника; таким же образом Совет Безопасности ООН принимает меры по защите прав государств, вытекающих из нарушения принципов, выраженных как в писаной, так и в обычной форме.

Помимо общих черт договор и обычай имеют весьма существенные различия.

Во-первых, **различаются способы создания договорной и обычной норм**. Договор, как правило, возникает из активных действий субъектов, направленных на достижение именно такого результата, как писаная норма. Обычай возникает не только из активных, но и из молчаливых акций, отсутствия действия (например, отсутствие возражений против сложившейся практики).

Во-вторых, договор имеет четко выраженный **во времени** процесс создания, одобрения, вступления в силу, прекращения действия, т.е. характеризуется наличием временного критерия.

Как правило, процесс становления обычая отслеживается с трудом; время его формирования и, следовательно, отсчет момента, с которого начинается течение взаимных прав и обязанностей, может быть обозначен лишь приблизительно. Последнее обстоятельство весьма затрудняет применение обычая при разрешении споров. Кроме того, на начальной стадии сложно дифференцировать обычай и обыкновение, что также усложняет вопросы правоприменения, санкций, гарантий.

В-третьих, факт существования писаной нормы подтверждается ссылкой на текст документа; доказательством же существования обычая служит исключительно практика государств, реже – наличие каких-либо косвенных признаков, подтверждающих ее, например, использова-

ние преимуществ, вытекающих из обычая, включение его описания в национальное законодательство одного или нескольких государств, определенные акции, свидетельствующие о наличии требований в связи с невыполнением обычая, а также такая своеобразная форма доказательства, как отсутствие протестов против действий, составляющих обычай.

В-четвертых, резкое различие договора и обычая выявляется при сравнении способов их внешнего выражения. Необходимость письменной формы для договора обуславливает наличие согласованного текста, четких логических связей, формулировок, компактности.

В-пятых, писаная норма подлежит толкованию в случае возникновения неясностей, разногласий при ее применении; с ней связан и ею обусловлен ряд институтов международного права, например, институты оговорок, депонирования, регистрации и др. Обычай, как правило, не знает институтов толкования в традиционном понимании этого термина, оговорки, заявляемой всегда в письменной форме, регистрации и пр.

В-шестых, обычай, как правило, идет вслед за практикой, писаная же норма не только фиксирует практику, но и создает таковую, что особенно важно для новых видов сотрудничества. Так, практика освоения Луны, космического пространства, небесных тел еще не сложилась, но принципы, которым она должна быть подчинена, согласованы в виде универсальных писаных норм Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, Луны и небесных тел 1967 г., Соглашения о Луне 1979 г. Аналогичная ситуация с использованием богатств дна Мирового океана за пределами континентального шельфа – общего наследия человечества. Порядок их эксплуатации регламентирован Конвенцией ООН по морскому праву только в 1982 г., задолго до фактических действий в этом направлении.

В-седьмых, только с писаной нормой связан такой прогрессивный институт международного права, как кодификация.

Перечисленные различия свидетельствуют в пользу договора как источника международного права, наиболее полно отвечающего задачам международной правоприменительной деятельности, потребностям ее субъектов, целям развития и стабилизации самого международного правопорядка.

§ 7. АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЕРЕНЦИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Акты или итоговые документы международных конференций или совещаний могут иметь разноплановый характер и различную юридическую силу.

Во-первых, они могут иметь рекомендательный характер для государств – участников международных конференций или совещаний и в качестве таковых источником международного права не являются, хотя,

несомненно, могут оказывать определенное влияние на последующую разработку договорных норм (например, Конференция по рассмотрению действия Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г., состоявшаяся в 1977 г. (и последующие через 5 лет), подвела результаты пятилетнего действия Договора, отметила отсутствие случаев нарушения Договора и сделала соответствующие рекомендации государствам – участникам этого Договора).

Во-вторых, они могут сопровождать открываемый для подписания международный договор, который по вступлении его в силу явится полноценным источником международного права (например, Заключительный акт Третьей конференции ООН по морскому праву сопровождал текст принятой на конференции Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., открытой для подписания (и последующей ратификации) государствами – участниками конференции).

В-третьих, принимаемый международной конференцией или совещанием заключительный акт или итоговый документ в зависимости от его содержания и политико-правовой значимости сам может непосредственно служить источником международного права. К числу таких документов можно отнести Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1975 г. и другие итоговые документы СБСЕ, в том числе Венский итоговый документ 1989 г., обязавший государства – участников СБСЕ привести свое национальное законодательство в соответствие с нормами международного права; итоговый документ “Хельсинки-2”; Будапештские документы 1994 г., включая Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности.

Можно присоединиться к правовой оценке Заключительного акта СБСЕ 1975 г., данной авторами учебника “Международное право” под редакцией Г.В. Игнатенко (1995 г.). Эти документы, несомненно, являются нормативными актами – источниками международного права для государств-участников.

Отсутствие в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. указания на то, что он подлежит регистрации в Секретариате ООН согласно ст. 102 Устава ООН, отнюдь не означает, что он не содержит в себе юридически обязательных правил поведения государств-участников. Наоборот, он буквально “пестрит” обязательствами государств-участников по всем его трем частям и многочисленным разделам, кроме того, государства-участники наделены широкими правами по осуществлению взаимного контроля (включая инспекции) за соблюдением договорных обязательств. И такие контрольные меры были осуществлены в 1989, 1990 и 1991 гг. на специальных конференциях по рассмотрению действий государств-участников по приведению своего национального законодательства в соответствие с действующими нормами международного права.

Указание Будапештского Кодекса поведения 1994 г. на то, что закрепленные в Кодексе положения “носят политически обязательный характер”, как раз и говорят о том, что эти положения имеют юридическую силу для государств-участников, иначе как можно обязать суверенное государство выполнять свои политические обязательства, в том числе в области международного сотрудничества в военно-политических направлениях и по мерам военного доверия?

Более того, итоговыми документами СБСЕ самому совещательному процессу было придано новое качество. Совещание, созываемое периодически, было преобразовано в новую международную региональную Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с постоянно действующими органами, которые с 1 января 1995 г. сразу же включились в работу. Например, представители ОБСЕ принимали активное участие в качестве посредников в урегулировании военных конфликтов в Абхазии и Чечне.

Источником международного права являются решения и некоторых международных межправительственных организаций, в частности ООН. Обязательны к исполнению всеми государствами – членами ООН резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, касающиеся бюджетно-финансовых вопросов ООН и внутренней структуры самой ООН. Например, Резолюцией 48/141 от 20 декабря 1993 г. учрежден пост Верховного комиссара по правам человека по должности уровня заместителя Генерального секретаря ООН и создан Центр по правам человека в рамках Секретариата ООН. Создание этих новых структур привело к изменению бюджетных взносов государств – членов ООН и учету государствами рекомендаций Верховного комиссара по правам человека.

Объединение ФРГ и ГДР в одно государство, распад СССР, Чехословакии и Югославии с образованием новых государств – членов ООН также привело к повышению расходов ООН и перераспределению бюджета ООН по соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, выполнять которую должны все государства – члены ООН.

Нормативный характер имеют и резолюции Совета Безопасности ООН, особенно касающиеся действий в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии. Такие резолюции обязательны к исполнению как для членов ООН (ст. 25 Устава ООН), так и для нечленов ООН, так как согласно п. 6 ст. 2 Устава ООН “Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее Членами, действовали в соответствии с этими Принципами (имеются в виду принципы деятельности ООН. – Г.М.), поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности”. Например, если Швейцария – нечлен ООН стала бы нарушать санкции, введенные Советом Безопасности ООН против Ирака, Совет Безопасности мог бы принять санкции и против Швейцарии, чтобы принудить ее к прекращению нарушений и выполнению решений Совета Безопасности.

Резолюцией 827 от 25 мая 1993 г. Совет Безопасности ООН учредил Международный трибунал с целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии и утвердил для этого Устав Международного уголовного трибунала по Югославии; Резолюцией 955 от 8 ноября 1994 г. Совет Безопасности учредил Международный трибунал с целью судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1994 г., и утвердил для этого Устав Международного уголовного трибунала по Руанде.

Подобные действия Совета Безопасности свидетельствуют о том, что Совет Безопасности, ранее осуществлявший правоприменительные функции, начал выступать и в качестве нормотворческого органа, деятельность которого в этом качестве была одобрена всеми государствами – членами Совета Безопасности и ООН в целом. Правда, при этом следует иметь в виду, что такими нормотворческими функциями Совет Безопасности наделяется самими государствами – членами Совета Безопасности, которые и принимают такие решения.

В нормотворческом процессе активно участвуют и специализированные учреждения ООН (Международная организация труда, Международная морская организация, Международная организация гражданской авиации и др.), разрабатывающие конвенции, технические правила, международные нормы и стандарты, которые после их надлежащего вступления в силу становятся источниками международного права.

Более того, международные межправительственные организации и некоторые международные органы (например, Международный орган по морскому дну, Международный трибунал по морскому праву, Арбитраж, созданные в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.) в рамках учреждающих такие организации и органы документов разрабатывают и принимают свои собственные правила и процедуры нормативного характера, которые регулируют внутреннюю деятельность международных организаций и международных органов, их взаимоотношения с государствами и другими субъектами международного права, в том числе и нормы процессуального характера. Такое нормотворчество позволяет вполне обоснованно говорить о становлении и развитии внутреннего права самих международных организаций или в общем плане, права международных организаций (см. гл. X).

Особое внимание обращают на себя решения Международного суда ООН. Являются ли решения Международного суда ООН источником международного права? Международный суд ООН (как и любой судебный орган вообще) является не правотворческим, а правоприменитель-

ным органом, вследствие чего решения суда не создают новых норм международного права. Решения Международного суда ООН не являются и не могут являться источником международного права, они обязательны к исполнению только лишь теми государствами, чей спор рассматривался Международным судом. Хотя никак нельзя отрицать того факта, что и решения Международного суда ООН, и нормы, разрабатываемые международными межправительственными организациями и международными органами, могут явиться основой для формирования впоследствии договорных международно-правовых норм.

Авторы учебника “Международное право” Дипломатической академии МИД РФ и МГИМО МИД РФ (1994 г.) утверждают, что “статья 38 Статута Международного суда ООН *содержит перечень источников международного права* (курсив мой. – Авт.), на основании которых суд должен решать переданные на его рассмотрение споры” (с. 22). На самом же деле ст. 38 содержит не перечень источников международного права, а положения о том, что “суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, **применяет...**” – далее следует перечень применяемых судом отправных документов, на основании которых суд выносит решение. К числу таких отправных документов ст. 38 относит:

“а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;

б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;

с) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;

д) с оговоркой, указанной в статье 59 (решение суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу), судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций, в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм”.

Из перечисленных выше отправных документов, применяемых судом, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву никак не могут называться источниками международного права.

Государства – основные субъекты международного права никогда в своих действиях не будут руководствоваться судебными решениями, а тем более доктриной даже самых квалифицированных ученых. В противном случае можно было бы предположить, что Российская Федерация будет руководствоваться трудами З. Бжезинского, а США – трудами Г.И. Тункина.

Другое дело – Международный суд ООН – судебный орган международной межправительственной организации. Суд за неимением источников международного права может руководствоваться и судебными пре-

цедентами и доктриной ученых, но Международный суд ООН – это только судебный орган, а не субъект международного права.

§ 8. СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Система международного права – это совокупность международно-правовых норм, институтов и отраслей международного права, взятых в своем единстве, взаимосвязи и взаимозависимости.

Ядром системы международного права являются императивные нормы (*jus cogens*), воплощенные в основных принципах международного права.

Институт права – это совокупность (комплекс) международно-правовых норм, касающихся отношений субъектов международного права по какому-либо ограниченному (определенному) объекту правового регулирования или устанавливающих международно-правовой статус или режим использования какого-либо района, сферы, пространства или иного объекта (например, институт мирного прохода судов через территориальное море, институт дипломатических иммунитетов и привилегий, институт действительности и недействительности международных договоров, институт прав ребенка и др.).

Отрасль международного права – это совокупность обычно-правовых кодифицированных в международном договоре (договорах) международно-правовых норм, регулирующих отношения субъектов международного права в одной какой-либо широкой области их международного сотрудничества. Отраслями международного права, например, являются: право международных договоров, международное морское право, право внешних сношений, международное космическое право, дипломатическое и консульское право, право международной безопасности и др.

Перечень институтов и отраслей международного права и их классификация не являются исчерпывающими, раз и навсегда установленными. Институты и отрасли международного права находятся в непрерывном развитии и взаимодействии. Некоторые отрасли и институты международного права появились многие сотни лет назад (например, право международных договоров, международное право в период вооруженных конфликтов, многие институты права внешних сношений, морского права и др.), другие – возникли в начале – середине XX в. (например, международное воздушное право, международное космическое право, институт обеспечения безопасности воздушной навигации, институт спасания космонавтов и возвращения космических объектов и др.), третьи – во второй половине XX в. (например, право международной безопасности, международное экологическое право, институт защиты исчезающих видов флоры и фауны, институт запрещения

оружия массового уничтожения, институт континентального шельфа, институт исключительной экономической зоны, институт государств-архипелагов и др.).

Конструирование и конкретное содержание отраслей и институтов международного права могут осуществляться (и называться) по-разному в различных правовых системах мира, отдельные отрасли международного права могут разбиваться на подотрасли в соответствии с какими-либо критериями и т.д. Иными словами, система международного права находится в непрерывном развитии и совершенствовании.

§ 9. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Излагаемое в настоящем учебнике международное право с приведенными выше особенностями принято называть международным публичным правом. В то же время в международной практике имеют место особые правоотношения, в которых проявляются элементы как гражданско-правовых, так и международно-правовых отношений. Эти отношения регулируются нормами международного частного права.

Некоторые гражданско-правовые отношения, т.е. имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, а также некоторые отношения, регулируемые внутригосударственными нормами семейного, авторского и трудового права, могут включать элементы международно-правовых отношений, особенно тогда, когда они выходят за рамки внутригосударственного права какого-либо государства (в том числе и за пределы его государственной территории), когда в них участвуют иностранные физические и юридические лица, иностранные государства (так называемый “иностраннный элемент”), или когда такие отношения распространяются на территории двух или нескольких государств.

На практике подобные правоотношения регулируются не только нормами внутригосударственного права, но и нормами международного права. Именно такие правоотношения и регулируются нормами международного частного права, имеющими свои особенности по предмету регулирования, субъектам правоотношений, источникам права, различному порядку рассмотрения споров и применения санкций.

Следовательно, в основе международного частного права могут лежать одновременно как нормы внутригосударственного права (национальных законов), так и нормы международного права (международные договоры). В свою очередь, это позволяет говорить о том, что в состав международного частного права входят нормы двух видов: непосредственно устанавливающие права и обязанности (нормы прямого или непо-

средственного регулирования) или отсылающие к внутригосударственному праву какого-либо государства (коллизийные нормы). Такие коллизийные нормы регулируют тот или иной вопрос не самостоятельно, а при участии норм внутригосударственного права конкретного государства, на которые они ссылаются (например, отсылка к законам государства по месту заключения договора, брака, нахождения имущества и т.д.).

К области международного частного права относятся вопросы гражданско-правового положения иностранцев, иностранных юридических лиц, права собственности, обязательственного права (внешнеторговые сделки, договоры перевозки, кредитно-расчетные отношения и др.), авторского и изобретательского права и др.

Вопрос о точной формулировке понятия международного частного права, как и вопросы о соотношении международного публичного и международного частного права, в современной юридической науке продолжают оставаться дискуссионными. Так, Г.К. Дмитриева считает, что международное частное право вопреки своему названию “является национальным правом (каждое государство имеет свою систему МЧП)”¹; Г.И. Тункин полагал, что “международное частное право – это комплекс правовых норм, относящихся частично к национальным правовым системам различных государств, частично к международному публичному праву (международные договоры)”².

Вполне очевидно, что существует тесная связь между международным публичным правом и международным частным правом, а также между международным частным правом и внутригосударственным правом. Вместе с тем международное частное право не является и не может являться самостоятельной отраслью международного публичного права. В противном случае пришлось бы считать полноправными субъектами международного публичного права юридических и физических лиц (человека, индивида), что в корне противоречит самим основам правосубъектности в международном публичном праве.

Необходимо отметить, что международное частное право в Российской Федерации имеет четко выраженные тенденции дальнейшего развития в связи с необратимым переходом России к рыночной экономике, увеличением договорных связей российских физических и юридических лиц с иностранными государствами, с их физическими и юридическими лицами, широким внедрением международного частного права в учебные программы юридических вузов в качестве самостоятельной учебной дисциплины.

¹ Дмитриева Г.К., Филимонова М.В. Международное частное право: Учебное пособие. М., 1997. С. 4.

² Международное право / Под ред. Г.И.Тункина. М., 1982. С. 11.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что вы понимаете под международной системой в широком и узком смысле?
2. Перечислите особенности международного права с раскрытием их сущности.
3. Приведите классификацию международно-правовых норм с приведением практических примеров.
4. Раскройте понятие и виды источников международного права.
5. Дайте оценку актам международных конференций и организаций.
6. Раскройте понятие системы международного права.
7. Раскройте соотношение международного публичного и частного права с приведением примеров из международной практики государств.

ЛИТЕРАТУРА

- Богуславский М.М. Международное частное право. М., 1994.
- Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. М., 1988.
- Дмитриева Г.К. Мораль и международное право. М., 1991.
- Курс международного права. В 7 т. Т. 1. М., 1989.
- Лукашук И.И. Функционирование международного права. М., 1992.
- Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1990.
- Филимонова М.В. Источники современного международного права. М., 1987.
- Червиченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993.
- Шестаков Л.Н. Императивные нормы в системе современного международного права. М., 1981.
- Higgins R. Problems and Process: International Law and How We Use It. Oxford, 1994.

Глава II. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. ВОЗНИКНОВЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПЕРИОДИЗАЦИЯ ЕГО ИСТОРИИ

Международное право зародилось во время распада родоплеменных отношений и становления первых государств. В ту эпоху у древних людей уже накопился опыт межродовых и межплеменных отношений. Сложились определенные правила, регламентировавшие эти отношения, которые получили закрепление в обычаях. Свод этих правил, существовавший в первобытно-общинном обществе и регулировавший отношения между родами и племенами, с определенной натяжкой можно назвать догосударственным межплеменным “правом”. Затем в ходе своего развития оно превратилось в международное право.

Такое догосударственное межплеменное “право” первобытного строя было слабо развито, в нем не было стройной системы, хотя уже в то время роды и племена вели между собой войны, отправляли друг к другу своих представителей, осуществляли натуральный обмен, пытались заключать соглашения, а это прямо говорит о зарождении норм права войны и мира, посольского права, права договоров и др.

С образованием государств возникают и отношения между ними. Появляется потребность урегулирования межгосударственных отношений. Здесь и рождаются первые нормы международного права, в основе которых лежат уже существовавшие межплеменные правила. Так, в Древнем Риме возникает “право народов” (*Jus gentium*). Оно представляло собой совокупность правил, которые регулировали отношения по поводу ведения войн, основания царств, разделения имущества, установления границ полей, построения зданий, торговли, купли-продажи и др. “Право народов” регулировало как внутригосударственные, так и частично межгосударственные отношения, поскольку на начальном этапе становления международного права не было четкого различия между внутригосударственным и международным правом.

В основе зарождения международного права лежит государственное разделение общества и необходимость связей между государствами. В свою очередь, межгосударственные связи обуславливаются такими причинами, как международное разделение труда, объединение усилий государств для решения общих проблем экономического, политического, военного и иного характера, демографическая ситуация в тех или иных регионах планеты, время становления, формирования и развития государств, уровень знаний, степень развития коммуникационных связей,

ремесел, промышленности, сельского хозяйства, религии, идеологии, культуры, военного потенциала и т.д.

Ни одно государство ни в какую эпоху не могло существовать длительное время абсолютно изолированным от других государств. Тысячами нитей (политическими, экономическими, военными, культурными, научными и т.д.) оно было связано с другими. Научно-технический прогресс, возникновение глобальных проблем, упрощение коммуникационных связей лишь увеличивали взаимозависимость субъектов государственно-разделенного общества. Тем самым усиливалась роль норм права, регулировавших отношения между государствами. Таким образом, международное право является естественным продуктом исторического развития, существует объективно и реально, и, возникнув однажды на определенной стадии человеческого общества, оно будет развиваться и далее по законам диалектики.

История – калейдоскоп дат, имен, названий. Она имеет свою периодизацию, которая в значительной мере условна. В качестве критериев, отделяющих один исторический период от другого, берутся конкретные даты, связанные с тем или иным событием или лицом. Уже в этом аспекте любая периодизация условна, поскольку несет на себе печать конкретной субъективной личности, определяющей ту или иную дату. Периодизация условна и в том, что любая дата не является “китайской стеной”, напрочь отделяющей один исторический этап от другого. В недрах одного исторического этапа зарождаются характеристики последующего этапа, а тот еще долго несет в себе некоторые черты ушедшего периода.

История международного права – неотъемлемая часть истории общества. Периодизацию развития международного права можно представить в виде четырех периодов, которые неразрывно связаны с общественно-экономическими формациями и переходными этапами от одной формации к другой. В основе каждой формации лежит определенный способ производства, а производственные отношения образуют ее сущность. Также общественно-экономическая формация охватывает и соответствующую надстройку (государство, право, международное право, мораль, сознание, правосознание, науку, тип семьи, быт и др.)

Исходя из этого в учебнике предлагается следующая периодизация истории международного права:

1) 4 тыс. до н.э. – 476 г. н.э. – международное право древнего мира. Этот период соответствует рабовладельческой общественно-экономической формации;

2) 476 – 1648 гг. – международное право средних веков. Этот период соответствует феодальной общественно-экономической формации;

3) 1648 – 1917 гг. – классическое международное право. Этот период соответствует становлению капиталистического способа производства;

4) международное право XX в. Этот период включает промежуток времени с 1917 г. до конца XX столетия.

Наиболее значительные даты в истории общества отмечены и в периодизации истории международного права. Так, период с 4 тыс. до н.э. по 476 г. н.э. – время распада родоплеменных отношений и образования ранних рабовладельческих государств, где и зарождаются первые нормы международного права.

476 г. н.э. является годом падения Западной Римской империи, с которым отмечено бурное развитие феодальных отношений. Этот новый этап (476 – 1648 гг.) в истории общества приводит к развитию и норм феодального международного права.

Центральным событием XVII в. стала Английская буржуазная революция (1642 – 1649 гг.). Она дала простор установлению буржуазных отношений. А в историю международного права 1648 г. вошел как год подписания Вестфальского мира после 30-летней войны (1618 – 1648 гг.) и начала нового периода (с 1648 по 1917 г.) международного права. XVIII в. дал миру Декларацию независимости США (1776 г.) и Декларацию прав человека и гражданина (Франция, 1789 г.), заложившие основы права наций и народов на самоопределение, вплоть до образования нового самостоятельного государства, а также основы прав и свобод человека.

Конец XIX – начало XX в. ознаменовался существенными достижениями в области международно-правового регулирования. Важными вехами в этом направлении явились Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг., созданные по инициативе России. Принятые на них документы кодифицировали правила ведения войны и мирного разрешения споров, явились значительной вехой в формировании международного гуманитарного права. Этот период завершается окончанием первой мировой войны и созданием Лиги Наций.

В развитии общества наступает период социалистических преобразований, начало которому дала Октябрьская революция 1917 г., а 1919 г. вошел в историю международного права как год подписания Версальского договора, юридически оформившего результаты первой мировой войны. На промежутке времени с 1917 по 1991 г. наряду с действующими нормами международного права возникли нормы, позволившие регулировать отношения между капиталистическим и социалистическим мирами.

Середина XX в. отмечена сосуществованием так называемых трех миров, т.е. стран, ставших на путь социалистических преобразований, стран с уже сложившимися капиталистическими отношениями и развивающихся стран, еще до конца не определивших свое место в мировом сообществе. В это время совершенствуются институты международного права, а также заметен процесс объединения государств в различные

организации, свидетельствующий о стремлении людей к мирному сосуществованию на планете Земля. Так, появился Совет Экономической Взаимопомощи (1949 г.), Организация Североатлантического договора (1949 г.), Организация африканского единства (1963 г.), и, конечно же, достижением истории человечества явился 1945 г., в котором была завершена вторая мировая война и основана Организация Объединенных Наций, созданная в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и развития сотрудничества между государствами.

В связи с научно-технической революцией, ростом обобществления капиталистического производства в 50-х гг. XX в. возникла так называемая теория конвергенции, которая свидетельствовала о происходящем постепенном сглаживании экономических, политических, идеологических и иных различий между капиталистическими и социалистическими общественными системами. Рубеж 80-х – 90-х гг. XX в. показал бурный переходный период к конвергенции, связанный, по всей видимости, с крушением мировой социалистической системы и распадом СССР. Сейчас трудно даже предположить, когда закончится конвергенция. Очевидно, человечество наконец осознает, что оно принадлежит “Общему Дому” – планете Земля. Это повлечет за собой постепенное стирание границ и установление более тесных связей между государствами. Здесь немаловажную роль будут играть и нормы международного права.

Государства постепенно станут однородными в политическом, экономическом, идеологическом смысле, где будет господствовать фактор права, сотрудничества, а не соперничества. Вследствие этого возникнет иной качественный характер международных отношений, что приведет к трансформации международного права и переходу к новому историческому типу общества. Каким оно будет, вопрос будущего.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПЕРИОДА ДРЕВНЕГО МИРА

Система юридических принципов и норм, постепенно сложившихся в период с 4 тыс. до н.э. по 476 г. н.э. и регулировавших отношения государств той исторической эпохи, именуется международным правом Древнего мира.

Межгосударственные правовые нормы начали складываться в 4 тыс. до н.э. с возникновением первых рабовладельческих государств на базе уже имевшихся правил догосударственного межплеменного “права”. Родиной международного права явился Ближний Восток, долины рек Тигра, Евфрата, Нила. Именно там в 4 тыс. до н.э. образовались древнейшие государства. В процессе взаимодействия между ними формировались первые межгосударственные правовые нормы.

Основными чертами таких межгосударственных правовых норм были:

- 1) пришедшие из догосударственного межплеменного “права” правила, закрепленные в обычаях и договорах;
- 2) религиозность;
- 3) регионализм;
- 4) обычай как главный источник международного права.

В то время отсутствовали международные отношения в современном понимании. В сферу мирового рынка и глобальных связей не были включены целые континенты (Америка, Австралия, большая часть Африки), не известные европейцам, население которых жило еще при родовом строе. В различных географических районах имели место свои центры международной жизни (Ближний Восток, Индия, Китай, Греция, Рим и др.). Они включали сравнительно небольшие группы государств, поддерживающих между собой более или менее устойчивые связи.

Древнейшим из известных на сегодняшний день международно-правовым актом считается договор около 3100 г. до н.э., заключенный между правителями месопотамских городов Лагаш и Умма. Он подтверждал государственную границу и говорил о ее неприкосновенности. По этому договору, споры сторон должны были решаться мирным путем на основе арбитража. Обязательство по исполнению договора гарантировалось клятвами с обращением к богам.

К первым древним договорам следовало бы отнести и договор хеттского царя Хаттушиля III с египетским фараоном Рамзесом II (начало XIII в. до н.э.). Это был договор, отражавший в своем тексте мир и братство двух народов, взаимную поддержку друг друга в войне против захватчиков, выдачу беглых рабов.

В период зарождения норм международного права его субъектами в Древнем Египте считались фараоны, цари и другие правители, а что касается Индии, то она не знала равенства субъектов международного права. Следствием этого явился институт признания и государство, получившее его, признавалось независимым во внутренних и внешних делах. В Древней Греции (VI – IV вв. до н.э.) субъектом международного права был каждый полис¹, что предполагало его собственное гражданство и государственную территорию, а поэтому он (полис) имел право вести дипломатические сношения, объявлять войну и заключать мир.

Главным средством ведения внешней политики древнейших стран являлись войны. В Египте во время войны господствовал юридически неограниченный произвол. Победенные и их имущество как добыча переходила в собственность победителя. В Индии обычаи права войны были наиболее развитыми, они получили закрепление в “Законах Ма-

¹ Полис – город-государство, форма социально-экономической и политической организации общества в Древней Греции.

ну” и “Артахаштра”. Но если война и считалась правомерным действием, рассматривалась она как нежелательное явление. Здесь же встречались и определенные ограничения. Так, нельзя было убивать женщин, детей, стариков и раненых, а также лиц, сдавшихся в плен. Неприкосновенностью пользовались храмы и другие культовые сооружения и их служители. В то время уже существовали нормы, ограничивающие применение оружия. Небезынтересен и тот факт, что именно в Индии возникли первые юридические правила о ведении войны на море. В Китае (II – I тыс. до н.э.) аналогично складывались определенные нормы права войны, имевшие свою специфику. Поскольку Китай вел частые междоусобные войны, то и жизненный принцип “цаньши”, означавший “поедание земель соседей”, получил здесь наибольшее значение.

Что касается Греции, то она понимала войну как борьбу всех граждан одного полиса со всеми гражданами другого. Количество норм, ограничивающих применение определенного оружия, было не столь велико. Интересно также, что при взятии какого-либо вражеского города убийство мирных жителей считалось вполне правомерным. У греков не существовало режима пленных. Так, побежденные могли быть подвергнуты пыткам и убиты, а имущество их уничтожено. Наравне с этим в Греции уже знали состояние нейтралитета и невмешательства. Нейтралитет был возможен только во время войны, а невмешательство – и в мирное время.

А вот в Риме все войны считались справедливыми, ибо, по мнению римлян, велись они по воле богов. Вследствие этого войны не были связаны какими-либо юридическими ограничениями. Отсюда и жестокость римской армии, не щадившей никого. Даже святыни народов – храмы подвергались опустошению.

Не только в процедуре объявления войны и ее ведения была налицо религиозность, ее можно проследить и в дипломатии. В Китае вопросы церемониального характера отражали обычаи того времени. Так, сложившиеся ритуальные нормы о приеме послов и заключении договоров сопровождалась обрядами и жертвоприношениями.

Древние греки не знали института постоянного дипломатического представительства, и чаще всего посольства носили единовременный характер. Послам выдавали документы, удостоверяющие их официальный статус и уполномочивающие на право ведения переговоров. Документ был в виде сдвоенных наощенных дощечек и именовался дипломом (отсюда и возникновение слова “дипломатия”). Неприкосновенность послов была общепризнанной, нарушение ее могло привести к войне. По существовавшему в Риме убеждению, послы находились под охраной богов и были также неприкосновенны. От послов требовалось великое искусство вести переговоры, заключать договоры о мире, союзе и взаимной помощи.

Позднее встречаются договоры о торговле и правах иностранцев, бесправное положение которых являлось серьезным препятствием в раз-

витии торговых отношений. Наиболее ярким примером здесь была Греция. У греков стал складываться институт прокшенов (покровителей), в начале своего развития носивший личный характер. Затем постепенно этот институт приобретает государственные черты. Проксен являлся защитником иностранных граждан в своем полисе. В Риме была создана должность претора peregrinus – должностного лица, определявшего принципы и нормы, связанные с положением иностранцев и их пребыванием в Риме. Он также разрешал споры между ними. Позднее из указанных институтов сформировалось консульское право.

В этот же период в Индии и Китае были известны различные формы посредничества и арбитражных судов. Так, в 546 г. до н.э. был созван общеиталийский конгресс. Результатом его явилось подписание договора о ненападении, предусматривавшего мирное разрешение споров путем обращения спорящих сторон к арбитражу.

Заканчивается период международного права Древнего мира с падением Западной Римской империи в 476 г. н.э. К этому времени Рим вобрал в себя все “новорожденные” институты международного права и дополнил их своими специфическими чертами. Когда война не заканчивалась полным покорением, заключался мирный договор. С III в. до н.э. это был договор о покровительстве, который предусматривал предварительную сдачу оружия, выдачу противной стороной своих вождей и заложников. Побежденная сторона оставалась вместе с тем субъектом международного права. В дальнейшем договор о покровительстве стал заключаться и в мирное время. Государства, получившие его, становились союзниками Рима. От мирных договоров отличался договор перемирия. Последний подписывался командующим армией, консулом или легатом и, хотя вступал условно в силу немедленно, подлежал ратификации.

Период зарождения международного права плавно переходит в следующий, неразрывно связанный с возникновением феодальных отношений.

§ 3. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО СРЕДНИХ ВЕКОВ

Падение в 476 г. н.э. Западной Римской империи и низложение вождем германских наемников Одоакром последнего римского императора Ромула Августула дало простор развитию феодально-общественных отношений. Начали быстро складываться феодально-экономическая формация и вместе с ней феодальный тип международного права. Система юридических принципов и норм, постепенно сложившихся в V – XVII вв. и регулировавших отношения государств той исторической эпохи, именуется международным правом средних веков.

Отличительными чертами этого периода являлись:

- 1) регионализм;

- 2) преобладание обычных норм над договорными;
- 3) значительное влияние церкви на процесс формирования норм международного права.

Единого для всех государств международного права, как и в древности, не существовало. Центрами международной жизни были: Западная Европа, Византия, Киевская Русь, затем Московское государство, Арабский Восток, Индия и Китай. Субъектами международного права в то время являлись не только монархи, папа римский, некоторые религиозные организации – рыцарские ордена (Тевтонский и Ливонский), но и так называемые вольные города и их союзы (г. Висби, Венеция, Ганзейский союз и др.).

Первые века феодализма отмечены многочисленными устными договорами, которые сопровождалась либо клятвой, либо рукопожатием. Однако постепенно устанавливается форма и письменного заключения договоров. Чаще их тексты были написаны на латинском языке. Сроки действия таких договоров были самые различные (от 1 года до 50 лет и более). Давность международных соглашений к тому времени не была известна и четко определена. К расторжению международных договоров вели войны. В ту эпоху появились новые виды международных договоров: торговые, о плавании по рекам (Феррарский пакт итальянских городов о свободном плавании по реке По 1117 г.), консульские, валютные и другие соглашения. Феодальные договоры были в основном двусторонней сделкой, но в истории известно заключение и многосторонних договоров. Как правило, это были мирные договоры. Так, договор 1648 г. вошел в историю как Вестфальский трактат, которым закончилась Тридцатилетняя война. В основе этого трактата лежал принцип политического равновесия, и с тех пор решение европейских проблем осуществлялось не на религиозной, а на светской основе. Как же стоял вопрос разрешения международных споров? Наибольшее распространение получили третейские суды. В качестве арбитров выступали монархи, светские феодалы, папа римский, иногда образовывались коллегии из равного числа участников от каждой из сторон спора.

Как и в период зарождения международного права, так и в средние века обществу не был известен институт постоянных дипломатических представителей. Постепенно нормы права внешних сношений стали включаться в договоры, хотя по-прежнему и оставались преимущественно обычными. Средневековая практика дипломатии исходила из принципа: “Посол лицо государя носит и речи его говорит”. Таким образом, послы являлись личностями неприкосновенными. Они наделялись особыми привилегиями и преимуществами, как-то: невозможность задержания их властями государства и наложения ареста на имущество, освобождение от уплаты пошлины и т.д. Они могли рассчитывать на особые почести церемониального характера.

Вместе с тем возникает институт консулов. Первые из них уже начали складываться в X в. в Средиземноморье. Консулы первоначально

представляли собой избранных из числа иностранных купцов и мореплавателей лиц, которые должны были защищать их интересы перед местными властями. Получая дальнейшее развитие в Европе, институт консулов постепенно приводит к появлению соответствующих государственных учреждений.

Тяжелым оставалось положение иностранцев. Они находились в полной зависимости от феодала. Их личная безопасность и имущество не были каким-либо образом обеспечены. Имущество умершего иностранца переходило не к его наследникам, а к феодалу. Существовало так называемое “береговое право”. В соответствии с ним все имущество, выброшенное на берег в случае кораблекрушения, переходило в собственность феодала. С течением времени этот режим несколько смягчается, и вопросы о положении граждан, проживающих за границей, становятся предметом международных договоров.

Дальнейшее развитие получили нормы права войны. Участниками войны считались все взрослые (обычно с 14 лет) мужчины. В мусульманских странах в священной войне могли участвовать и женщины. Законы войны той эпохи оставались по-прежнему суровыми. На основе их не проводилось различие между военными и мирным населением, пленных обращали в рабство, раненых бросали на произвол судьбы, города и селения подвергались разграблениям. А вот на Руси существовал обычай объявления войны заранее (“иду на вы” – предупреждение киевских князей), а также неприкосновенности мирных жителей. В более позднее время той эпохи зарождается так называемое попечение о раненых и больных.

Хотя режим нейтралитета и был явлением редким, но уже тогда заметны были более строгие права и обязанности нейтральных государств, а также и их гарантии в этом.

Нельзя не сказать о значении идеи суверенитета и равноправия государств. Суверенитет государства приравнивался к форме суверенитета монарха, так как он являлся единственным его носителем. Подтверждением тому служит изречение французского короля Людовика XIV (1638 – 1715 гг.): “Государство – это я”. В связи с этим равенство государств сводилось к равенству монархов (“равный над равным власти не имеет”).

В средние века возникает наука международного права. Ее основоположником принято считать выдающегося голландского юриста Гуго Гроция (1583 – 1645 гг.). В 1625 г. он издал первый систематический труд “О праве войны и мира”, охвативший все основные вопросы международного права.

Великие географические открытия и возникновение в связи с этим глобальных мирохозяйственных связей постепенно приводят к формированию общего для всех уголков планеты международного права. Оно становится по преимуществу договорным, а роль и значение церкви в становлении новых норм международного права неуклонно падает.

Следующим шагом в истории является этап классического международного права, связанный с зарождением капиталистического уклада жизни.

§ 4. КЛАССИЧЕСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Английская буржуазная революция, сопровождаемая гражданскими войнами (1642 – 1649 гг.), дала толчок к возникновению других буржуазных революций XVIII в. в странах Западной Европы и Северной Америки. Это привело к новым буржуазным международным отношениям, а значит, и к качественному преобразованию международного права.

Подписанный 24 октября 1648 г. Вестфальский трактат сформулировал новые ранее не существовавшие международно-правовые принципы, ставшие доминирующими почти на два последующих столетия: политического равновесия, независимости светской власти от власти духовной, равенства государств. Он также сформулировал декларативную теорию признания, предусмотрел применение коллективных санкций против агрессоров, мирные средства разрешения споров, внес изменения в правовой режим рек, трансформировал статус консулов и т.д. Трактат подготовил переход к качественно новому периоду в развитии международного права.

Система юридических принципов и норм, постепенно сложившихся с 1648 по 1919 г. и регулировавших отношения государств той исторической эпохи, именуется Классическим международным правом. Основные черты этого периода следующие:

- 1) договор становится главным источником норм международного права;
- 2) демократизация международного права;
- 3) колониализм;
- 4) война как нежелательный, но в целом законный способ разрешения международных разногласий.

Эта эпоха отмечена открытием новых земель, бурным развитием мореплавания, международной торговли и ширококомасштабными колониальными захватами. Истории известно также установление полуколониальных режимов в Китае, Турции, Персии, Египте, Марокко, Тунисе и в других странах. А поэтому нельзя здесь говорить о признании демократических принципов международного права сразу, поскольку существовали периоды прямого отхода от них, где восстановлению подлежала вся старая межгосударственная практика. На так называемые “нецивилизованные” народы Азии, Африки и Латинской Америки демократические принципы вообще не распространялись.

Международному праву средних веков не были широко известны демократические принципы. При капиталистическом укладе жизни эти принципы становятся неотъемлемой ее частью и находят свое отра-

жение в Декларации независимости США 1776 г., Конституции США 1787 г., актах Французской революции 1789 г. (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Декларация международного права 1795 г., Конституции 1791 и 1793 гг. и пр.). Такими принципами являлись народный суверенитет, суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела государств, неприкосновенность государственной территории, принцип взаимности, свободы речного торгового судоходства и др. Эти же Конституции 1791 и 1793 гг. провозглашали право убежища для политических эмигрантов, борцов за дело свободы. В ряде стран появился национальный режим, при котором гражданские права иностранцев приравнивались к правам собственных граждан, что значительно улучшало правовое положение иностранцев.

Рост количества международных договоров связан, конечно же, с образованием капиталистического мирового рынка, торговли, технических международных связей. Появились первые специализированные международные организации, ведающие отдельными вопросами: Международный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международный железнодорожный союз (1886 г.) и др. Начали заключаться специальные договоры, которые позволяли устанавливать правовой режим важнейших морских каналов и проливов (Бульвер-Клейтоновская конвенция 1850 г., заключенная между Англией и США о правовом режиме будущего Панамского канала; Константинопольская конвенция 1888 г. о режиме Суэцкого канала; Договор между Чили и Аргентиной 1881 г. о свободе плавания по Магелланову проливу и т.д.). Получил повсеместное признание принцип свободы открытого моря. Установилось и понятие территориального моря. Оно в соответствии с предложением голландского ученого К. Бинкерсгукса, сделанным им в 1702 г., стало пониматься как часть Мирового океана, примыкающего к прибрежному государству на расстоянии пущечного выстрела. Практика международной жизни свела это предложение к 3-мильной полосе, считая от линии наибольшего отлива.

Международный договор постепенно становится основным наряду с обычаями, а затем и главным источником международного права. Структура большинства международных договоров трехзвенна: преамбула, основные положения, заключительная часть. Нередко появляются приложения к договорам. Альтернат, как правило оформления текстов международных договоров, получает всеобщее признание. Двусторонние договоры составлялись на языках обеих сторон, а многосторонние – на французском, позже на английском.

Сроки, на которые заключались договоры, были весьма различны. Была возможна и пролонгация (продление срока). Основными способами обеспечения договоров были различные международные гарантии и поручительства в отличие от существовавших ранее дачи клятв, взятия заложников, поручительств пап римских и др. Возникает также институт оговорок. Это связано с многосторонними договорами. Оговорки

отличались односторонним характером и делались как при подписании договора, так и при его ратификации.

В этот период международного права в качестве важнейшего элемента международной правосубъектности, как и раньше, оставалось право государств на войну. Осуждение войны носило лишь моральный характер. Юридического же запрещения войны не было. Все государства склонны были считать войну нежелательным явлением. Но если все иные мирные средства разрешения споров не давали результатов, государства могли обратиться к войне. Международные соглашения той эпохи содержали формулировки типа "государства, прежде чем начать войну, должны использовать все мирные средства разрешения споров" или "государства по возможности должны использовать мирные средства для разрешения взаимных споров" и т.д. Но все это было лишь рекомендациями, обращенными к государствам. Государства могли следовать им, а могли и не следовать. По-прежнему война прекращала действие всех договоров между государствами — участниками войны.

В области кодификации законов и обычаев войны были сделаны дальнейшие шаги к гуманности. Большой вклад в это дело внесла Россия (Женевская конвенция 1864 г. о режиме раненых и больных, Петербургская декларация 1868 г. о запрещении употребления разрывных пуль, Брюссельская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1874 г. (не вступила в силу), Гаагские конвенции о законах и обычаях войны 1899 и 1907 гг.). Так, в них отмечалось, что военные действия должны вестись только против комбатантов (сражающихся). Воюющие обязаны заботиться о больных и раненых неприятеля. Запрещенными на войне считались отравленное оружие, а также средства, причиняющие излишние страдания.

Четко стали разграничиваться права и обязанности нейтральных в войне государств, а также сужен круг предметов военной контрабанды. Были установлены правила обеспечения нейтральной торговли.

Усложняется количество и содержание консульских конвенций. Договоры феодализма, заключаемые на многосторонней основе, были замкнутые, в отличие от них многосторонние договоры эпохи капиталистических преобразований становятся открытыми и предоставляют возможность присоединения к ним новых государств.

Широко были распространены договоры об арбитраже как по общим, так и по отдельным спорам (Договоры об арбитраже между США и Англией 1871 г. по делу крейсера "Алабама"). Был организован и успешно проведен ряд международных арбитражных разбирательств.

Взошла звезда "главного судьи христианского мира", негласного "лорд-канцлера" Европы российского юриста-международника Ф.Ф. Мартенса. В 1899 г. он блестяще провел арбитражный процесс между Англией и Нидерландами по спору об аресте голландскими властями английского шкипера китобойного судна "Коста-Рика Пэкет". Особую известность Ф.Ф. Мартенсу принесло участие в качестве суперарбитра в

Парижском международном третейском трибунале 1899 г., в котором был рассмотрен спор между Англией и США по поводу границ Венесуэлы. Правила процедуры, разработанные и предложенные трибуналу Ф.Ф. Мартенсом, были затем закреплены Гаагской конвенцией 1899 г. “О мирном решении международных столкновений”.

К концу XIX столетия международное право стало необходимым регулятором межгосударственных отношений. Был накоплен значительный нормативный материал и заложены основы международно-правового сознания.

Значительных успехов достигла наука международного права за рубежом и в России. Труды русских ученых представляли собой заметное явление в общемировой литературе международного права¹. Двухтомный капитальный курс Ф.Ф. Мартенса “Современное международное право цивилизованных народов” (1882 – 1883 гг.) выдержал в дореволюционной России пять изданий и был переведен на 13 иностранных языков. Широкой известностью пользовалась монография Л.А. Камаровского “О международном суде” 1881 г., оказавшая значительное влияние на разработку в западной науке вопросов международного третейского трибунала и постоянного суда.

Русские ученые выдвинули и обосновали ряд принципиально новых концепций и доктрин: система международного права (Ф.Ф. Мартенс, Н.М. Коркунов), возникновение науки международного права в эпоху феодализма (В.Э. Грабарь), пространственная теория государственной территории (В.А. Незабитовский, М.Н. Капустин), постоянный международный суд (Л.А. Камаровский), следственные комиссии (Ф.Ф. Мартенс), международное третейское разбирательство (Л.А. Камаровский, Ф.Ф. Мартенс). Некоторые ученые (В.П. Даневский, В.А. Ульяницкий) вплотную подошли к осознанию права наций на самоопределение, другие (М.А. Рейснер) – причин войны и сущности милитаризма. В области научных разработок российские ученые стояли не только на уровне мировой науки международного права, но нередко превосходили ее по глубине суждений, прогрессивности высказываемых идей, глубине анализа, четкости формулировок, лаконичности и литературной форме. Это свидетельствует о высоком уровне развития русской международно-правовой мысли второй половины XIX – начала XX в.

Велика роль российских ученых в создании и кодификации ряда современных институтов и международно-правовых норм. Такие видные из них, как Ф.Ф. Мартенс, М.А. Таубе, Д.А. Милютин, Б.Э. Нольде, В.М. Гессен, А.Н. Мандельштам и др., принимали участие в подготовке и проведении международных конференций (Петербургская 1868 г., Брюссельская 1874 г., Гаагские 1899 и 1907 гг., Лондонская 1908 –

¹ См.: Грабарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647 – 1917). М.: Изд-во АН СССР, 1958.

1909 гг.) и внесли существенный, если не решающий вклад в закрепление на конференциях многих важных для международного права положений.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО XX в.

Система исторически изменяющихся межгосударственных юридических принципов и норм, постепенно сложившаяся после 1919 г., именуется международным правом XX в.¹ На его формирование значительное влияние оказали первая мировая война, события в России 1917 г., а также первые декреты советской власти в России, особенно Декрет о мире, объявивший войну преступлением против человечества.

Отсчет нового международного права XX в. следует вести от Версальского договора 1919 г. и создания Лиги Наций в 1919 г. Важной вехой в его развитии стал Парижский мирный договор 1928 г., запретивший войну как орудие национальной политики. Победа стран антигитлеровской коалиции во второй мировой войне, юридические решения Тегеранской, Ялтинской, Потсдамской и других международных конференций, Устав ООН (1945 г.) и Приговор Международного военного трибунала в Нюрнберге (1946 г.) завершили процесс создания основ нового исторического типа международного права.

Отличительными характеристиками данного типа международного права являются:

- 1) антивоенная направленность;
- 2) антиколониальная сущность;
- 3) значительный количественный рост договорных норм, "второе рождение" старых отраслей международного права (субъекты международного права, международно-правовая ответственность, морское, право внешних сношений, право международных договоров и т.д.);
- 4) возникновение обусловленных научно-технической революцией новых отраслей (право международной безопасности, космическое, экономическое, экологическое право, право международных организаций, права человека и т.д.);
- 5) резкое расширение пространственной сферы действия международного права (весь земной шар, его суша и недра, Мировой океан, дно и недра, а также воздушные, космические пространства и небесные тела).

¹ В литературе для обозначения международного права эпохи в "плавающих" хронологических рамках обычно используется термин "современное международное право". Нетрудно заметить, что этот термин неудачен и весьма условен. Современное то, что соответствует жизни данного поколения. Не случайно появившийся в свет в 1882 – 1883 гг. фундаментальный двухтомный труд профессора Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенса назывался "Современное международное право цивилизованных народов".

Огромное значение для становления принципов и норм международного права имели внешнеполитические предложения и практика Советской России и СССР. Достаточно указать лишь на основные положения Декрета о мире – первого акта Советского государства. В нем Советская Россия предлагала “всем воюющим народам и их правительствам начать немедленные переговоры о справедливом и демократическом мире”. Демократический мир определялся как мир ненасильственный, без агрессивных войн, аннексий и контрибуций. Под аннексией разумелось “всякое присоединение к большому или сильному государству малой или слабой народности без точно, ясно и добровольно выраженного согласия и желания этой народности, независимо от того, когда это насильственное присоединение совершено, независимо также от того, насколько развитой или отсталой является насильственно присоединенная или насильственно удерживаемая в границах данного государства нация. Независимо, наконец, от того, в Европе или в далеких заокеанских странах эта нация живет”. Агрессивная война объявлялась международным преступлением. Продолжать войну “из-за того, как разделить между сильными и богатыми нациями захваченные ими слабые народности, правительство считает величайшим преступлением против человечества”.

Интересна позиция советской России по отношению к старому международному праву. В заключительном слове В.И. Ленина по докладу о мире на II Всероссийском съезде Советов 8 ноября 1917 г. указывалось: “Мы отвергаем все пункты о грабежах и насилиях, но все пункты, где заключены условия добрососедские и соглашения экономические, мы разумно примем, мы их не можем отвергать”. Таким образом, не все отвергалось в старом международном праве. Принципы и нормы, прогрессивные с точки зрения правосознания победившего пролетариата, объявлялись законом международной жизни. Одновременно делался призыв к добрососедским отношениям, провозглашалась идея мирного сосуществования государств независимо от их экономических, политических и социальных систем.

Положения Декрета о мире и практика молодого государства оказали значительное влияние на последующие международно-правовые документы. Так, Статут Лиги Наций 1919 г. обязывал всех членов Лиги “уважать и сохранять против всякого внешнего нападения территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги”. И далее, в ст. 16: “если член Лиги прибегает к войне, в противность обязательствам, принятым в статьях 12, 13 или 15, то он... рассматривается как совершивший акт войны против всех других членов Лиги”. Как мы здесь видим, Статут Лиги Наций ограничивал право государств-членов прибегать к войне. Однако юридического запрещения агрессивной войны не было.

Событием поистине эпохального значения явилось подписание пятнадцатю государствами 27 августа 1928 г. Парижского договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики. Этот договор,

обычно именуемый Пактом Бриана – Келлога¹, предельно краток и категоричен. В ст. 1 договора осуждалось обращение к войне для урегулирования международных споров и указывалось, что его участники “отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики”. В ст. 2 говорилось, что “урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов... должно всегда изыскиваться только в мирных средствах”.

Таким образом, война была юридически запрещена. Идея противоправности агрессивной войны, провозглашенная в Декрете о мире, получила закрепление в международном праве.

Положения Парижского договора получили свое подтверждение в Приговоре Международного военного трибунала в Нюрнберге. В нем, в частности, отмечалось, что “война для разрешения международных противоречий, предпринятая в качестве инструмента национальной политики, с очевидностью включает агрессивную войну”. И далее: “... такая война является незаконной в соответствии с международным правом”. Отношение международного права к войне получило свое законченное оформление в Декларации о принципах международного права 1970 г. В ней провозглашалось: “Агрессивная война является преступлением против мира, которое влечет ответственность по международному праву”.

Постепенно международное право вобрало в себя идею права народов и наций на самоопределение. Первоначально эта идея была оформлена в мирных договорах Советской России с прибалтийскими государствами и странами Востока. В частности, ст. 14 Договора между Россией и Турцией 1921 г. гласила, что “обе договаривающиеся стороны ... признают ... за народами права на свободу и независимость, а равным образом их право на избрание формы правления, согласно их желаниям”.

Важным шагом к юридическому оформлению данного принципа была Декларация об освобожденной Европе, принятая в феврале 1945 г. в Ялте. В ней указывалось на “право народов свободно устанавливать по их собственному усмотрению общественный строй и форму правления в своих странах”. На принцип равноправия и самоопределения народов ссылается ст. 1 Устава ООН. Данному принципу посвящена Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г., одобренная XV сессией Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе СССР. В ней констатировалось, что “все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономи-

¹ Такое наименование договор получил по именам основных инициаторов его подписания: Бриан Аристид (1862 – 1932 гг.), министр иностранных дел Франции, и Келлог Фрэнк Биллингс (1856 – 1937 гг.), государственный секретарь США в 1925 – 1929 гг.

ческое, социальное и культурное развитие". Право всех народов на самоопределение закреплено в ст. 1 обоих Пактов о правах человека 1966 г., Декларации о принципах международного права 1970 г., в ст. 8 Заключительного акта Соперания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и ряде других документов.

Вместе с тем влияние событий 1917 г. в России, идей и практики Советского государства не стоит идеализировать. Помимо безусловно мощного оздоравливающего положительного заряда Октябрьская революция повлекла за собой раскол мира на антагонистические общественно-экономические системы с неизбежной борьбой и столкновениями между ними. Международно-правовая практика СССР также не была во всем последовательно прогрессивна. Хотя бы вспомним пресловутый советско-германский Пакт о ненападении от 23 августа 1939 г. (Пакт Молотова – Риббентропа) и особенно секретные материалы к нему. Действия СССР на международной арене также не всегда содействовали прогрессивному развитию международного права ("освободительные походы" Красной Армии 1939 – 1940 гг.), война с Финляндией 1939 – 1940 гг., ввод советских войск в Венгрию (1956 г.), в Чехословакию (1968 г.), выполнение Вооруженными Силами СССР "интернационального долга" в Афганистане (1979 – 1989 гг.) и т.д.

Это вызывало негативную реакцию со стороны международной общественности. Так, в 1940 г. за развязывание войны с Финляндией СССР был исключен из Лиги Наций, а начиная с 1980 г. сессии Генеральной Ассамблеи ООН вплоть до 1988 г. с завидным постоянством принимали резолюции, осуждавшие СССР за ввод его войск в Афганистан.

XX в. характерен чрезвычайно быстрым развитием международного права. Особенно этим отличается период после окончания второй мировой войны. Произошла договорная кодификация ряда отраслей международного права: воздушное право (Чикагская конвенция 1944 г. о международной гражданской авиации), право внешних сношений (Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.); право международных договоров (Конвенция о праве международных договоров 1969 г.); морское (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.), космическое (Договор о космосе 1967 г.). Серией международных договоров (Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах 1963 г., Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г., Конвенция о запрещении бактериологического оружия 1972 г., советско-американские соглашения в области ограничения и сокращения ракетно-ядерных вооружений в 70 – 80-е годы и т.д.) в короткие сроки была создана такая отрасль международного права, как право международной безопасности. В 70-е годы сформировалось право окружающей среды (Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. и др.).

Новеллой международного права данного периода явилось формирование отдельной отрасли: права человека. После второй мировой войны был принят ряд международных документов (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и др.), которые и создали костяк данной отрасли. Вопросы регулирования прав человека перестали быть прерогативами только национального законодательства государств.

Вторая половина XX в. – время научно-технической революции, время бурного проникновения человека в ранее не изведанные пространства (дно на океанических глубинах, Антарктика, континентальный шельф, высотные слои атмосферы, космос, небесные тела и т.д.). Международное право стало не только всеземным, поскольку охватывает все государства и народы земного шара, все континенты, острова и океаны, все то, что лежит над земной поверхностью и под нею, но и всемирным, поскольку начинает регулировать вопросы, “выходящие” за пределы планеты Земля. Государства заключили соглашения, регулирующие их деятельность в ранее не используемых пространствах (Договор об Антарктике 1959 г., Договор по космосу 1967 г., Договор о нераспространении на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия 1971 г., Соглашение о деятельности государств на Луне 1979 г., Венская конвенция по защите озонового слоя 1985 г. и т.д.).

Таким образом, сложилась система межгосударственных юридических норм, в значительной мере отличающихся от старого международного права. Старые демократические принципы сохранились, как-то: принципы суверенного равенства государств, невмешательство во внутренние дела, добросовестное выполнение международных обязательств.

Появились новые важнейшие принципы международного права: неприменения силы и угрозы силой, равноправия и самоопределения народов, нерушимости границ, территориальной целостности государств, мирного разрешения споров, уважения прав человека, сотрудничества, ответственности государств за агрессию и другие международные преступления (геноцид, апартеид и др.), международной уголовной ответственности индивидов.

Основным содержанием рассматриваемой эпохи явились борьба и сотрудничество государств, принадлежащих к антагонистическим формациям: капиталистической и социалистической. После второй мировой войны оно дополнилось взаимодействием с так называемым “третьим миром”. В него входило более 2/3 государств планеты. Большинство из них появилось в результате распада колониальной системы. Страны “третьего мира”, или развивающиеся страны, не имея четко выраженной ориентации на ту или иную общественно-экономическую систему, значительно корректировали отношения государств двух систем и в целом способствовали прогрессивному развитию международного права.

На рубеже 80 – 90-х годов мир претерпел существенные изменения. Мягкие, “бархатные” революции в странах Восточной Европы, объединение ГДР и ФРГ, серьезные социально-экономические преобразования в Китае, Вьетнаме, Монголии, прекращение существования СССР привели к распаду мировой социалистической системы. Соответственно с этими событиями плавно ушло в небытие отнесение группы стран (Эфиопии, Анголы, Мозамбика, Сирии и др.) к государствам социалистической ориентации. Просто им стало не на кого ориентироваться.

Создалась принципиально новая социально-экономическая и правовая ситуация на планете. Период борьбы (“холодной” или “горячей” войны) и сотрудничества государств антагонистических систем постепенно перерастает в период партнерства, разумного соперничества, взаимовыгодного общения государств, все более сближающихся друг с другом по своему социально-экономическому и правовому облику. Слияние государств, их единение в ближайшем обозримом будущем вряд ли предвидится. Но и эпоха антагонизма, конфронтации, балансирования на грани мировой войны позади.

Новая, качественно иная социально-экономико-правовая обстановка в мире обуславливает необходимость определенной трансформации международного права. Каким же будет международное право? Ответ на данный вопрос даст наступающее третье тысячелетие.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Укажите причины возникновения международного права, время и место его зарождения.
2. Охарактеризуйте основные черты международного права Древнего мира.
3. Укажите временные пределы и дайте краткую характеристику международного права средних веков.
4. Расскажите о классическом международном праве, о его возникновении и развитии.
5. Дайте характеристику международного права XX в.
6. Назовите важнейшие международные конференции XIX – XX вв. Проанализируйте принятые на них правовые документы.

ЛИТЕРАТУРА

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

Габарь В.Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647 – 1917). М., 1958.

Кожевников Ф.И. Русское государство и международное право. М., 1947.

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

Левин Д.Б. Наука международного права в России в конце XIX и начале XX века. М., 1982.

Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 40 – 72.

Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. I–II. М., 1996.

Encyclopedia of Public International Law. 17 vols. Oxford, 1984.

Grotius et L'ordre juridique international. Travaux du colloque Hugo Grotius. Lausanne, 1985.

Grewe W. (ed.) *Fontes Historici Juris Gentium*. 3 vols. Berlin / New York. 1988, 1992, 1995.

Глава III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Основные принципы современного международного права – это основополагающие, императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие закономерностям развития международных отношений нашей эпохи, обеспечивающие главные интересы человечества, государств, других субъектов международного права и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения.

Можно полагать, что основные принципы международного права в совокупности образуют квазиотрасль, характеризующуюся единством и своеобразием объекта правового регулирования, спецификой нормотворчества, особенностями круга субъектов и особыми механизмами, обеспечивающими их соблюдение. Единство объектов правового регулирования отрасли выражается в том, что принципы регулируют наиболее важные для данной ступени цивилизации межгосударственные отношения; специфика круга субъектов связана с тем, что в отличие от других отраслей международного права принципы обязательны для всех субъектов правовой системы, независимо от их участия в создании и признании этих принципов; особенности нормотворчества выражаются в том, что принципы объективируются в универсальных договорах или обычаях; наконец, в целях обеспечения соблюдения принципов применяются меры ответственности, связанные с ограничением суверенитета государства и дополнительной ответственностью возглавляющих государство руководителей, глав военных ведомств, политических партий и др.

Основные принципы международного права – это юридическая категория, как и другие нормы международного права. Однако они обладают такими особенностями, которые позволяют им занять особое место в системе норм международного права:

они обязательны для всех без исключения государств и других субъектов международного права. Исходя из этой особенности, положения Устава ООН (п. 6 ст. 2) дают право органам ООН обеспечивать, чтобы все государства независимо от их членства в ООН действовали в соответствии с требованиями принципов;

они пользуются приматом относительно всех остальных норм системы международного права: ст. 103 Устава ООН, ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международ-

ными организациями или между международными организациями 1986 г. разъясняют, что отклонение от нормы, содержащей принцип международного права, недопустимо и что она может быть отменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Следствием указанных положений является признание норм, не соответствующих принципам, недействительными, не влекущими правовых последствий и не пользующимися защитой международного права;

принципы в исключение из общих правил действия международно-правовых норм во времени **имеют обратную силу**, что позволяет им воздействовать на любую норму, возникшую ранее самого принципа, вплоть до ее отмены и непризнания связанных с ней последствий;

только деяния, нарушающие принципы международного права, **рассматриваются как международные преступления**. Следствием этого является применение к нарушителям таких мер воздействия от имени сообщества государств, которые перечислены в ст. 5, 6, 40–47 Устава ООН и включают разрыв экономических, дипломатических и иных отношений, вплоть до применения вооруженной силы;

принципы могут быть правовой основой для регулирования межгосударственных отношений при отсутствии прямого регулирования.

Классификация основных принципов имеет скорее доктринальный, чем прикладной, характер, однако она является важнейшим методом их исследования, установления периодов развития, соотношения друг с другом, выявления нормативной базы, ее достаточности. Она может быть осуществлена по ряду оснований: по форме обьективирования, по историко-политическим признакам, по объекту и важности защищаемых отношений как для сообщества в целом, так и для государств, по характеру взаимосвязей самих принципов.

1. Принципы различаются по **форме их закрепления** – писанные и обычные, что не означает, естественно, различия в их юридической силе. Некоторые традиционно признанные и находящиеся в стадии становления принципы с успехом реализуются именно в форме обычая. Например, к первой группе относятся принципы территориальной целостности, нерушимости границ, ко второй – принцип сотрудничества государств по охране окружающей среды.

2. По **признаку историческому** принято различать принципы, возникшие в период рабовладения, феодализма, становления капиталистического способа производства, так называемые “доуставные принципы”, уставные принципы, пришедшие в систему международного права после второй мировой войны, послеуставные – новейшие – принципы международного права, такие, как принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, принцип сотрудничества государств по охране окружающей среды. Таким образом, начинается хронологический ряд принцип добросовестного соблюдения междуна-

родных обязательств, а завершает – принцип, обязывающий субъектов международного права сотрудничать в защите окружающей среды¹.

Заметный вклад в возникновение и становление основных принципов международного права внесла Великая Октябрьская революция 1917 г.

3. По **степени важности, значимости защищаемых принципами отношений** можно выстроить систему, во главе которой будут принципы, обеспечивающие общечеловеческие ценности, могущие также быть названными системообразующими факторами нашей цивилизации, уничтожение которых приведет к уничтожению самой цивилизации, – такие, как уважение прав и основных свобод человека, сотрудничество государств по охране окружающей среды. Во второй группе должны следовать принципы, более связанные с интересами государств, – такие, как невмешательство во внутренние дела, неприменение силы или угрозы силой, всеобщее и полное разоружение и др. Данный вид классификации показывает, каким принципам должно быть уделено первоочередное внимание в формировании нормативной базы, например, в Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН.

4. Принципы могут быть классифицированы как **специальные и функциональные**. Последние пронизывают всю систему международного права, тесно связаны с каждым правоотношением и с каждой нормой международного права, являются неотъемлемой частью их действия. Это принципы добросовестного соблюдения международных обязательств, мирного разрешения международных споров, сотрудничества, равноправия (равенства). Специальные принципы представлены такими, как принцип уважения прав и основных свобод человека, всеобщего и полного разоружения, нерушимости и неприкосновенности границ, невмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государств, и др.

5. Первая классификация основных принципов по **объекту сотрудничества** была предложена профессором Н.Т. Блатовой. Она вычленила три группы принципов: 1) защищающие мир и безопасность; 2) обеспечивающие мирное сотрудничество государств; 3) защищающие права человека, народов и наций.

В последней четверти XX в. утвердились новые, послеуставные принципы, заставляющие переосмыслить взаимосвязи между самими принципами, в частности, выделить такие, которые являются важнейшими в системе принципов. В связи с этим в первую группу, по сути, возглавляющую все принципы, должны быть включены принципы уважения прав и основных свобод человека, равноправия и самоопределения народов и наций, международной защиты окружающей среды, наи-

¹ Прогнозируется включение в систему принципа соблюдения законов и обычаев войны (см. гл. XXII “Международное право в период вооруженных конфликтов”).

более тесно связанные с системообразующими факторами нашей цивилизации. Принципы второй и третьей групп, различаясь между собой, по существу, являются служебными относительно принципов первой группы. Принципы второй группы включают принцип запрещения применения силы и угрозы силой, территориальной целостности государства, нерушимости государственных границ, всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, обеспечивая сотрудничество государств по поддержанию мира и безопасности; принципы третьей группы включают собственно принципы сотрудничества государств, суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела государств, мирного разрешения международных споров, добросовестного выполнения международных обязательств.

Перечисленные классификации не исключают друг друга; каждая из них свидетельствует о многогранности такого явления, как основные принципы международного права, и о необходимости учета всех его сторон в процессе нормотворчества – кодификации и прогрессивного развития принципов.

Принципы находятся в развитии, их содержание постоянно совершенствуется. Динамизм принципов проявляется, во-первых, в создании новых универсальных договоров или обычаев, конкретизирующих и дополняющих уже сложившиеся нормы; во-вторых, в создании новых основных принципов международного права, соответствующих новому пониманию задач, стоящих перед цивилизацией в целом. Так, принцип уважения прав и основных свобод человека, закрепленный в самой общей форме в универсальных положениях ст. 1 Устава ООН, конкретизирован и развит в Пактах о правах человека 1966 г., защищающих широкий перечень прав человека – политических, гражданских, экономических, социальных, культурных; в настоящее время завершается формирование принципа всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, принципа международного сотрудничества по охране окружающей среды.

§ 2. ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Принцип запрещения применения силы или угрозы силой имеет давнюю историю становления, начиная от моральных начал, изложенных в XIII–XIV вв. Яном А. Коменским и королем Чехии Иржи Подебрадом. На многостороннем уровне и в правовой форме норма о запрещении войны была реализована в договорах Версальской системы, Статуте Лиги Наций, Пакте Бриана – Келлога “Об отказе от войн в качестве орудия национальной политики” 1928 г.

В настоящее время запрет на применение силы или угрозы силой закреплен в Уставе ООН – универсальном договоре, что свидетельствует

о превращении нормы многосторонней в норму универсальную. Устав ООН содержит также систему норм, призванных гарантировать соблюдение требований принципа (см. гл. VII Устава). Некоторые элементы принципа, связанные с ответственностью, содержатся в Уставах международных военных трибуналов в Нюрнберге и Токио.

Содержание принципа существенно дополняется и развивается на моральном уровне, в виде норм резолюций и деклараций Генеральной Ассамблеи ООН, в проектах разрабатываемых универсальных договоров. Так, Декларация "О принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств в соответствии с Уставом ООН" 1970 г., Декларация "Об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях" 1987 г. уточняют обязанности государства-агрессора, с одной стороны, и права сообщества государств – с другой. Важнейшая Резолюция Генеральной Ассамблеи "Об определении агрессии" 1974 г. содержит согласованный перечень составов деяний, рассматриваемых как агрессия. Подготавливаемый Комиссией международного права Генеральной Ассамблеи ООН проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества содержит, кроме состава агрессии, положения о наказании агрессора и его пособников.

Не являясь источниками принципа, указанные акты свидетельствуют о необходимости совершенствования его содержания, определяют направления его развития, способствуют становлению обычая, подтверждая косвенным образом наличие единых позиций государств.

Объектом защиты принципа запрещения применения силы или угрозы силой являются общественные отношения, связанные с ненарушением мира, с соблюдением права сообщества, отдельного индивида на жизнь в ненасильственном мире, с запретом решать спорные вопросы с применением силы.

Круг субъектов принципа идентичен кругу субъектов международного права в целом, но относительно объекта и совершаемых в нарушение принципа деяний он распадается на две группы – жертва агрессии и сообщество государств, а также виновное государство и его пособники. Ими считаются согласно сложившейся практике государства, оказавшие агрессору финансовую помощь, предоставившие свою территорию для формирования банд наемников, размещения военных баз, транзита в военных целях и др.

В соответствии с принципом государства берут на себя обязательства не применять друг против друга первыми вооруженные силы в нарушение Устава ООН, независимо от того, выражается ли это во вторжении на территорию государства, или ее оккупации, или бомбардировке, или нападении вооруженными силами на военные сухопутные, морские или воздушные силы вне пределов государства, в засылке и формировании вооруженных банд.

Все члены сообщества обязаны участвовать в санкциях против агрессора по решению компетентных международных органов (например, Совета Безопасности ООН) или в силу договоров, а также не оказывать материальной и моральной поддержки агрессору.

Государство – жертва агрессии имеет право на индивидуальную и коллективную – по договорам или в рамках универсальных и региональных политических организаций – самооборону, на применение материальных и нематериальных санкций к агрессору, его пособникам, на привлечение к уголовной ответственности индивидов, виновных в планировании, финансировании, развязывании, ведении военных действий. Любое государство имеет право обратить внимание сообщества на нарушение международного права, выразившееся в перечисленных действиях.

Особую роль в реализации принципа играет Совет Безопасности ООН. Определив, что применение силы государством является актом агрессии (ст. 39 Устава ООН), он заключает соглашения с государствами – членами ООН о предоставлении в его распоряжение воинских формирований, техники, средств обслуживания и пр. Ратифицированные в соответствии с конституционной процедурой каждого государства, эти соглашения приобретают характер источника международного права (ст. 43 Устава ООН).

Российская Федерация в 1995 г. приняла Закон “О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности”, ст. 2 которого говорит об участии Российской Федерации в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил, осуществляемых по решению Совета Безопасности, принятому в соответствии с Уставом ООН для устранения угрозы миру, нарушений мира или акта агрессии. В ст. 11 специально оговаривается, что правовым основанием для Российской Федерации является **особое соглашение** с СБ ООН о выделении российских контингентов и помощи, как это отмечается и в ст. 43 Устава ООН.

Новым механизмом по соблюдению принципа является институт мер доверия, впервые предложенный в 1954 г. президентом США Эйзенхауэром в виде концепции “открытого неба” – инспекций, осуществляемых ВВС стран НАТО и ОВД над территориями друг друга по взаимной договоренности. Он получил юридическое закрепление в Договоре по открытому небу 1992 г., участниками которого являются 24 государства – члена ОБСЕ, в том числе Российская Федерация. В виде моральных норм он нашел отражение в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Итоговом документе Стокгольмской конференции по мерам доверия, безопасности и разоружения в Европе 1986 г. Государства-участники обязуются не проводить военных учений вблизи границ друг друга, установить зоны безопасности

Понятие территориальной целостности не противоречит правомержным территориальным изменениям, предпринимаемым государствами по договоренности, с согласия населяющего их народа, выраженного посредством плебисцита.

Международному праву известны случаи нарушения территориальной целостности государства в качестве санкции за совершение международного преступления; так, в результате второй мировой войны был установлен особый режим управления Западным Берлином, территория Германии была разделена на зоны, управляемые от имени четырех держав – участниц антигитлеровской коалиции.

Принцип нерушимости государственных границ определяет сотрудничество государств по установлению границ, их охране, решению спорных вопросов в связи с границами. Значение отношений, связанных с границами, определяется тем, что они есть границы распространения государственного суверенитета, границы действия государственного правопорядка. Вопросы о границах занимают достаточно большое место в важнейших договорах современности, но им не уступают и те, что давно уже стали только веками истории. С давних времен считалось, что нарушение границы является *casus belli* – поводом к законной войне. Воздушные, морские, сухопутные границы охраняются всей мощью государства, его дипломатическим аппаратом, а также его политическими союзническими договорами.

Учитывая всеобщность, единообразие, длительность практики государств по охране государственных границ, следует констатировать наличие в международном праве принципа нерушимости государственных границ.

В писаной форме он, как указано, отражен в двусторонних и многосторонних союзнических договорах, уставах универсальных и региональных политических организаций. Его понимание государствами отражено в таких морально-политических нормах, как нормы Декларации принципов Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.), декларациях и резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, в частности, в Декларации принципов, касающихся дружественных отношений государств (1970 г.).

В Договорах СССР – ФРГ, ГДР – ФРГ и других, заключенных в период с 1970 по 1973 г., в Соглашениях о границах стран СНГ государства признают нерушимыми установленные границы, обязуются воздерживаться от их нарушения, которое является, по общему мнению, непосредственной угрозой всеобщему миру и безопасности.

Объектом защиты принципа нерушимости государственных границ являются все виды сотрудничества государств по обеспечению их безопасности и защите – заключение договоров по их делимитации и демаркации, коллективная самооборона, разрешение пограничных споров и создание соответствующих механизмов реализации этого принципа.

Субъектами принципа являются все субъекты международного права, что характерно для всей группы принципов.

Права государства, определяемые императивами принципа, заключаются в требовании абсолютной неприкосновенности установленных границ, незаконности их изменения без согласования и под каким-либо давлением, с применением силы или угрозы силой. Этим же определяются и обязанности государств – неукоснительное соблюдение установленных в соответствии с международным правом границ, разделительных или демаркационных линий, включая линии перемирия, на период перемирия, до заключения постоянно действующего договора, в связи с чем такие линии могут рассматриваться как временные границы, разрешение споров о границах только мирными средствами, неокказание содействия государствам, нарушающим установления принципа об обеспечении безопасности границ.

Государства обязаны не нарушать установленные внутренними и международными нормами правила о режиме границ. Так, режим охраны границы Российской Федерации, установленный Законом “О государственной границе Российской Федерации” 1993 г., предусматривает строго визовый въезд на территорию России, Шенгенское соглашение 1990 г., заключенное 9 государствами Европы, напротив, установило принцип безвизового пересечения границы гражданами государств – участников Соглашения. Правом государства является установление или снятие таможенных и иных ограничений, связанных с прохождением границы физическими лицами, транспортными средствами, товарами.

В отношении границ также действует институт мер доверия, выражающийся в запрете передвижения войск или проведения учений вблизи границ, создания зон безопасности и др., в установлении транспарентности (прозрачности) границ для отдельных видов товаров, услуг. Такой режим установлен между некоторыми странами СНГ.

Нарушение границ считается международным преступлением, в связи с чем возможно применение самых жестких ответных мер, предусмотренных, в частности, в ст. 39–47 Устава ООН: применение вооруженных сил, других санкций чрезвычайного характера, вплоть до ограничения суверенитета виновного государства.

Принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем начал свое становление с морально-этической идеи, проводником которой был канцлер России князь М. Горчаков, позже – приват-доцент Санкт-Петербургского университета Ф. Мартенс, Николай II, российский император, считавший, что созываемые по его инициативе I и II мирные конференции 1899–1907 гг. послужат прежде всего делу разоружения. Далее в доктрине и на уровне морально-политических норм работала Лига Наций, продолжает свою деятельность в этом направлении и ООН, добившаяся блестящих результатов в использовании правовых средств достижения всеобщего, т.е. для всех

субъектов, и полного, т.е. в отношении возможно большего числа объектов, видов вооружений, разоружения.

Формирование принципа всеобщего и полного разоружения как правовой нормы началось с включения в Устав ООН права Генеральной Ассамблеи обращаться к государствам-членам с рекомендациями по поводу разоружения и регулирования вооружений. Полная же формулировка принципа в том виде, в каком он существует в настоящее время, сложилась из содержания преамбул практически всех известных договоров, конвенций, соглашений о конкретном разоружении. Особое значение среди них имеют универсальные – открытые для всех государств – договоры. Первым среди них является Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., подтвердивший, что “главной целью является скорейшее достижение соглашения о всеобщем и строгом разоружении под строгим международным контролем в соответствии с целями ООН”.

Последующие источники принципа – договоры 1968, 1971, 1972, 1977, 1980, 1993 гг. о нераспространении ядерного оружия, о неразмещении ядерного оружия на дне морей и океанов за пределами 12-мильной зоны прибрежных государств, об уничтожении и запрещении применения бактериологического оружия, о запрещении обычного оружия неизбирательного действия, о запрещении химического оружия, “погодного” оружия и другие договоры, связанные с демилитаризацией или нейтрализацией отдельных видов территории планеты Земля (Вашингтонский договор об Антарктике 1959 г., Договор о космосе 1967 г., договоры Тлателолко 1968 г. и Раротонга 1985 г. об установлении безъядерных зон в Латинской Америке и Южной части Тихого океана, договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии 1995 г.), подкрепляют главное требование принципа о достижении всеобщности круга **субъектов** принципа, наиболее полного охвата **объектов** конкретного разоружения, а также о непрекращающемся процессе достижения договоренностей о разоружении, вплоть до достижения конечной цели, поставленной принципом.

Объектом защиты принципа разоружения являются общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности государств, всей планеты, человечества, т.е. безопасности в самом широком смысле слова. Гонка вооружений, ее пагубные последствия связаны практически со всеми глобальными кризисными точками нынешнего этапа цивилизации – экологией, экономикой, правами человека, особенно правами четвертого поколения, такими, как право на жизнь в безъядерном мире, право на жизнь в экологически чистом мире.

Объектом сотрудничества государств по реализации принципа разоружения, т.е. объектом в узком смысле слова (предметом), являются конкретные виды вооружений, действия государств или требование воз-

держания от каких-либо действий, связанных с разоружением. В самом обобщенном виде можно назвать следующие: ликвидация обычных вооружений, ликвидация средств доставки вооружений (стратегического оружия), ликвидация военных баз на чужих территориях, нейтрализация, демилитаризация, немилитаризация территорий, включая территории, являющиеся общечеловеческим достоянием, создание действенных мер эффективного контроля за соблюдением достигнутых договоренностей.

Права государств состоят в участии в договорном процессе, участии в договорах по разоружению, использовании механизмов защиты, устанавливаемой этими договорами, в праве на обращение к международным процедурам в случае нарушения принципа со стороны других участников, в участии в инспекциях и праве требовать проведения таких инспекций в отношении предполагаемых нарушителей и применения международных санкций к нарушителям принципа и их пособникам.

Обязанности государств, как следует из формулировки принципа, состоят в неуклонении от участия в процессе достижения договоренностей о всеобщем и полном разоружении, в соблюдении достигнутых договоренностей, подчинении требованиям о проведении инспекций, как это обусловлено, например, Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г., или Вашингтонским договором об Антарктике 1959 г., или Договором о космосе 1967 г. Существенной обязанностью является неувеличение военных бюджетов и обеспечение их транспарентности.

Механизм соблюдения договоров по разоружению складывается из трех основных элементов: 1) национальных средств и методов разоружения и контроля за разоружением со стороны других участников, 2) средств и методов, предусмотренных самим договором для данного вида вооружений, 3) универсальных институтов, например, Совета Безопасности ООН, к которому апеллирует большинство договоров, конвенций по разоружению.

Принцип разоружения как новейший принцип является одним из самых динамичных в системе принципов. Задача государств, их обязанность перед человечеством состоит в заключении договоров о запрещении еще существующих вооружений, из которых складывается то, что называется "военная сила", а также в запрещении вооружений, которые могут быть изобретены в будущем.

Принцип мирного разрешения международных споров является функциональным принципом международного права. Он представляет собой совершенный метод, систему способов и механизмов, обеспечивающих мирное сотрудничество субъектов системы во всех областях. В качестве универсальной нормы принцип существует с 1945 г., будучи включенным в Устав ООН, хотя как многосторонняя норма он применялся уже после Гаагских конференций 1899–1907 гг., был подтвержден в качестве таковой Пактом Бриана – Келлога 1928 г., обсуждался и рекомендовался Лигой Наций.

Источником принципа являются Устав ООН (п. 3 ст. 2, ст. 33–37), Статут Международного суда ООН, уставы региональных политических организаций, положения огромного числа международных договоров, регулирующих различные отношения государств.

Конкретизация принципа, согласованное понимание и толкование его положений, а также соображения по поводу его развития предпринимаются через систему актов Генеральной Ассамблеи ООН, ее деклараций и резолюций, таких, как Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств (1970 г.), Манильская декларация о мирном разрешении международных споров 1982 г., и региональных актов, например, Итоговый документ Совещания в Валлетте “Принципы урегулирования споров и положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров” 1991 г.

Права государств, других субъектов системы международного права, устанавливаемые принципом, состоят в том, что они имеют право: выбирать средства и способы разрешения конфликта; требовать, чтобы стороны, участвующие в конфликте, не уклонялись от поисков способов мирного разрешения противоречий; требовать выполнения принятых решений; прибегать к помощи международных организаций, в частности, ООН, ОАЕ, ОАГ, ОБСЕ.

Обязанности государств, обусловленные задачами принципа, состоят прежде всего в том, чтобы государства – участники спора: не прекращали процесс мирного урегулирования и поисков взаимоприемлемых способов; при разрешении спора исходили из учета интересов или баланса интересов спорящих сторон; в процессе мирного урегулирования воздерживались от любых действий, могущих нанести ущерб поискам путей мирного разрешения спора; выполняли принятое в согласованном порядке решение.

В случае, если спор имеет серьезный характер и если его продолжение может угрожать интересам безопасности сторон и всеобщему миру, Совет Безопасности ООН может рекомендовать сторонам принять конкретную процедуру урегулирования, а в случае отказа обратиться с призывом к сообществу государств применить уставные санкции против нарушителей по ст. 40–41 Устава ООН.

Особенностью содержания принципа мирного разрешения международных споров является входящий в его структуру достаточно обширный перечень способов мирного разрешения межгосударственных противоречий. Один только Устав ООН содержит их около десятка. Кроме упомянутых ранее, ст. 33 называет двусторонние переговоры, добрые услуги, посредничество, являющиеся традиционными, и новые – обращение к региональным органам, обследование.

Все известные региональные организации имеют органы мирного разрешения споров – комиссии, комитеты, суды. Так, ОАЕ (Организация африканского единства) имеет комиссию по посредничеству, примирению и арбитражу; Лига арабских государств – юридический коми-

тет, кроме которого споры может разрешать также Совет Лиги; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе имеет Суд по примирению и арбитражу и Комиссию по примирению.

Принцип суверенного равенства государств, или, как его иногда называют в доктрине, принцип равноправия государств, отражает основную черту и особенность международного права – наличие у его основных субъектов-государств качества суверенитета и в силу этого – равенство самих субъектов. Качество суверенитета, уникальное по своему характеру, является основой для классификации субъектов международного права и определения юридической природы и объема их правосубъектности; для установления только согласительной процедуры международного нормотворчества; для отказа от создания организаций, обладающих чертами наднациональности, и многого другого, что позволяет говорить о международном праве как особой системе права.

В силу этого качества государства – субъекты международного права равны независимо от времени возникновения, величины территории, количества населения, наконец, от чьего-то признания или непризнания.

Основным источником принципа равноправия является Устав ООН, закрепивший его в писаной форме в п. 1 ст. 2, практически все правомерные международные договоры и обычаи рецепируют положения принципа или основываются на нем. Как и другие принципы, он конкретизируется также в морально-политических и других видах социальных норм, регулирующих отношения государств, – в Декларации о принципах, касающихся дружественных отношений государств (1970 г.), Декларации принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 г., Итоговом документе Мадридской встречи СБСЕ 1983 г. и др.

Закрепляя формально-юридическое равенство участников правоотношений, баланс их взаимных прав и обязанностей, принцип не препятствует достижению фактического равенства, дающего преимущества слабейшему относительно данного объекта договора субъекту. Международное право поощряет создание режима преференций для слаборазвитых государств, оказание помощи жертвам катастроф. Все эти отношения не противоречат установлениям принципа равенства государств, дополняя его требованиями общеправового принципа справедливости.

Права государства, обусловленные принципом равноправия (суверенного равенства) – важнейшим функциональным принципом системы, заключаются в равном допуске ко всем видам сотрудничества и на равных со всеми основаниях, в равной защите через международно-правовые механизмы. Ярко реализуются императивы принципа в связи с проблемой допуска к использованию богатств, признаваемых общечеловеческим достоянием, – открытого моря, Антарктики, космоса. Их ресурсы используются, как отмечается в договорах, в интересах всего общества с учетом интересов и прав государств, пока не имеющих достаточных технических возможностей.

Одна из сторон рассматриваемого принципа заключается в том, что государства равноправны и независимы при осуществлении своих внешних связей. Они свободно, по своему желанию, без давления извне вступают в дипломатические или консульские отношения, обмениваются посольствами или миссиями, поручают выполнение своих функций третьему государству; они сами решают проблему признания новых государств и правительств, вступления в международные организации и выхода из них. Кстати, именно наличие этого важнейшего и подкрепляемого принципом права не дает оснований говорить о наличии в международном сообществе наднациональных организаций, ибо признаками таковых являются следующие: невозможность выхода по собственному желанию, требование подчинения меньшинства большинству при принятии решений такой организацией и наличие исключительной компетенции организации в осуществляемом ею виде сотрудничества.

Особая группа прав, защищаемых принципом, связана с участием государств в универсальных договорах, кодифицирующих нормы международного права или регулирующих отношения, связанные с использованием общечеловеческого достояния или решением глобальных проблем. Каждое государство имеет право на защиту и выгоды, обусловленные его участием в таких договорах, имеет право требовать, чтобы его права на участие были реализованы. В связи с этим следует упомянуть дискриминационную формулу ООН об участии в договорах, в соответствии с которой государства – нечлены ООН не могли стать участниками договоров, заключенных в рамках или под эгидой ООН, хотя объект договоров касался всех государств. (Она была включена в Конвенции по морскому праву 1958 г., Венскую конвенцию о дипломатических сношениях 1961 г. и др. В настоящее время ограничения такого рода не встречаются.)

Обязанности государств состоят во взаимном признании юридического равенства, в заключении сбалансированных договоров, где объем прав соответствует объему возлагаемых на субъектов обязанностей, в уважении международной правосубъектности друг друга, в частности, в недискриминации при осуществлении государствами своей внешней функции – установлении дипломатических и консульских отношений, признании государств, вступлении и выходе из международных организаций.

Одновременно не является обязанностью государства заключение дипломатических или консульских соглашений, участие в договорах без явно выраженного согласия. Не являются нарушением принципа ограничения, налагаемые на государства в качестве санкций за серьезные нарушения международного правопорядка, например, упомянутые в ст. 5 и 6 Устава ООН приостановление членства в ООН или исключение из ООН.

В случае нарушения принципа, например, при заключении неравноправных договоров, дискриминации при реализации внешней функции,

возможно применение санкций в виде ответных мер, адекватных нарушению.

Принцип невмешательства во внутренние дела государств тесно связан с наличием у них качества суверенитета и основывается на одном из его элементов – независимости государства при осуществлении его внутренней функции. Устав ООН, положивший начало формулированию принципа в писаной форме, подтвердил существование практики невмешательства государства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства, хотя и ограничил круг субъектов вмешательства только органами ООН. В полной формулировке принцип существует в обычно-правовой форме, но о его понимании и представлениях о правовом содержании и практике применения можно судить по согласованным государствами резолюциям и декларациям Генеральной Ассамблеи ООН, например, по тексту Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (1982 г.) и др.

Принцип призван защищать внутреннюю функцию государства, что представляет собой один из аспектов полной и суверенной власти государства, осуществляемой им на своей территории, в пределах своих границ.

В соответствии с принципом государство имеет право самостоятельно устанавливать свою политическую и экономическую системы, распоряжаться естественными ресурсами, разрабатывая их самостоятельно или концессионно, вводить тот или иной режим пребывания иностранных граждан на своей территории, вводить налоги и сборы, таможенные правила, т.е. суверенно, без вмешательства извне и какого-либо давления разрешать проблемы внутренней жизни физических лиц на своей территории.

Обязанности государства в рамках принципа состоят в невмешательстве во внутренние дела другого государства, такие, как, например, установление формы правления, проведение плебисцитов и референдумов, принятие законов, проведение выборов, расходование займов и пр. Государства обязаны воздерживаться от действий, которые могут рассматриваться как неправомерное давление на государство с целью получения особых прав и преимуществ. Это может быть финансовое давление, обещание дать привилегии при условии кредитов, кредитование, но под условием покупки продукции государства-кредитора, уступки территории. Вмешательством во внутренние дела государства считается также вещание на его территорию без его на это согласия.

Любое действие, предпринятое с целью неправомерного, в нарушение принципа, давления на государство, дает последнему или сообществу право на ответные действия, предпринимаемые индивидуально или через международные механизмы ООН и региональных организаций.

Государство само определяет пределы своей компетенции и само может пойти на ее ограничение в интересах международного сотрудни-

чества – для защиты окружающей среды, защиты прав и основных свобод человека, общей безопасности, решения глобальных проблем. Подобные самоограничения необходимы также при реализации взятых на себя международных обязательств, особенно в упомянутых областях сотрудничества. Так, например, в 1989 г. СССР, а ныне Российская Федерация как его правопреемник, признал обязательную юрисдикцию Международного суда ООН по спорам, связанным с соблюдением на территории России важнейших актов по правам человека. Тем самым Россия сознательно ограничила свои права по наказанию виновных физических лиц, а также признала правомерными такие действия, как сбор сведений о соблюдении прав человека на ее территории, получение и оценка этой информации другими членами сообщества, ее передача и др. В то же время Россия могла и не совершать подобной акции, так как признание или непризнание юрисдикции международных судов или арбитражей относится к ее собственной компетенции.

Принцип сотрудничества государств, как и принципы мирного разрешения международных споров, суверенного равенства государств, является функциональным принципом международного права. Сотрудничество – единственный способ реализации государствами своих интересов, так как ни одно из них не может выжить в условиях автаркии, экономической, политической изоляции. Напротив, отрешение от сотрудничества является одним из видов самых суровых санкций в соответствии с Уставом ООН (ст. 5, 6, 40, 41).

Принцип сотрудничества является формой практической реализации всех остальных принципов международного права. Принцип сотрудничества представляет собой не столько право, сколько обязанность всех государств сотрудничать друг с другом. Устав ООН в преамбуле и п. 3 ст. 1 обязывает членов ООН “осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера”. Сам принцип пронизывает все положения Устава ООН, универсальных и других правомерных договоров.

Конкретизация принципа сотрудничества дана в морально-политических нормах Декларации 1970 г., Декларации Заключительного акта СБСЕ 1975 г. Первая уделяет внимание наиболее широкому кругу отношений, последняя – процедуре и методам сотрудничества.

В соответствии с императивами принципа сотрудничества государства имеют право на выбор видов и форм сотрудничества, на отказ от сотрудничества, если это совместимо с международным правом, а также если этого требуют интересы безопасности. В случаях, предусмотренных договорами, они могут иметь право на льготные режимы сотрудничества.

Государства обязаны сотрудничать с учетом всех принципов международного права, т.е. равноправно, справедливо, без давления и попыток вмешательства во внутреннюю или внешнюю функцию государства; вы-

года от сотрудничества не просто должна быть взаимной, но, как указывается в Уставе ООН, Декларациях ООН, других документах, должна служить благом всех государств, человечества в целом.

Сотрудничество должно содействовать взаимопониманию, доверию, укреплению добрососедских отношений и международного мира.

Принцип добросовестного выполнения международных обязательств является функциональным принципом международного права, одним из базовых принципов системы всего международного права, обеспечивая стабильность международного правопорядка. Его основа – древнейшая обычно-правовая норма, имевшая отношение скорее к писаным, фиксированным нормам. Устав ООН (п. 5 ст. 2), на который ссылаются как на источники принципа, содержит только часть его содержания – предписывает государствам соблюдать обязательства, вытекающие из членства в ООН, а для государств-нечленов – только обязательства, вытекающие из принципов Устава ООН.

Наиболее полное выражение, причем только в отношении договоров, принцип получил в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и в ст. 38 Статута Международного суда ООН, где говорится о применении наряду с писаными также и обычно-правовых норм.

В настоящее время практика и доктрина единодушны в вопросе о том, что принцип имеет равное отношение ко всем нормам международного права независимо от формы их объективирования.

Практика государств, ее согласованное толкование в декларациях, резолюциях Генеральной Ассамблеи свидетельствует о том, что обязательства, вытекающие из писаных или обычных норм, равнозначны по своим последствиям и охраняются идентичными механизмами, связанными не с формой существования нормы, а с ее местом в системе международного права: принцип, существующий в обычно-правовой форме, будет защищаться более жесткими мерами, чем, например, региональная норма, и т.д.

Таким образом, объектом защиты принципа добросовестного соблюдения международных обязательств являются отношения государств, других субъектов международного права в связи с созданием, действием, прекращением действия международных договоров и обычаев.

Обязанности государств, обусловленные принципом, заключаются во взаимном уважении правосубъектности друг друга в области международного нормотворчества; в признании приоритета обязательств по международному праву по отношению к национальным нормам, а также в приведении национального законодательства в соответствие со взятыми на себя международными обязательствами; в разрешении споров, возникающих в процессе создания и применения договоров и обычаев, только мирными средствами.

Государства, другие субъекты международного права имеют право требовать соблюдения правомерных договоров и обычаев; получать выгоды, вытекающие из участия в них; получать защиту, необходимую для

Нарушения принципа устанавливаются в соответствии с международно-правовыми механизмами – в органах ООН в первую очередь, а к нарушителям применяются меры принуждения.

Принцип уважения прав и основных свобод человека связывают с правовыми идеями и конституционными актами Соединенных Штатов Америки, Франции и их идеологом аббатом Грегуаром, автором Декларации прав человека 1789 г. Нормативно, в виде универсальной правовой нормы, он был закреплён в преамбуле, ст. 1 и 55 Устава ООН в 1945 г. Далее следовали его конкретизация и уточнение содержания в морально-политических резолюциях и декларациях Генеральной Ассамблеи ООН, из которых важнейшей, этапной, была Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Ее содержание сегодня интересно тем, что она показывает, каковы были в тот период представления о комплексе прав, принадлежащих человеку. Одновременно с 1946 по 1966 г. шла работа в Комиссии международного права Генеральной Ассамблеи ООН над проектом обязательного документа – международного договора, защищающего права и основные свободы человека.

Созданные в результате два документа – Пакты о правах человека 1966 г. – вступили в силу в 1973 г., став базовыми, кодифицирующими положения принципа документами. Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах представляют собой, несмотря на их обширность и проработанность, только минимум прав, которые должны быть предоставлены государствами индивиду, проживающему на их территории, и закреплёны в национальном законодательстве. Позже они также были дополнены и конкретизированы договорами, защищающими отдельные права человека или отдельные категории индивидов. К ним относятся такие, как Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.

Параллельно шло формулирование составов деяний, считающихся грубым нарушением, преступлением против прав человека, в конвенциях о наказании за геноцид, расовую дискриминацию, апартеид (1948, 1966 и 1973 гг. соответственно).

Для защиты своих прав индивид обращается к помощи национальных судов, действующих в соответствии с конституциями государств, положения которых в части, касающейся прав человека, должны соответствовать международно-правовым стандартам – источникам принципа уважения прав и основных свобод человека. В ряде случаев, например, по Конвенции о запрещении пыток и любого другого обращения, унижающего достоинство человека, некоторым региональным документам, индивид с согласия государства может обращаться и в международные органы.

В случае систематического нарушения прав человека в органы международной юстиции, в органы ООН могут обращаться любые члены

сообщества государств, так как при нарушении принципа страдающим, как указывалось ранее, считается все сообщество.

Поскольку принцип обращен к государствам – субъектам международного права, речь должна идти именно об их правах и обязанностях.

Они имеют право, являясь, как было указано ранее, членами сообщества, требовать, чтобы все государства соблюдали свои международные обязательства и не нарушали права человека на своей территории; имеют право обратиться с иском о нарушении прав человека в органы ООН – Генеральную Ассамблею, Совет Безопасности, Международный суд, региональные органы, органы, созданные конкретными договорами для наблюдения за их выполнением. Например, комитеты и комиссии по правам человека созданы в соответствии с Пактами о правах человека, Конвенциями о запрещении расовой дискриминации и апартеида. Государства имеют право требовать наказания лиц, виновных в грубых нарушениях прав человека – международных преступлениях против человечности, и наказывать их, если они оказались на их территории, в пределах их юрисдикции; для этого они имеют право учреждать особые международные суды и трибуналы, как, например, Нюрнбергский, Токийский трибуналы, международный трибунал по Югославии, по Руанде. Государства имеют право на участие в договорах, защищающих права человека, и на защиту таких договоров.

Обязанности государств состоят в неукоснительном соблюдении требований принципа, как-то: в приведении в соответствие с международными обязательствами национального законодательства по правам человека, в наказании лиц, виновных в нарушении прав человека, в разрешении споров, связанных с нарушением прав человека, только мирными средствами. Государства обязаны особо защищать отдельные категории физических лиц, например, национальных меньшинств, инвалидов, коренных народов на своей территории.

Наиболее регламентированы права и обязанности государств по соблюдению принципа в документах СБСЕ-ОБСЕ, особенно в Итоговом документе Венской встречи 1989 г. и Итоговом документе Копенгагенской встречи 1990 г. – так называемой Копенгагенской конституции, а также Венской декларации и Программе действий, принятых в 1993 г. на Всемирной конференции по правам человека, организованной ООН.

Грубыми нарушениями принципа являются геноцид, нарушающий право человека на жизнь в составе расовой, этнической, религиозной группы, расовая дискриминация, нарушающая право человека на равенство в пользовании всеми правами человека, апартеид, представляющий собой форму эксплуатации, рабства и угнетения большинства меньшинством.

Ответственность за нарушение принципа несут как государства, так и дополнительно отдельные категории физических лиц. В качестве санкций могут применены самые жесткие меры, вплоть до ограничения суверенитета государства.

Принцип международной защиты окружающей среды относится по времени возникновения к новейшим, послеуставным принципам международного права.

Начиная с середины XX в. российская и зарубежная доктрина в лице большей части своих представителей сделала вывод о существовании отчетливой тенденции формирования принципа, обязывающего субъектов международного права защищать биоту, флору, фауну Земли, околоземное космическое пространство, в том числе окружающую среду внутри государственных границ как часть единого природного комплекса планеты.

В настоящее время можно говорить о наличии основного принципа международного права, обязывающего государства сотрудничать по охране окружающей среды. В рамках международного права имеется обширный нормативный материал, регулирующий такое сотрудничество. Она представлена почти 400 международными договорами, защищающими отдельные регионы Земли, отдельные виды флоры и фауны, природные процессы, природные комплексы, а также создающих отдельные органы сотрудничества.

Важнейшим подтверждением существования принципа можно считать появление нового состава международного преступления против окружающей среды – экоцида. Составы его содержатся в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду 1977 г., в Конвенции о запрещении обычного оружия неизбирательного действия 1980 г., Протокол III.

В рамках ООН, других универсальных международных организаций – ИМО, ИКАО, ЮНЕСКО – созданы специальные органы, занятые мониторингом окружающей среды и обладающие правом принятия мер, обеспечивающих выполнение международных договоренностей. Особую роль среди них занимает ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде.

Сводя воедино перечисленные ранее правовые основания, а также учитывая постоянность и длительность практики государств по защите окружающей среды (создание нормативных актов, участие в международных организациях, формулирование понятия преступления против окружающей среды), можно сделать вывод о завершении этапа становления принципа и о включении его в систему основных принципов современного международного права.

Принцип защиты окружающей среды, как и принцип уважения прав и основных свобод человека, связан с общечеловеческими ценностями, системообразующими факторами, обуславливающими существование самой цивилизации.

Права государств применительно к принципу заключаются в возможности вести мониторинг национальными и международными средствами, обращать внимание сообщества на нарушение договоров о защите окружающей среды, требовать наказания виновных, а в случае совер-

шения экоцида привлекать к дополнительной ответственности также и физических лиц – руководителей государства, его ведомств и др. В необходимых случаях, в случаях антропогенных катастроф государства могут просить о помощи со стороны сообщества.

Обязанности, обусловленные принципом, корреспондируют перечисленным правам – государства обязаны сохранять окружающую среду внутри своих границ и за их пределами, нести ответственность в случае нанесения ущерба окружающей среде, добросовестно выполнять международные договоры, иными словами, как сказано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН: “Нести историческую ответственность за сохранение окружающей среды перед нынешним и будущими поколениями”.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Являясь нормами международного права, основные принципы все же занимают особое место в его системе. Почему?
2. Приведите примеры классификации принципов, назовите группы принципов, возникших в середине XX в., в конце XX в.
3. Какие деяния считаются международными преступлениями? Перечислите их, назовите источники.
4. Укажите, какие меры могут быть применены против государства, грубо нарушающего принципы международного права.
5. Какие факты подтверждают непрекращающийся процесс совершенствования содержания принципов?

ЛИТЕРАТУРА

- Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995.
- Курс международного права. Т. 2. М., 1989.
- Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996.
- Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.
- Талалаев А.Н. Право международных договоров. М., 1985. Т. 2.
- Фельдман Д.И. Система международного права. Казань, 1983.

Глава IV. СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

§ 1. ОСНОВЫ ВЗАИМНОГО ВЛИЯНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Нормы международного права создаются государствами как основными субъектами в процессе разностороннего сотрудничества в самых различных областях в соответствии с их внутренними и внешними потребностями и интересами. Российская доктрина, так же как и наука международного права других стран, в том числе СНГ, в принципе единоподушна в вопросе о характере соотношения международного и внутригосударственного (национального) права. Общеизвестными являются положения, что, во-первых, международное и внутригосударственное право – это самостоятельные, хотя и взаимосвязанные правовые системы и что, во-вторых, международное и внутригосударственное право находятся в постоянном взаимодействии, соприкосновении, осуществляя взаимное влияние друг на друга.

В науке права проблеме соотношения и связи между системами международного и национального права уделено немалое внимание¹. В гораздо меньшей степени разрабатывался вопрос о взаимодействии самих национально-правовых систем, которое, бесспорно, является одним из существенных звеньев более общего взаимодействия в праве, а именно между системами международного и внутригосударственного права. При этом необходимо особо подчеркнуть, что, говоря о подобном взаимодействии, следует учитывать множественность разнородных и разнообразных национальных правовых систем.

Проблема соотношения международного и внутригосударственного права является центральной в теории международного права, поскольку в ходе ее практического исследования имеется возможность конкретно сопоставить объекты регулирования каждой из систем, выявить специфические особенности, пространственную и субъектно-объектную сферы действия, свойственные им методы регулирования, а также определить формы и способы осуществления норм в рамках отдельной страны. Соотношение международного и внутригосударственного права – это всегда отношения прямых и обратных связей, образующих в комплексе

¹ См.: Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М., 1983; Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М., 1988; Курс международного права. В 7 т. Т. 1. М., 1991; Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996.

взаимодействие систем. Последнее обусловлено объективным характером взаимного влияния и зависимости между внешней и внутренней политикой каждого государства, тенденциями развития мирового сообщества в целом, а также тем обстоятельством, что государства являются создателями как национально-правовых, так и международно-правовых норм.

Возрастание взаимосвязанности международного и внутригосударственного права в современном мире проявляется в увеличении числа международных договоров и национально-правовых актов, посвященных аналогичным или близким предметам регулирования, в усилении роли и значения унифицированного регулирования, осуществляемого с помощью международных договоров, определенных общественных отношений в рамках международного хозяйственного оборота. В частности, вопросы заключения, исполнения и денонсации международных договоров регулируются нормами не только международного, но и внутригосударственного права. Или, скажем, такой факт: свыше 90 государств являются участниками Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) – многостороннего международного договора, регламентирующего торговую политику стран-участниц, и одновременно практически все они имеют национальное законодательство о таможенных тарифах и пошлинах, налогообложении, нетарифных мерах и т.д.

Во многих внутренних актах нашего государства говорится о решении соответствующих вопросов согласно российскому законодательству и/или международным договорам. Так, Закон РСФСР “Об иностранных инвестициях в РСФСР” от 4 июля 1991 г. (в ред. Федерального закона от 16 января 1997 г. № 144-ФЗ) устанавливает: “Отношения, связанные с иностранными инвестициями в РСФСР, регулируются настоящим Законом, а также иными действующими на территории РСФСР законодательными актами и международными договорами” (ст. 5).

Этот момент заслуживает особого внимания, поскольку в нем находит подтверждение еще одна характерная черта взаимосвязи и взаимодействия международного права и национально-правовых систем. Она выражается в том, что средства международного и внутригосударственного права зачастую используются комплексно, о чем свидетельствуют как положения международных соглашений, так и нормы национально-правовых актов. Так, ст. 7 Гражданского кодекса Российской Федерации 1994 г. недвусмысленно закрепляет, что “международные договоры Российской Федерации применяются к гражданско-правовым отношениям непосредственно” (за некоторым исключением, установленным в самом Кодексе), т.е. наряду с актами гражданского законодательства.

Принципиальной основой взаимодействия национального и международного права выступают суверенитет государств, закономерности развития человеческого общества.

§ 2. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ СООТНОШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Проблеме соотношения международного и национального права наука международного права стала уделять внимание с конца XIX в. Первой специальной работой в этом отношении явилась книга известного немецкого юриста Г. Трипеля “Международное и внутригосударственное право”, вышедшая в 1899 г. Однако еще раньше русские ученые Л.А. Камаровский и Ф.Ф. Мартенс отмечали несомненную связь и взаимное влияние международного и внутригосударственного права как основную черту их соотношения. Так, Л.А. Камаровский писал в 1892 г.: “Между трактатами и законами существуют многообразные и живые связи. Часто издаются законы, сообразные с трактатами, и, наоборот, заключаются последние для дальнейшего развития и осуществления первых...”. “Здесь нужно строго разграничивать соприкасающиеся области государственную и международную: нельзя одобрить ни перенесения государственных принципов на почву международную ... ни поддержки каких-либо порядков международными мерами”¹.

Исторически в науке международного права в вопросе соотношения международного и внутригосударственного права существовало два основных направления: дуалистическое и монистическое. Последнее распадается на теории примата международного права и примата внутригосударственного права. **Дуалистическая теория** основывалась на разграничении международного и национального права и их неподчиненности одного другому. Как явствует из вышеприведенных высказываний, русские дореволюционные авторы конца XIX – начала XX в. стояли на позициях дуализма, хотя формально это не было выражено таким образом. Главным тезисом дуалистического направления была констатация различий в объектах регулирования, субъектах права, а также источниках права. Международное и внутригосударственное право, согласно Трипелю, суть не только различные отрасли права, но и различные правопорядки.

Эти два круга, которые не более чем соприкасаются между собой, но никогда не пересекаются. Эти суждения не должны квалифицироваться как вывод о том, что дуалисты абсолютизировали независимость рассматриваемых правопорядков, не видели или отрицали связи между ними. Наоборот, в своей специальной работе “Международное и внутригосударственное право”, а также в курсе, прочитанном в Гаагской академии международного права, Г. Трипель исследовал вопросы взаимосвязи между обоими правопорядками по широкому спектру:

¹ Камаровский Л.А. Основные вопросы науки международного права. М., 1892. С. 41; 33–34.

“рецепцию” и “репродукцию” положений международного права внутригосударственным правом и наоборот; отсылку одного права к другому; внутригосударственное право, запрещенное международным; перенесение действия норм одной правовой системы в рамки другой и т.д., подчеркивая при этом, что для того чтобы международное право могло выполнять свою задачу, оно постоянно должно обращаться за помощью к внутреннему праву, без чего оно во многих отношениях бессильно. Об отсылке одного к другому говорил также в отношении международного и внутригосударственного права и другой сторонник дуалистического направления – итальянский автор Д. Анцилотти.

Именно дуалистическая теория прошлого во многом составила необходимую основу для современной доктрины соотношения международного и внутригосударственного права, сформировавшейся в отечественной науке международного права и отчетливо проявившейся в трудах В.Н. Дурденевского, Е.А. Коровина, Д.Б. Левина, Н.В. Миронова, Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина, Е.Т. Усенко, Н.А. Ушакова, С.В. Черниченко, В.М. Шуршалова и др.

Монистические концепции в противовес дуалистической исходят из соединения международного и внутригосударственного права в одну правовую систему и лишь в зависимости от того, какая часть преобладает – внутригосударственное право или международное, – различают примат (верховенство) внутреннего права государства или международного. Теории примата внутригосударственного права получили распространение в конце XIX – первой половине XX в. преимущественно в работах немецких авторов (А. Цорна, А. Лассона, Е. Кауфмана, М. Венцеля), которые основывались в принципе на взглядах Гегеля, считавшего международное право правом “внешнегосударственным”. Отсюда и представление указанной категории монистов о международном праве как о сумме внешнегосударственного права различных государств, т.е. о “внешнем государственном праве”, что, по существу, означало нигилистический подход вообще к существованию международного права. Особое значение эта теория имела в периоды нарастания германского милитаризма, т.е. подготовки мировых войн, для оправдания произвола в международных отношениях и нарушений международного права. Ныне ее роль практически сведена на нет.

Истоки монистической концепции примата международного права над внутригосударственным коренятся в самом характере международного права, каким оно сложилось к началу XX в. Существовавшее тогда “старое международное право” с его правом на войну, захватом территорий и разделом мира, защитой колониализма и вмешательством во внутренние дела других государств, а следовательно, и попранием суверенитета государств составляло объективную материальную базу для провозглашения международного права “высшим правопорядком” и устранения из него такой категории, как суверенитет. Главными проповедниками и приверженцами теории примата международного права высту-

пили последователи “чистой теории права” – “нормативисты” (Г. Кельзен), “солидаристы” (Ж. Ссель) и некоторые другие (Ш. Руссо). Так, Г. Кельзен утверждал, что международное право вместе с внутригосударственными правовыми порядками, “которые находят в нем свое основание”, образуют единую систему правовых порядков – “универсальную систему всего права”¹.

Неэффективность рассматриваемой теории в нынешних условиях и зачастую ее явное противоречие реальной жизни и практике международного общения привели к отходу от нее и появлению нового течения – “умеренного монизма”, который воздерживается от радикальных утверждений о примате международного права и признает, что во внутригосударственной сфере действует прежде всего внутригосударственное право независимо от его возможного противоречия международному праву².

В современный период, как в юридической литературе международно-правового направления, будь то бывшего СССР или России и других стран СНГ, так и в выступлениях политических деятелей и руководителей различных государств, неоднократно встречаются весьма распространенные высказывания о “примате международного права в международных отношениях”. Более того, многочисленные международно-правовые документы конца 80-х – начала 90-х гг. изобилуют положениями о том, что государства “признают примат международного права в международных отношениях”, “объединяют свои усилия с целью содействия обеспечению международной безопасности, предупреждению конфликтов и обеспечению примата международного права”, а также обязуются “обеспечивать примат международного права во внутренней и внешней политике”, “укреплять мир на основе примата международного права” и т.д.³

Несомненно, что ныне государства как основные действующие лица в международном сообществе, утверждая концепцию примата международного права, отнюдь не стремятся подчинить внутригосударственную сферу международному праву, с тем чтобы вернуться к теории международно-правового монизма⁴, а заявляют о принципиально новой роли

¹ См.: Kelsen H. Principles of International Law. N.Y., 1952. P. 94, 202 et ff.

² См.: Курс международного права. Т. 1. М.: Наука, 1989. С. 276.

³ См.: Договор о согласии и сотрудничестве между СССР и Французской Республикой от 29 октября 1990 г., Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между СССР и ФРГ от 9 ноября 1990 г., Парижская Хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г. и др.

⁴ Тем не менее отдельные попытки противоположной этому трактовки современного содержания примата международного права в российской юридической литературе последних лет имеют место.

международного права в условиях взаимозависимого, во многом целостного мира в процессе регулирования межгосударственных отношений, ядром которых сегодня, несмотря ни на что, являются преимущественно военно-политические и экономические аспекты на основе признания общечеловеческих ценностей. Главной функцией международного права, определяющей его сегодняшнее предназначение, выступает решение проблемы безопасности человечества и устранение угрозы ядерной или обычных войн. Рассматриваемая концепция означает неизбежность принципа соблюдения международных обязательств, преимущественное значение норм международного права как гарантии мира, стабильности, развития многопланового взаимовыгодного сотрудничества. Следование этому принципу не означает признания слияния в единое целое международного и национального права¹.

§ 3. ВЛИЯНИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Как следует из изложенного, главными аспектами проблемы соотношения международного и внутригосударственного права являются: 1) самостоятельность систем международного и внутригосударственного права по отношению друг к другу; 2) влияние внутригосударственного права отдельных государств на образование и развитие принципов и норм международного права, с одной стороны, и влияние международного права на внутреннее право отдельных государств – с другой; иными словами, необходимо подчеркнуть *фактическое взаимодействие систем*; 3) иерархическое соотношение между нормами международного права и нормами национального законодательства (права как такового).

Фактическое взаимодействие систем международного и внутригосударственного права складывается из исторически объективного *первичного* влияния внутригосударственного права на международное в процессе формирования его норм и влияния уже существующих норм международного права на дальнейшее развитие национального законодательства и в целом на состояние права в конкретной стране. В данной связи следует отметить одно особое обстоятельство, характеризующее взаимодействие систем международного и внутригосударственного права. Оно состоит в том, что такое взаимодействие происходит на уровне и в форме взаимного влияния друг на друга источников права каждой из систем.

Первичность влияния внутригосударственного права на международное право в сегодняшнем мире не следует понимать как признание при-

¹ См.: Курс международного права. Т. 1. М., 1989. С. 281.

мата внутригосударственного права над международным. Речь идет прежде всего о том, что государства, вступая в процесс выработки норм международного права, исходят из тех возможностей проявления своей воли, которые предоставляются им национальным законодательством, внутренними социально-экономическими и политическими основами государственного устройства. Поэтому говорить о влиянии национального права отдельных государств, оказываемом на международное право, можно прежде всего применительно к нормам основных законов этих стран – конституций или других актов, закрепляющих фундаментальные принципы их внутренней и внешней политики. Трудно переоценить, например, значение для развития международного права актов Великой Французской буржуазной революции или первых революционных декретов России – Декрета о мире от 8 ноября 1917 г., Декларации прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г., 10 принципов внешней политики в Конституции СССР 1977 г., соответствовавших по содержанию принципам, которые были сформулированы в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и сыграли известную роль в формальном закреплении их в действующих нормах международного права.

Воздействие сложившихся во внутригосударственной сфере принципов и норм (преимущественно конституционных, но не обязательно только таковых) на международное право в рамках нормообразования последнего выступает наиболее яркой и типичной формой влияния. Здесь существуют самые разнообразные примеры. В частности, известна связь между положениями российского, а затем и советского законодательства и последующим закреплением в Уставе ООН (п. 2. ст. 1) такой нормы, как принцип самоопределения народов. Аналогично этому провозглашение Советским Союзом во внутреннем праве, в том числе в актах национализации, права государства на создание подобным образом государственной собственности и в дальнейшем последовательное и неуклонное отстаивание этого права практически, т.е. в процессе реального осуществления международных политических и торгово-экономических отношений, привело к признанию равноправия двух форм собственности, свободы выбора форм внешнеэкономической деятельности и возникновению тождественного специального принципа международного экономического права.

Равным образом включение развивающимися странами в тексты своих конституций или иных основополагающих национальных актов о неотъемлемом суверенитете над естественными ресурсами и богатствами при эффективной поддержке других государств обусловило появление и нормативное закрепление в международных договорах еще одного специального принципа международного экономического права.

Не менее значимым является и такое направление влияния, как *изменение, углубление и развитие содержания, расширение сферы дейст-*

вия и повышение эффективности существующих международно-правовых норм под воздействием национального права. К примеру, в международном праве сложились принципы территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ. Согласно этим принципам государства не вправе произвольно изменять в одностороннем порядке (насиловать) положение линии границы. Для обеспечения неприкосновенности границы сопредельные государства устанавливают взаимно согласованный режим границы, включающий вопросы прохождения и обозначения государственной границы, порядка пользования пограничными водами и коммуникациями, лесными, охотничьими, сельскохозяйственными и другими угодьями вблизи границы и т.д.

Внутренним законодательством ряда сопредельных государств и их международными соглашениями учреждаются некоторые специальные институты, такие, например, как совместные комиссии по проверке границы и пограничные уполномоченные (комиссары). Последние в целях упрочения добрососедских отношений и развития мирного сотрудничества граничащих друг с другом государств осуществляют своевременное адекватное урегулирование различных пограничных инцидентов, возникающих между сторонами. Таким образом, юридическое содержание прав и обязанностей государств, связываемых с принципом уважения неприкосновенности границ, подразумевает и установление аналогичных вышеуказанным специальных органов.

Наряду с этим следует отметить, что в свое время Советский Союз в ходе реализации сотрудничества по поддержанию мирного режима границ с сопредельными государствами привнес немало нового и позитивного в развитие данного института в интересах укрепления добрососедства и безопасности с пограничными государствами, сделав его постоянным элементом в отношениях с сопредельными странами, что подтверждается международными договорами СССР и России как государства – правопреемника его договоров, в том числе и в этой области.

В то же время в отмеченной проблеме соотношения национального и международного права имеется и обратная сторона. В частности, случается, что некоторые организационные и правовые меры, предпринимаемые государствами в их внутринациональной сфере, объективно не отвечают высшим интересам мирового сообщества, служат побудительным импульсом для уточнения, пересмотра или иначе ориентированного подхода к формулированию определенных норм международного права и, следовательно, базирующихся на них прав и обязанностей субъектов международного права. В этом смысле характерен Договор об Антарктике 1959 г. Из истории международных отношений в данной области известно, что в 20 – 40-х годах некоторые страны (Аргентина, Великобритания, Норвегия, Франция, Чили) посредством национально-правовых актов провозгласили свои территориальные претензии в отношении определенных районов Антарктиды. Однако уже тогда было ясно, что

попытки незначительного числа государств подчинить своему суверенитету районы Антарктиды, провести ее раздел и тем самым исключить из круга пользователей международным режимом этой части мировой территории остальных членов международного сообщества, чреваты возникновением множества конфликтов, в том числе и между самими претендентами. Вследствие этого Советский Союз в своих внешнеполитических и международно-правовых акциях твердо выступал против подобного подхода как неправомерного и в 1958 г. предупредил о нежелательности включения в проектируемый договор каких-либо положений, затрагивающих вопрос о территориальных претензиях в Антарктиде, которые могли бы рассматриваться как ставящие одни государства в неравное положение по отношению к другим государствам.

В результате Договор 1959 г. не признал суверенитета какого-либо государства в Антарктике (п. 2 ст. IV), “заморозив” территориальные притязания государств. Кроме того, поскольку он стал ядром “системы договоров об Антарктике” после заключения в последующем других международных соглашений (подробнее см. об этом гл. XVI), подтвердивших неизменность сложившегося статуса на рассматриваемом континенте, следует сделать вывод о соответствующем распространении сферы действия указанной нормы в заданном направлении и именно противоположном тому, которое было выражено в свое время в национально-правовом регулировании.

Одной из существенных сфер влияния внутригосударственного права на прогрессивное развитие международного права закономерно считается устранение из международного права под воздействием внутригосударственных политических и правовых средств отживших, не соответствующих современному назначению международного права институтов, принципов и норм. Так, была отменена ст. 35 (п. 1) Устава МОТ, содержавшая так называемую “колониальную оговорку”, дававшая возможность ряду государств допускать дискриминацию колониальных народов в области их трудовых прав и не применять к ним конвенции МОТ. Равным образом ст. 16-bis Парижской конвенции по охране промышленной собственности 1883 г., содержащая положения о зависимых территориях, вызвала критику стран Восточной Европы в 60-х годах. Вот почему СССР, присоединяясь к Конвенции в 1965 г., на основании своего национального законодательства, принципов внешней политики сделал заявление о том, что подобное положение явно устарело и не соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. В дальнейшем на Стокгольмской конференции по пересмотру Парижской конвенции в 1967 г. положения упомянутой статьи были изменены, хотя и не со всей последовательностью, какая требовалась, исходя из сути современного содержания международного права.

Помимо всего сказанного, рассматривая вопрос о влиянии систем национального права на развитие международного права, необходимо

указать и на такой важный аспект, как рецепция и активное использование в настоящее время международным правом основных правовых формул (“юридических максим”) – особых юридических принципов, пришедших из внутригосударственного права (первоначально из римского права, а затем усвоенных буржуазными национальными правовыми системами): “последующий закон отменяет предыдущий”, “общий закон отменяется специальным”, “договоры не вредят и не приносят выгоды третьим лицам”, “никто не может предоставить другому больше, чем имеет сам”, “равный над равным власти не имеет” и т.д.

Практика многопланового сотрудничества государств располагает немалым количеством примеров, демонстрирующих разнообразие и сложность граней в соотношении этих двух явлений – внутригосударственного и международного права. Особого внимания к себе требует такая особенность, как комплексность отношений связи и обратных связей между указанными категориями. Необходимой иллюстрацией в этом плане может явиться содержание нормы о суверенитете государств в территориальных водах как институте морского права.

В частности, Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне от 29 апреля 1958 г. сформулировала положение о том, что, во-первых, “суверенитет государства распространяется за пределы его сухопутной территории и его внутренних вод на морской пояс, примыкающий к его берегу и называемый территориальным морем” (ст. 1), что суверенитет прибрежного государства распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как и на поверхность и недра его дна (ст. 2), во-вторых, что указанный суверенитет осуществляется с соблюдением статей конвенции и других норм международного права (т.е. положений других международных договоров и обычаев), и, наконец, в-третьих, что проход иностранных рыболовных судов не считается мирным, если они не соблюдают законов и правил, которые могут быть изданы и опубликованы прибрежным государством с целью запрещения этим судам заниматься рыболовством в территориальном море (п. 5 ст. 14). В последующем многими морскими государствами были изданы национально-правовые акты о запрещении лова рыбы, иного промысла в территориальных водах для иностранных судов, среди которых Алжир, Норвегия, Польша, СССР, Того, Турция, Франция и др. Затем такое содержание суверенитета государства в территориальном море, имеющем ширину не более 12 морских миль, было подтверждено Конвенцией по морскому праву 1982 г. Таким образом, в современном международном праве понимание суверенитета государства в территориальных водах однозначно включает в себя право на запрещение осуществления судами иностранных государств какой-либо хозяйственной либо иной деятельности без специального разрешения (выраженного или в национальном праве, или в международном соглашении) прибрежного государства.

§ 4. ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ФОРМИРОВАНИЕ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Существует ряд областей государственной жизни, в которых влияние международного права на сферу национально-правового регулирования проявляется наиболее активным и заметным образом. Прежде всего это сфера внешнеполитическая, закрепляемая соответственно в основных законах государств – конституциях. Ранее было показано, как конституционные принципы внешней политики Советского государства, а также республик, входящих в его состав, в том числе и России (запрещение пропаганды войны, содействие сотрудничеству с другими странами, поддержание и укрепление мира и безопасности и т.д.), зафиксированные в национально-правовых актах, сказались на реальном ходе нормотворчества в международном праве. В данном случае необходимо рассмотреть неотделимый от этого обратный процесс.

Абстрагируясь от разнообразных факторов, определяющих существенные различия между Конституцией СССР 1977 г., Конституцией РСФСР 1978 г. и Конституцией Российской Федерации 1993 г., очевидно, что прослеживается определенная преемственность ряда их положений. Вместе с тем Конституция Российской Федерации идет намного дальше по пути создания необходимых материально-правовых предпосылок для реального воздействия внутригосударственных норм на развитие международного права, с одной стороны, и усвоение демократических стандартов, выработанных международным правом, – с другой. Так, сегодня Конституция России включает не отдельные принципы международного права как основы правовой системы, а все “обще-признанные принципы и нормы международного права” (ст. 15). Причем важное значение имеет тот факт, что положения, относящиеся к вышеуказанному, содержатся в разделе, определяющем иерархию, т.е. соподчинение соответствующих предписаний, действующих в государстве.

Другой областью, которая непосредственно подвержена воздействию международного права, выступает внутригосударственное регулирование организации и обеспечения в целом внешних сношений данной страны с другими государствами (дипломатическое представительство, представительство в международных организациях), а также заключение, исполнение и денонсация международных договоров. Не менее важной является область защиты и осуществления прав и свобод человека. Положение в современном мире сегодня таково, что государства не могут не полагаться на разработанные в международной сфере стандарты прав человека при создании национально-правовых норм или в ходе правоприменительной деятельности. Если государство является стороной в Международных пактах о правах человека 1966 г. и если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами,

то в силу ст. 2 (п. 2) Пакта о гражданских и политических правах оно обязуется принять меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте.

Чтобы активно присутствовать на международной арене и участвовать в решении конкретных международных проблем, государства должны вступать в разнообразные политические и иные отношения с другими государствами, заключать международные договоры, причем делать это, не только сообразуясь со своими нормами национального законодательства, но и подчиняться нормам и принципам международного права. Таким образом, чтобы избежать коллизии, следует иметь такое национальное право, которое не противоречило бы установлениям международного права. Подобное согласование международного и внутригосударственного права может быть обеспечено несколькими способами.

Хотя международное право не предписывает, каким образом государство осуществит реализацию взятого на себя международно-правового обязательства, так как это целиком лежит в плоскости осуществления государственного суверенитета, нельзя сказать, что международное право игнорирует этот вопрос. Механизм согласования, увязки международного и национального права базируется на принципе, что государство обеспечивает выполнение международного договора всеми находящимися в его распоряжении властными действиями в соответствии с конституционными и иными предписаниями.

Среди юридических форм согласования международного и внутригосударственного права в науке международного права различают: трансформацию (прямую и опосредствованную), инкорпорацию, рещецию, отсылку к международному договору¹.

Под *прямой трансформацией* в международно-правовой литературе чаще всего понимают то, что международный договор, заключенный государством и вступивший в действие, непосредственно приобретает силу закона. При этом аргументация связывается с конституциями государств, которые объявляют международное право либо частью права страны, либо превышающим силу законов. Как устанавливается в ст. VI Конституции США, договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются верховным правом страны, и суды каждого штата обязываются их исполнять, даже если бы в консти-

¹ С.В. Черниченко различает, например, 5 видов трансформации: автоматическую инкорпорацию, отсылку, индивидуальную инкорпорацию, адаптацию, легитимацию. (См.: Черниченко С.В. Личность и международное право. М.: Международные отношения, 1974. С. 49–53). Р.А. Мюллерсон, критикуя термин “трансформация”, предлагает ввести иное понятие – “имплементация международного договора”, который в общем-то тоже довольно условен. (См.: Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1982. С. 56–74 и след.).

туции и законах отдельных штатов встречались противоречащие им постановления. В ст. 55 Конституции Франции закрепляется: “Договоры и соглашения, должным образом ратифицированные и одобренные, имеют силу, превышающую силу внутренних законов, с момента опубликования при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной”. Можно считать, что Россия также придерживается аналогичных позиций, поскольку соответствующая воля государства в предписаниях ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 г. выражена недвусмысленным образом: “Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы”.

При *опосредствованной трансформации* имеется в виду, что конституция или другие законодательные акты государств регламентируют вопрос о способах введения в действие международных договоров внутри государств. Например, ст. 12 Конституции Нигерии говорит, что “ни один договор между Федерацией и какой-либо другой страной не будет иметь силы закона, кроме как в объеме, в котором любой такой договор был введен в право Национальным собранием”. Статья 96 Конституции Испании предусматривает, что “законно заключенные и официально опубликованные в Испании международные договоры составляют часть ее внутреннего законодательства”. Еще более интересными и определенными выглядят в этом отношении положения Гражданского кодекса Испании: “Правовые нормы, содержащиеся в международных договорах, не имеют прямого применения в Испании. Эти нормы применяются лишь после введения их во внутреннее право путем полного опубликования в Официальном бюллетене государства” (ст. 1.5).

Термин “трансформация” носит условный характер, так как в действительности нормы международного права не утрачивают присущей им правовой природы. Никакого “превращения” одних норм в другие не происходит и произойти не может. Сущность явления, именуемого трансформацией, состоит в обеспечении государством посредством своих властных полномочий выполнения международных обязательств. Как таковые последние реализуются во внутригосударственном праве. В этом плане подразумевается не формальный юридико-технический прием преобразования международно-правовых норм во внутригосударственные предписания, а вся совокупность мер, предпринимаемых государством в целях обеспечения исполнения международно-правового обязательства в пределах национальной территории. Например, в связи с подписанием Российской Федерацией 17 марта 1992 г. Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий правительство России издало специальное постановление от 4 ноября 1993 г. № 1118 “О принятии Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий”, содержащее перечень действий компетентных государственных органов по реализации участия Российской Федерации в названной Конвенции, в том числе устанавливающее обязанность МИД РФ уведо-

мить депозитария о принятии Конвенции Правительством РФ, возлагающее организацию выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из Конвенции, на Государственный комитет по охране окружающей среды, а выполнение функции по оповещению и действиям при ликвидации последствий промышленных аварий – на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС Российской Федерации).

Теория трансформации в ее “материальном” понимании не устраняет справедливости тезиса о том, что международный договор есть источник международного права, а одним из основных источников внутригосударственного права продолжает быть национальный закон даже и тогда, когда он воспроизводит положения договора. В случае, если формулировки закона совпадают по тексту с положениями договора, принято говорить об *инкорпорации*.

Если в национальном законе в индивидуальной или общей форме зафиксировано правило о том, что при расхождении норм национально-го права и норм международного договора в регулировании определенных общественных отношений применяются нормы международного договора, речь идет об *отсылке* к международным договорам. Так, п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации гласит, что если “международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”. В данном случае это формула общей (генеральной) отсылки. Обычные же отсылки к международным договорам, будучи весьма распространенным средством взаимодействия международного и внутригосударственного права, часто применяются в специальных актах по отдельным вопросам.

В мировой юридической литературе в свое время весьма оживленно обсуждался вопрос о делении норм международных договоров на так называемые “самоисполнимые” и “несамоисполнимые”. Особое значение эта проблема получила в теории и практике США. Однако и для нашего государства она является значимой, особенно в свете положений новой Конституции, как в части уже упоминавшейся ст. 15, так и других (например, ст. 17, 18), устанавливающих, что, во-первых, права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, и, во-вторых, эти права и свободы являются “непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием”.

“Самоисполнимые” нормы договора – это такие, которые, будучи соответствующим образом санкционированы государством, предназначены для непосредственного регулирования внутригосударственных отношений, если это в принципе допускается отечественным правом, хотя именно содержащие такие нормы договоры и требуют прежде всего из-

дания трансформационного акта со стороны заключившего договор государства.

“Несамостоятельные” нормы – это нормы, которые в силу сформулированных в них положений, для того чтобы быть применимыми, нуждаются в конкретизации со стороны национального правопорядка. В частности, монреальский Протокол 1984 г., касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации, предусматривает, что каждое гражданское воздушное судно выполняет приказ о посадке согласно установленным в соглашении требованиям. С этой целью каждое договаривающееся государство “принимает все необходимые положения в своих национальных законах и правилах, с тем чтобы сделать его выполнение обязательным для любого гражданского воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве или эксплуатируемого эксплуатантом, основное место деятельности которого или постоянное местопребывание которого находится в этом государстве. Каждое Договаривающееся государство предусматривает суровые наказания за любое нарушение таких применяемых законов или правил и передает дело своим компетентным органам в соответствии со своими законами или правилами” (ст. 3-bis).

Из самих приведенных предписаний видно, что речь идет о “несамостоятельном” в данном случае договоре, так как: 1) он устанавливает обязанность государств; 2) чтобы осуществить выполнение договора, государствам нужно предусмотреть специальные положения в своем национальном праве (ввести новые или изменить старые); 3) хотя в цитируемой статье говорится о действиях гражданского воздушного судна (точнее, командиров экипажа, т.е. физических лиц) и наказаниях за них, сама по себе она неприменима, поскольку лишь обуславливает введение специальных норм и в уголовное или иное законодательство, но не решает вопросы состава деяния, его квалификации и, наконец, санкции.

В заключение следует еще раз подчеркнуть, что взаимоотношения международного и внутригосударственного права характеризуются особым состоянием – постоянным и неразрывным взаимодействием, подтверждение чему можно найти, в частности, в праве договоров: с одной стороны, участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.), ибо в силу международного права государство должно на основе заключенных в договоре обязательств привести в соответствие с международным договором свое внутреннее законодательство. С другой стороны, нарушение определенных положений внутригосударственного права при ряде обстоятельств, если это имело отношение к ненадлежащему изъятию воли государства и касалось нормы внутреннего права особо важного значения, может повлечь за собой недействительность договора (ст. 46).

§ 5. АКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ВНУТРЕННЕЕ ПРАВО ГОСУДАРСТВ

Рост числа международных организаций и усиление их роли в обеспечении эффективного сотрудничества между государствами в различных областях неуклонно приводит к повышению авторитета принимаемых ими решений, которые оказывают серьезное влияние на сферу внутренней компетенции государств-членов. Наиболее ярким примером взаимного воздействия международного права и внутригосударственного права, как было показано выше, служит практика осуществления актов Организации Объединенных Наций. Резолюции Генеральной Ассамблеи, несмотря на то, что являются актами, не имеющими обязательной юридической силы, тем не менее реально сказываются на соответствующем развитии конституционного и других отраслей права государств – членов ООН. Это касается прежде всего таких областей, как права человека, в которых изначально существенной была роль именно актов международных организаций (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Декларация о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1963 г. и т.д.).

Органы международных организаций, принимая решения в пределах своей компетенции, могут обязывать государства обеспечивать их реализацию с помощью необходимых актов властного характера во внутригосударственной сфере. Так, Совет Безопасности ООН вправе принимать юридически обязательные для государств решения. Неотъемлемой частью этих решений зачастую выступает принятие государствами определенных мер в национальной сфере – издание правовых норм, создание в ряде случаев соответствующих органов и др. Например, в связи с иракско-кувейтским вооруженным конфликтом Совет Безопасности на основе резолюции № 678/1990 уполномочил государства-члены, сотрудничающие с Кувейтом, использовать все необходимые средства, с тем чтобы поддержать и выполнить все соответствующие резолюции Совета Безопасности и восстановить международный мир и безопасность в этом районе. Аналогично этому, ввиду введения Советом Безопасности ООН обязательных санкций начиная с октября 1993 г. в отношении Гаити на основе резолюций № 841 и 873 в рамках Российской Федерации было издано специальное распоряжение Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 г. № 721-рп, которое согласно упомянутым резолюциям установило, что предприятиям, учреждениям, организациям и частным лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, впредь до особого распоряжения запрещены любые операции и виды деятельности с любым лицом или органом Гаити или третьими лицами, если последними осуществляются операции с Гаити или с территории Гаити. Продолжительность действия указанных и подобных им мер внутригосударственного характера зависит от периода действия соответствующего решения международной организации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что составляет основу взаимодействия международного и национального права?
2. В чем состоит основное содержание ведущих теорий соотношения международного и внутригосударственного права?
3. Каково влияние международного права на внутригосударственное регулирование?
4. Как проявляется влияние национального права на международно-правовое регулирование?
5. Какие существуют юридические формы согласования международного и национального права?

ЛИТЕРАТУРА

Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996.

Курс международного права. В 7 т. Т. 1. М., 1991.

Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 219 – 245.

Мюллерсон Р.А. Конституция СССР и вопросы соотношения международного и национального права. М., 1980.

Тихомиров Ю.А. Национальное законодательство и международное право: параллели и сближения // МЖМП. 1993. № 3.

Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // МЖМП. 1994. № 4.

Усенко Е.Т. Согласование и взаимодействие международного и национального права в российской Конституции // МЖМП. 1995. № 2.

Глава V. СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

§ 1. ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Субъекты международного права – это акторы, которые в силу юридических норм могут выступать в качестве носителей субъективных юридических прав и обязанностей. Таковыми являются государства, международные организации, нации, борющиеся за независимость, государственно-подобные образования и в ограниченном объеме физические лица.

Субъекты международного права могут быть постоянными и временными. Постоянными субъектами являются государства. Нация, борющаяся за свое освобождение, выступает как временный субъект лишь на период борьбы и создания независимого государства. Некоторые международные организации созданы для достижения определенных целей. В XX в. был ликвидирован ряд государственно-подобных образований (например, Данциг, Западный Берлин).

Для понятия “субъект международного права” характерны следующие основные признаки.

Во-первых, субъекты международного права – это лица, участники международных отношений, которые могут быть носителями субъективных юридических прав и обязанностей. Для этого они должны обладать определенными свойствами, к числу которых относятся: а) известная внешняя обособленность; б) персонификация (выступление в международных отношениях в виде единого лица); в) способность вырабатывать, выражать и осуществлять автономную волю; г) участвовать в принятии норм международного права.

Во-вторых, все субъекты международного права – это такие лица, которые приобрели свойства субъекта в силу норм международного права. Иначе говоря, юридические нормы образуют обязательную основу деятельности акторов как субъектов международного права.

Любой субъект международного права обладает правоспособностью, дееспособностью и деликтоспособностью.

Правоспособность – это способность субъекта международного права иметь субъективные права и юридические обязанности. Этой способностью обладают государства в момент образования; нации, борющиеся за независимость, – с момента признания; межправительственные организации – с момента вступления учредительных документов в силу; физические лица – при наступлении ситуаций, определенных в соответствующих международных договорах.

Дееспособность означает осуществление субъектами международного права самостоятельно, своими осознанными действиями своих прав и обязанностей. Например, в соответствии с Соглашением о сотрудничестве

стве в борьбе с преступлениями в сфере экономики 1996 г. стороны будут стремиться к приведению законодательства своих государств в соответствие с нормами международного права. Стороны определяют перечень своих уполномоченных ведомств, ответственных за выполнение этого соглашения. Каждое государство имеет право направить другой стороне запросы об оказании содействия по сбору сведений и материалов о деяниях, связанных с легализацией средств, полученных в результате преступной деятельности. Запрашивающая сторона обязана предоставить банковские, кредитно-финансовые и другие документы.

В отличие от субъектов внутреннего права субъекты международного права обладают **деликтоспособностью**, т.е. способностью нести юридическую ответственность за совершенные правонарушения. Так, согласно ст. 31 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. государство флага несет ответственность за любой ущерб или убытки, причиненные прибрежному государству в результате несоблюдения каким-либо военным кораблем или другим государственным судном, эксплуатируемым в некоммерческих целях, законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальное море, или положений Конвенции, или других норм международного права. В соответствии со ст. V Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г. государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете.

Все субъекты международного права являются носителями соответствующих прав и обязанностей. Это свойство называется правосубъектностью. По справедливому мнению С.С. Алексеева, «категории “субъект права” и “правосубъектность” по своему основному содержанию совпадают»¹. Правосубъектность, считает он, включает два основных структурных элемента: во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность), во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). Правосубъектность является общественно-юридическим свойством лица, которое по своей природе неотъемлемо от лица².

Субъект международного права отличается от понятия “субъект правоотношения”. Субъект международного права – это актор, обладающий правосубъектностью, т.е. лицо, потенциально способное быть участником международных правоотношений. А субъект правоотношения – это реальный участник данных правовых отношений. Как справедливо подчеркивает Р.О. Халфина, понятие участника правоотношения уже понятия субъекта права³.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. II. М., 1982. С. 139; Он же. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2 т. Т. I. Свердловск, 1972. С. 276.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. С. 139.

³ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношениях. М., 1974. С. 115.

Правосубъектность в единстве с другими общими правами и обязанностями субъектов международного права охватывается понятием правового статуса. Основными элементами последнего являются права и обязанности акторов международного права в реальных правоотношениях, основанием возникновения которых служат основные императивные принципы международного права и соответствующий юридический факт. Так, согласно ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. каждое государство обладает правоспособностью заключать договор. Эта правоспособность государств базируется на таких общепризнанных принципах международного права, как принципы уважения государственного суверенитета и суверенного равенства государств, а также принцип сотрудничества государств. В случае вооруженного нападения (агрессии) каждое государство имеет неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону (ст. 51 Устава ООН).

В соответствии со ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. любая межправительственная организация обладает правоспособностью заключать международные договоры.

Согласно Европейской конвенции по правам человека 1950 г. любой человек, считающий, что по отношению к нему нарушаются права, гарантированные этой Конвенцией, может подать жалобу в Европейский суд по правам человека, если он исчерпал все возможности защиты своих прав в своей собственной стране – участнице Конвенции 1950 г. С 1950 г. на рассмотрение в Совет Европы передано около 30 тыс. жалоб. Основу этих жалоб составляет юридический факт, т.е. нарушение прав и свобод человека.

Субъекты международного права обладают общей, отраслевой и специальной правосубъектностью.

Общая правосубъектность – это способность акторов *ipso facto* быть субъектом международного права вообще. Такой правосубъектностью обладают только суверенные государства. Они являются первичными субъектами международного права (см. § 2 настоящей главы). Общей правосубъектностью теоретически обладают также нации, борющиеся за свою независимость.

Отраслевая правосубъектность – это способность акторов быть участниками правоотношений в определенной области межгосударственных отношений. Такой правосубъектностью обладают межправительственные организации. Например, Международная морская организация (ИМО) вправе принимать участие в правоотношениях, затрагивающих международное торговое судоходство, и может одобрять международно-правовые нормы относительно безопасности мореплавания, эффективности судоходства, предотвращения загрязнения с судов и борьбы с ним.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) участвует в международно-правовом регулиро-

вании проблем, касающихся образования, науки и культуры, в интересах обеспечения всеобщего уважения, справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе ООН, для всех народов без различия расы, пола или религии.

Другими проблемами, помимо уставных, межправительственные организации заниматься не могут и поэтому правосубъектность их ограничивается определенной отраслью или обособленной проблемой (например, разоружение, борьба с голодом, охрана природной среды Антарктики).

Специальная правосубъектность – это способность акторов быть участником лишь определенного круга правоотношений в рамках отдельной отрасли международного права. Специальной правосубъектностью, например, обладают физические лица. Их правосубъектность, в частности, признана Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. (ст. 6), Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 2 и далее), Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей 1990 г. (ст. 8 и далее).

Таким образом, субъекты международного права должны обладать способностью самостоятельно участвовать в урегулированных международным правом международных отношениях, непосредственно вступать в юридическое взаимодействие с другими управомоченными или обязанными международным правом лицами¹.

§ 2. ГОСУДАРСТВА – ОСНОВНЫЕ СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Под государством в международном праве понимается страна со всеми присущими ей признаками суверенного государства. Но не всякая страна может быть государством в международно-правовом смысле и субъектом международного права (например, колониальные страны и другие геополитические единицы)².

Первая попытка кодификации международно-правовых признаков государства была дана в межамериканской Конвенции о правах и обязанностях государства 1933 г. Согласно ст. 1 этой Конвенции государство как лицо международного права должно обладать следующими условиями: 1) постоянное население; 2) определенная территория; 3) правительство; 4) способность вступать в отношения с другими государствами.

Австрийский юрист-международник А. Фердросс сформулировал следующие признаки государства: 1) государство есть объединение лю-

¹ Курс международного права. Т. I. М., 1989. С. 165.

² Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С. 103.

дей, над которыми оно осуществляет личное верховенство; 2) непрерывность существования государства, под которой понимается сама субстанция государства – конкретный, образующий его, организованный народ; 3) полное самоуправление или самостоятельность; 4) порядок суверенного государства образуется непосредственно на основе международного права; 5) эффективность государства; 6) территориальное верховенство государства; 7) систематическое соблюдение норм международного права¹.

Наиболее важными признаками государства являются суверенитет, территория, население и власть.

Суверенитет является отличительным политико-юридическим свойством государства. Государственный суверенитет – это присущее государству верховенство на своей территории и его независимость в сфере международных отношений. Таким свойством обладают только государства, что и предопределяет их главные характерные особенности как основных субъектов международного права. Суверенитет является фундаментом всех основных прав государства.

Суверенитетом обладает любое государство с момента его возникновения. Его международная правосубъектность не зависит от волеизъявления других субъектов. Она прекращается лишь с прекращением данного государства. Согласно ст. 3 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 г. “политическое существование государства не зависит от его признания другими государствами. Даже еще не признанное государство имеет право защищать свою целостность и свою независимость, заботиться о своей сохранности и процветании и, как следствие этого, организоваться, как ему заблагорассудится, законодательствовать относительно своих интересов, управлять своими ведомствами и определять юрисдикцию и компетенцию своих судов”.

В отличие от других субъектов международного права государство обладает универсальной правосубъектностью. Правосубъектность других участников международных правоотношений проявляется главным образом в их взаимоотношениях с государствами.

Согласно Уставу ООН государствам присуща не только суверенность, но и независимость. Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения против политической независимости любого государства.

Территория является неотъемлемым свойством государства. Она закрепляется и гарантируется общепризнанными нормами и принципами международного права. Согласно Заключительного акта Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. государства обязаны уважать территориальную целостность каждого из государств-участников. В соответствии с этим они воздерживаются от любых действий, не совместимых с целями и принципами Устава ООН, против

¹ Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 118–121.

территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства.

Государства – участники Заключительного акта рассматривают как нерушимые все границы друг друга, а также границы всех государств в Европе, поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы. Они воздерживаются также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника.

Население. Аристотель отмечал, что “тот, кто в силу своей природы, а не вследствие случайных обстоятельств живет вне государства, либо недоразвитый в нравственном смысле человек и по своей природе только и жаждет войны”¹. Население является постоянным признаком государства. Согласно Устава ООН, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. народы являются субъектом права на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

В соответствии с Декларацией о принципах международного права в содержании принципа равноправия и самоопределения народов входит, в частности, создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом.

Власть. Публичная власть является одним из основных признаков государства. Оно в международном праве является носителем организованной суверенной власти. В каких бы отношениях ни выступали правительство государства и иные его органы, они всегда действуют от имени государства. Государство в международно-правовом смысле понимается как единство власти и суверенитета².

Государства выступают в международных отношениях как суверенные образования, над которыми нет какой бы то ни было власти, способной предписывать им юридически обязательные правила поведения. Нормы международного права, регулирующие взаимоотношения государств в сфере международного общения, создаются самими же государствами путем их соглашения (согласования воли) и направлены на строгое соблюдение государственного суверенитета в международных отношениях. Уважение суверенитета любого государства, признание суверенного равенства всех государств входят в число основополагающих принципов современного международного права. Согласно Декла-

¹ Аристотель. Политика. Соч. в 4 т. Кн. 1. М., 1984. С. 378–379.

² Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979. С. 117–118.

рации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., все государства пользуются суверенным равенством. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера.

В частности, понятие суверенного равенства включает следующие элементы: а) государства юридически равны; б) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету; в) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств; г) территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны; д) каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы; е) каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Каждое государство имеет право на независимость и поэтому на свободное осуществление, без диктата со стороны какого-либо другого государства, всех своих законных прав, включая право выбора своей собственной формы государственного управления.

Каждое государство имеет право осуществлять юрисдикцию над своей территорией и над всеми лицами и вещами, находящимися в ее пределах, с соблюдением признанных международным правом иммунитетов.

Любое государство обязано воздерживаться от разжигания междоусобицы на территории другого государства и предупреждать на своей территории организованную деятельность, направленную к разжиганию такой междоусобицы.

Государство обязано относиться ко всем находящимся под его юрисдикцией лицам с уважением к правам человека и основным свободам, без различия в отношении расы, пола, языка или религии.

Каждое государство обязано воздерживаться от использования войны в качестве орудия национальной политики и воздерживаться от угрозы силой или применения ее против территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с международным правом и правопорядком.

Государство должно добросовестно выполнять свои обязательства, возникающие из договоров и других источников международного права, и не может ссылаться на положения своей конституции или своих законов как на оправдание невыполнения им этой обязанности.

Любое государство обязано поддерживать свои отношения с другими государствами в соответствии с нормами международного права и в соответствии с тем принципом, что суверенитет каждого государства подчинен супрематии (верховенству) международного права.

В качестве субъектов международного права могут выступать государства, различные по своему устройству, – унитарные и федеративные. Унитарное государство участвует в международных отношениях как единый субъект международного права, и вопроса о международной правосубъектности ее составных частей в этом случае не возникает. Сложными государствами являются **федерации**. Члены федерации (республики, области, штаты, земли и т.д.) сохраняют при этом определенную внутригосударственную самостоятельность, но, как правило, не обладают конституционным правом самостоятельного участия во внешних сношениях, следовательно, не являются субъектами международного права. В этом случае только федерация в целом выступает на международной арене в качестве единого субъекта международного права. Как отмечается в ст. 2 Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств 1933 г., “федеративное государство составляет только одно лицо перед международным правом”. Например, согласно ст. 10 Конституции США ни один штат не может вступать в договоры, союзы и конфедерации. Ни один штат не может без согласия Конгресса заключать соглашения или конвенции с другим штатом или с иностранной державой.

Основной закон ФРГ прямо указывает на то, что ведение сношений с иностранными государствами принадлежит Федерации. В той мере, в какой Земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (ст. 32).

Российская Федерация является демократическим федеративным государством, которое состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Республика в составе Российской Федерации имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство. Согласно ст. 71 “к” Конституции 1993 г. в ведении Российской Федерации находятся внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов. Вне пределов ведения Российской Федерации, полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Хотя в конституциях ряда республик (например, Татарстана) признается международная правосубъектность этих республик, тем не менее такая правосубъектность носит специфический характер. Иными слова-

ми, международная правосубъектность республик ограничивается рамками Конституции Российской Федерации. Республики не вправе вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними межправительственные договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, быть членами межправительственных организаций. Республики могут заключать международные договоры по вопросам, входящим в их компетенцию. Однако в любом случае эти договоры должны носить вторичный, производный характер. Они могут содержать нормы, обеспечивающие реализацию соответствующих договоров Российской Федерации. В целях обеспечения выполнения таких договоров республики могут иметь свои представительства в иностранных государствах, которые не являются дипломатическими учреждениями.

Например, в соответствии с Соглашением между правительством Российской Федерации и правительством Республики Башкортостан о разграничении предметов ведения и полномочий в области международных и внешнеэкономических связей 1994 г. в совместном ведении находятся вопросы защиты экономических интересов Республики Башкортостан с иностранными государствами, участие в подготовке вопросов связанных с установлением торгово-экономического режима в отношениях с иностранными государствами, международными торгово-экономическими и валютно-финансовыми организациями, затрагивающих интересы Республики Башкортостан. Республика Башкортостан вправе самостоятельно осуществлять связи с иностранными государствами в области экономики, науки, культуры и спорта, за исключением тех которые отнесены к ведению федеральных органов исполнительной власти и совместному ведению Российской Федерации и Башкортостана.

Башкортостан имеет право участвовать в решении вопросов в области международных и внешнеэкономических связей Российской Федерации, непосредственно затрагивающих его интересы. Наконец, эта республика вправе заключать договоры с субъектами иностранных федераций, административно-территориальными образованиями других стран в рамках своей компетенции по осуществлению международных и внешнеэкономических связей.

В соответствии со ст. 14 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы 1998 г. Москва вправе выступать самостоятельно и по поручению органов государственной власти Российской Федерации участником международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и международным договорам Российской Федерации. Москва вправе заключать соответствующие договоры (соглашения) с административно-территориальными единицами иностранных государств субъектами иностранных федераций и иными иностранными партнерами в соответствии с федеральным законодательством.

Помимо федерации, история знает и другую форму сложного государственного объединения – **конфедерацию**, т.е. союз суверенных государств, объединившихся для достижения общих целей (например, взаимной обороны, внешних сношений и т.д.), которые определены в соглашении о ее создании. Конфедерация как таковая может наряду с государствами-членами выступать субъектом международного права, если при ее создании государства-члены возложили на конфедерацию осуществление определенных задач в области международных отношений. Например, согласно Союзной конституции Швейцарской конфедерации 1874 г. 22 суверенных кантона создали Союз, который являлся конфедеративным государством. Только этот Союз имел право объявлять войну и заключать мир, а также заключать союзы и договоры с иностранными государствами. В виде исключения кантоны сохраняли право заключать с иностранными государствами договоры по вопросам, касающимся публичного хозяйства, местных пограничных отношений и полиции. Тем не менее “эти договоры не должны были содержать ничего противного Союзу или правам других кантонов” (ст. 9). Официальные сношения между кантонами и иностранными правительствами или их представительствами происходили через посредство Союзного совета. Он же рассматривал договоры кантонов друг с другом или с иностранными государствами и, если они были приемлемыми, утверждал их.

§ 3. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ НАРОДОВ И НАЦИЙ

Когда говорят о международной правосубъектности наций и народов¹, имеют в виду прежде всего те из них, которые находятся в колониальной зависимости и лишены собственной национальной государственности. Субъектами международного права являются только те нации и народы, которые борются за свое национальное освобождение и создание собственных независимых государств. Отнесение наций и народов к числу субъектов международного права, как правило, возникает после того, когда они создают какой-либо координирующий борьбу орган (например, таковым является Организация освобождения Палестины), который до создания независимого государства выступает от их имени.

В настоящее время зависимыми являются примерно 15 территорий: Американское Самоа, Бермуды, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, Фолклендские (Мальвинские) острова, Гибралтар, Гуам, Новая Каледония, остров Святой Елены, Подопечные территории тихоокеанских островов, Западная Сахара и др.

¹ *Нацией* считается исторически сложившаяся общность людей, которая характеризуется следующими признаками: общностью территории; общностью экономической жизни; общностью психологического склада, проявляющегося в общности культуры. Термином “*народ*” называют самые различные формы национальной и этнической общности людей. Нередко этим термином обозначается и такая общность людей, как племя.

Принцип равноправия и самоопределения народов закреплён в Уставе ООН (п. 2 ст. 1). Сама Организация на основе этого принципа преследует цель развивать дружественные отношения между нациями. В порядке имплементации данного принципа ООН создала под своим руководством международную систему опеки для управления теми территориями, которые включены в нее индивидуальными соглашениями, и для наблюдения за этими территориями. Согласно ст. 76 Устава ООН одной из основных задач системы опеки является способствование политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий под опекой, его прогрессу в области образования и его прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости.

В дальнейшем принцип равноправия и самоопределения народов был развит и конкретизирован в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, единогласно принятой Генеральной Ассамблеей ООН на своей XV сессии 14 декабря 1960 г. В преамбуле Декларации справедливо отмечается, что все народы имеют неотъемлемое право на полную свободу, осуществление своего суверенитета и целостность национальной территории. Народы в собственных интересах могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, не нарушая каких бы то ни было обязательств, вытекающих из основанного на принципе взаимной выгоды международного экономического сотрудничества и норм международного права. Декларация провозглашает следующие принципы и обязательные условия предоставления независимости колониальным странам и народам:

1) подчинение народов иностранному игу и господству и их эксплуатация являются отрицанием основных прав человека, противоречат Уставу ООН и препятствуют развитию сотрудничества и установлению мира во всем мире;

2) все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие;

3) недостаточная политическая, экономическая и социальная подготовленность в области образования никогда не должны использоваться как предлог для задержки достижения независимости;

4) любые военные действия или репрессивные меры какого бы то ни было характера, направленные против зависимых народов, должны быть прекращены, с тем чтобы предоставить им возможность осуществить в условиях мира и свободы свое право на полную независимость; целостность их национальных территорий должна уважаться;

5) в подопечных и самоуправляющихся территориях, а также во всех других территориях, еще не достигших независимости, должны быть незамедлительно приняты меры для передачи всей власти народам этих территорий в соответствии со свободно выраженными ими волей и желанием, без каких бы то ни было условий или оговорок и независимо от расы, религии или цвета кожи, с тем чтобы предоставить им возможность пользоваться полной независимостью и свободой;

б) всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава ООН.

Нормативный характер этого единогласно принятого документа четко выражен в ее п. 7, содержащем прямое указание на обязанность государств "строго и добросовестно соблюдать положения... настоящей Декларации".¹

Данный принцип конкретизирован также в Декларации о принципах международного права 1970 г., во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международных пактах о правах человека 1966 г., Заключительном акте Совещания в Хельсинки 1975 г. и во многих других источниках международного права.

В силу принципа равноправия и самоопределения народов все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава ООН.

Каждое государство обязано содействовать с помощью совместных и самостоятельных действий осуществлению принципа равноправия и самоопределения народов.

Способами осуществления народом права на самоопределение являются создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом.

Каждое государство обязано воздерживаться от любых насильственных действий, лишающих народы их права на самоопределение, свободу и независимость.

Территория колонии или другая несамоуправляющаяся территория имеет статус, отдельный и отличный от статуса территории государства, управляющего ею. Такой отдельный и отличный статус может существовать до тех пор, пока народ данной колонии или несамоуправляющейся территории не осуществит свое право на самоопределение в соответствии с Уставом ООН, и в особенности с его целями и принципами.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. призывает государства уважать равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой, действуя постоянно в соответствии с целями и принципами Устава ООН и соответствующими нормами международного права. Исходя из принципа равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуще-

¹ Эта резолюция была квалифицирована в 1970 г. Международным судом ООН в его консультативном заключении о Намибии как важная часть обычного права.

ствлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие. Следует отметить, что Заключительный акт особо подчеркивает важность исключения любой формы нарушения принципа равноправия и самоопределения народов.

Согласно ст. 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Все народы могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Все государства — участники Пакта, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и подопечными территориями, должны в соответствии с Уставом ООН поощрять осуществление права на самоуправление и уважать это право.

Юридической основой права наций на самоопределение является присущий им национальный суверенитет, означающий реализацию каждой нацией своего права на самостоятельное и независимое существование как в политическом смысле, так и с точки зрения свободного и всестороннего развития всех иных сфер общественной жизни. Национальный суверенитет неприкосновенен и неотчуждаем. В силу этого международная правосубъектность наций и народов не зависит от волеизъявления других участников международных отношений.

В качестве субъекта международного права нации и народы, борющиеся за свое самоопределение, в лице своих постоянных органов могут заключать соглашения с государствами и международными организациями, подписывать международные договоры (например, Организация освобождения Палестины подписала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.), направлять своих представителей для участия в работе межправительственных организаций и конференций. Они пользуются защитой норм международного права.

§ 4. ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

По смыслу ст. 3 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. международные организации являются субъектами международного права.

Любая межправительственная (межгосударственная) организация *ipso facto* является субъектом международного права. Она является субъектом современного международного права прежде всего потому, что государства согласились наделить ее соответствующими правами и обязанностями, которые четко определены в учредительных актах (уставах, статутах, договорах, конвенциях и др.) и полностью соответствуют основным принципам международного права.

Международная правосубъектность межправительственной организации проявляется в ее правовом положении, в объеме тех прав и обязанностей, которыми государства наделяют организацию и от характера которых сама организация в дальнейшем может (или не может) приобрести другие права и обязанности¹.

Межправительственные организации являются субъектами международного права потому, что их учредительные акты регулируют отношения между организациями и их государствами-членами, т.е. межгосударственные по своему характеру отношения. Эти учредительные акты регламентируют в первую очередь вопросы членства, статуса организации, полномочия на заключение международных договоров. Они содержат и другие нормы, определяющие цели и задачи организации, полномочия ее органов, порядок взаимоотношений организации с государствами – членами и нечленами, а также иными международными организациями.

Учредительные акты многих межправительственных организаций содержат четкие положения о правосубъектности таких организаций. Такими, например, являются Уставы Европейского союза (ст. 211), Центрального американского банка экономической интеграции (ст. 1), Африканского банка развития (ст. 50), Международного фонда сельскохозяйственного развития (ст. 10), Международного совета по оливковому маслу (ст. 6.1). Как правильно отмечают голландские юристы Г. Шермерс и Н. Блоккер, такие положения учредительных актов “обязывают государства-членов признать организацию в качестве сепаратной международной личности, компетентной совершать действия, которые по традиционному международному праву могут совершать только государства”².

Впрочем, отсутствие в учредительном документе межправительственной организации положений о ее правосубъектности не означает, что данная организация не является субъектом международного права. В этом плане справедливо мнение норвежского юриста Ф. Сейерстеда, который разработал концепцию объективной правосубъектности международной организации. Поскольку любая организация имеет хотя бы один орган и тем самым она как бы дистанцируется от государств-членов, считает он, она *ipso facto* становится международной юридической личностью. Правосубъектность с точки зрения теории “объективности” существует вне зависимости от воли государств-членов³.

Например, в Статуте Лиги Наций не было даже намека на правосубъектность этой организации. В дальнейшем заключенное в 1926 г.

¹ Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Изд-во МГУ, 1988. С. 53.

² Schermers H.G., Blokker N.M. International Institutional Law. Third Rev. Ed. The Hague. 1995. P. 978.

³ Seyersted F. The Legal Nature of International Organizations H. Nordisk Tidsskrift for International Ret, Vol. 51, 1982. P. 203–205.

Соглашение между Лигой Наций и Швейцарией относительно места пребывания Организации признало, что "Лига Наций, которая обладает международной личностью и юридической правоспособностью, не может в принципе, в соответствии с международным правом, быть преследуема Швейцарским судом без ее явно выраженного согласия". Впоследствии Лига Наций путем заключения соответствующих соглашений приобрела значительные международные права и обязанности. Она имела свои представительства в столицах ряда государств-членов; ее должностные лица и служебные помещения обладали привилегиями и иммунитетами¹.

Международная правосубъектность межправительственных организаций не означает, что объем такой правосубъектности одинаков. В каждом конкретном случае правомочия организации устанавливаются ее учредительным актом, соглашениями с государствами и другими субъектами международного права. Безусловно, наибольшим объемом международной правосубъектности обладает ООН.

Однако сколь бы ни была широка правосубъектность той или иной межправительственной организации, это – специальная правосубъектность, существенно отличающаяся от универсальной правосубъектности государств как основных субъектов международного права.

Основные черты правосубъектности межправительственных организаций подробно изложены в § 3 гл. V настоящего учебника.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОДОБНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Определенным объемом международной правосубъектности обладают государственно-подобные образования. Они наделяются соответствующим объемом прав и обязанностей и тем самым становятся субъектами международного права. Такие образования обладают территорией, суверенитетом; имеют свое гражданство, законодательное собрание, правительство, международные договоры.

Таковыми, в частности, являются вольные города и Ватикан.

Вольные города. Вольным городом называется государство-город, обладающий внутренним самоуправлением и некоторой международной правосубъектностью². Одним из первых таких городов был *Великий Новгород*. К числу вольных городов относились и ганзейские города (в состав Ганзейского Союза входили Любек, Гамбург, Бремен, Росток, Данциг, Рига, Дерпт, Ревель, Амстердам, Кеннигсберг, Киль, Штральзунд и др. – всего 50 городов). В XIX и XX вв. статус вольных городов

¹ Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М., 1972. С. 10–11.

² Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. М., 1965. С. 55.

определялся международно-правовыми актами или резолюциями Лиги Наций и Генеральной Ассамблеи ООН и других организаций. Например, статус *Кракова* был установлен в ст. 4 российско-австрийского договора, в ст. 2 российско-прусского договора, в дополнительном австро-российско-прусском договоре от 3 мая 1815 г.; в ст. 6–10 Заключительного акта Венского конгресса от 9 июня 1815 г.; в Конституции вольного города 1815/1833 гг. Впоследствии договором от 6 ноября 1846 г., заключенным Австрией, Пруссией и Россией, статус Кракова был изменен и он вошел в состав Австрии.

Статус вольного города *Данцига* (в настоящее время Гданьск) был определен в ст. 100–108 Версальского мирного договора от 28 июня 1919 г., в польско-данцигской Конвенции от 9 ноября 1920 г. и в ряде других соглашений (например, в соглашении от 24 октября 1921 г. и в решениях Верховного комиссара Лиги Наций, признанных впоследствии польским правительством).

Статус *Триеста* был предусмотрен в разд. III ч. 2 Мирного договора с Италией 1947 г. и в приложениях VI–X к нему. В октябре 1954 г. Италия, Великобритания, США и Югославия парафировали текст Меморандума о взаимопонимании, на основании которого Италия получила во владение зону А (Триест с окрестностями), за исключением небольшой части территории, отнесенной к зоне В, которая осталась в Югославии.

Статус Иерусалима был определен резолюцией Генеральной Ассамблеи № 181/11 от 23 ноября 1947 г. (эта резолюция в силу не вступила)¹.

В соответствии со ст. 100 Версальского мирного договора 1919 г. был создан вольный город *Данциг*. Он находился под контролем комиссара, назначенного Советом Лиги Наций. Данциг был включен в пределы таможенной границы Польши, которой предоставлялось право ведения внешних сношений Данцига и защиты интересов его граждан в других странах.

Объем международной правосубъектности вольных городов определялся международными соглашениями и конституциями таких городов. Последние не являлись государствами или подопечными территориями, а занимали как бы промежуточное положение. Вольные города не обладали полным самоуправлением. Вместе с тем они подчинялись только международному праву. Для жителей вольных городов создавалось специальное гражданство. Многие города имели право заключать международные договоры и вступать в межправительственные организации. Гарантами статуса вольных городов выступали либо группа государств, либо международные организации (Лига Наций, ООН и др.). Неотъемлемым признаком вольного города являются его демилитаризация и нейтрализация.

¹ Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. М., 1965. С. 59–60.

Особый международно-правовой статус имел *Западный Берлин*. После окончания второй мировой войны в результате раскола Германии образовались два суверенных государства: Федеративная Республика Германии и Германская Демократическая Республика, а также особая политико-территориальная единица – Западный Берлин. Правительство СССР по согласованию с правительством ГДР в 1958 г. предложило придать Западному Берлину, находившемуся на территории ГДР, статус демилитаризованного вольного города, способного осуществлять международные функции в условиях гарантии со стороны четырех держав: Великобритании, СССР, США и Франции.

Международно-правовой статус Западного Берлина был определен Четырехсторонним Соглашением, подписанным правительствами Великобритании, СССР, США и Франции 3 сентября 1971 г. В соответствии с этим документом Западный Берлин имел единственный в своем роде международно-правовой статус. Государственно-политическое устройство Западного Берлина определялось Конституцией, вступившей в силу 1 октября 1950 г. Международная правосубъектность Западного Берлина носила ограниченный характер. Город имел свой дипломатический и консульский корпус, аккредитованный при соответствующих властях правительств США, Великобритании и Франции. СССР с согласия правительств этих стран учредил Генеральное консульство. Западный Берлин имел право участвовать в международных переговорах, заключать соглашения, касающиеся связи, телеграфа, регламентировать поездки постоянных жителей в различные районы ГДР и т.д. ФРГ представляло западные сектора Берлина в международных организациях и конференциях.

Особый статус Западного Берлина был аннулирован в 1990 г. В соответствии с Договором об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г. объединенная Германия включает территории ГДР, ФРГ и всего Берлина.

Ватикан. В 1929 г. на основании Латеранского договора, подписанного папским представителем Гаспарри и главой правительства Италии Муссолини, было искусственно создано “государство” Ватикан (договор пересмотрен в 1984 г.). Создание Ватикана диктовалось стремлением итальянского фашизма в его внутренней и внешней политике заручиться активной поддержкой католической церкви. В преамбуле Латеранского договора определен международно-правовой статус государства “Город Ватикан” следующим образом: для обеспечения абсолютной и явной независимости Святейшему престолу, гарантирующей беспорочный суверенитет на международной арене, выявилась необходимость создания “государства” Ватикан, признавая по отношению к Святейшему престолу его полную собственность, исключительную и абсолютную власть и суверенную юрисдикцию.

Главная цель Ватикана – создать условия независимого правления для главы католической церкви. Вместе с тем Ватикан является само-

стоятельной международной личностью. Он поддерживает внешние связи со многими государствами, учреждает в этих государствах свои постоянные представительства (посольства), возглавляемые папскими нунциями или интернунциями (ст. 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.). Делегации Ватикана участвуют в работе международных организаций и конференций. Он является членом ряда межправительственных организаций (МАГАТЭ, МСЭ, ВПС и др.), имеет постоянных наблюдателей при ООН, ФАО, ЮНЕСКО и других организациях.

Согласно Основного закона (Конституции) Ватикана право представлять государство принадлежит главе католической церкви – папе. При этом следует отличать договоры, заключаемые папой как главой церкви по делам церкви (конкордаты), от светских договоров, которые он заключает от имени государства Ватикан¹.

§ 6. К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ИНДИВИДА

Проблема признания индивида субъектом международного права является дискуссионной, во многом спорной. Одни авторы отрицают правосубъектность индивида, другие признают за ним отдельные качества субъекта международного права.

Так, А. Фердросс (Австрия) полагает, что “отдельные лица в принципе не являются субъектами международного права, так как международное право защищает интересы индивидов, однако наделяет правами и обязанностями не непосредственно отдельных лиц, а лишь государства, гражданами которого они являются”². Другие специалисты считают, что индивид может быть лишь субъектом международных правоотношений. “Индивиды, находясь под властью государства, не выступают на международной арене от своего имени как субъекты международного права, – пишет В.М. Шуршалов. – Все международные договоры и соглашения о защите личности, основных прав и свобод человека заключены государствами, а потому конкретные права и обязанности из этих соглашений вытекают для государств, а не для отдельных индивидов. Индивиды находятся под защитой своего государства, и те нормы международного права, которые направлены на охрану основных прав и свобод человека, главным образом реализуются через посредство государств”³. По его мнению, согласно действующим нормам международного права индивид иногда выступает как субъект конкретных правовых отношений, хотя он и не является субъектом международного права⁴.

¹ Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 130.

² Там же. С. 146.

³ Шуршалов В.М. Международные правоотношения. М., 1971. С. 77.

⁴ Там же. С. 79.

Еще в начале XX в. примерно такую же позицию занимал Ф.Ф. Мартенс. Отдельные частные лица, писал он, не суть субъекты международного права, но имеют в области международных отношений определенные права, которые вытекают из: 1) человеческой личности, взятой самой по себе; 2) положения этих лиц как подданных государства¹.

Авторы "Курса международного права" относят индивида ко второй категории субъектов международного права. По их мнению, индивиды, "обладая определенным довольно ограниченным кругом прав и обязанностей по международному праву, сами непосредственно не участвуют в процессе создания норм международного права"².

Противоречивую позицию в данном вопросе занимает английский юрист-международник Я. Броунли. С одной стороны, он справедливо полагает, что существует общая норма, согласно которой физическое лицо не может быть субъектом международного права, и в определенных контекстах индивид выступает как субъект права в международном плане. Однако, по мнению Я. Броунли, "было бы бесполезно относить индивида к субъектам международного права, поскольку это предполагало бы наличие у него прав, которых в действительности не существует, и не избавляло бы от необходимости проводить различие между физическим лицом и иными видами субъектов международного права"³.

Более взвешенную позицию занимает Э. Аречага (Уругвай), по мнению которого, "в самой структуре международного правопорядка нет ничего, что могло бы помешать государствам предоставить индивидам определенные права, вытекающие непосредственно из какого-либо международного договора, или предусмотреть для них какие-то международные средства защиты"⁴.

Как было отмечено выше (§ 1 настоящей главы), субъекты международного права должны: во-первых, быть реальными (активными, действующими) участниками международных отношений; во-вторых, обладать международными правами и обязанностями; в-третьих, участвовать в создании норм международного права; в-четвертых, иметь полномочия по обеспечению выполнения норм международного права.

В настоящее время права и обязанности индивидов или государств по отношению к индивидам закреплены во многих международных договорах. Важнейшими из них являются Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г.; Женевская конвенция об обращении с военнопленными 1949 г.; Женевская

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. I. М., 1996. С. 220–221.

² Курс международного права. Т. I. М., 1989. С. 180.

³ Броунли Я. Международное право. Пер. с англ. Кн. 1. М., 1977. С. 117.

⁴ Аречага Э.Х. Современное международное право. Пер. с исп. М., 1983. С. 259.

конвенция о защите мирного населения во время войны 1949 г.; Устав Международного военного трибунала 1945 г.; Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.; Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г.; Конвенция о политических правах женщин 1952 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; многочисленные конвенции, одобренные МОТ¹.

Из региональных договоров отметим Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и 11 протоколов к ней; Конвенцию СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. Аналогичные конвенции имеются и в других регионах мира.

Эти договоры закрепляют права и обязанности индивидов как участников международных правоотношений, предоставляют индивиду права на обращение в международные судебные учреждения с жалобой на действия субъектов международного права, определяют правовой статус отдельных категорий индивидов (беженцев, женщин, детей, мигрантов, национальных меньшинств и т.д.).

Международные права индивидов, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, закреплены примерно в 20 многосторонних и в ряде двусторонних договоров.

Например, согласно ст. 4 Дополнительной конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г., раб, нашедший убежище на судне участвующего в данной Конвенции государства, *ipso facto* становится свободным. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. признает право каждого человека на: а) участие в культурной жизни; б) пользование результатами научного прогресса и их практическое применение; в) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

В соответствии со ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Таким образом, в этой статье международное право гарантирует индивиду право на жизнь. Статья 9 Пакта гарантирует индивиду право на свободу и личную неприкосновенность. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей,

¹ Объем прав и обязанностей индивидов, закрепленных в этих договорах, подробно рассмотрен крупнейшим французским юристом-международником Ч. Руссо в книге "Droit International Public" (Tome II. Les sujets de droit. Paris. 1974. P. 695-730).

имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой. Согласно ст. 16 каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17 Конституции).

Вопрос о правосубъектности индивидов закреплен в двусторонних договорах Российской Федерации. Например, в ст. 11 Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве между Российской Федерацией и Монголией 1993 г. констатируется, что стороны будут всемерно способствовать расширению контактов между гражданами обоих государств. Примерно такая же норма закреплена в Договоре о дружественных отношениях и сотрудничестве между РСФСР и Венгерской Республикой 1991 г.

1. Международная ответственность индивидов. Устав Международного военного трибунала 1945 г. признает индивида субъектом международно-правовой ответственности. Согласно ст. 6 руководители, организаторы, подстрекатели и пособники, участвовавшие в составлении или в осуществлении общего плана или заговора, направленного на совершение преступлений против мира, военных преступлений и преступлений против человечности, несут ответственность за все действия, совершенные любыми лицами с целью осуществления такого плана. Должностное положение подсудимых, их положение в качестве глав государства или ответственных чиновников различных правительственных ведомств не должно рассматриваться как основание к освобождению от ответственности или смягчению наказания (ст. 7). Тот факт, что подсудимый действовал по распоряжению правительства или приказу начальника, не освобождает его от ответственности (ст. 8).

Согласно Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г. в случае совершения какого-либо преступления, а именно военных преступлений и преступлений против человечества, независимо от того, были ли они совершены во время войны или в мирное время, как они определены в Уставе Нюрнбергского международного военного трибунала, не применяются сроки давности.

Субъектами ответственности являются представители государственных властей и частные лица, которые выступают в качестве исполнителей этих преступлений либо соучастников таких преступлений или непосредственно подстрекают других лиц к совершению таких преступлений, или участвуют в заговоре для их совершения, независимо от степени их завершенности, равно как и к представителям государственных властей, допускающих их совершение (ст. 2).

Конвенция обязывает государства-участников принять все необходимые внутренние меры законодательного или иного характера, направленные на то, чтобы в соответствии с международным правом создать все условия для выдачи лиц, указанных в ст. 2 этой Конвенции.

Индивид является субъектом международно-правовой ответственности, и по Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. лица, совершающие геноцид или какие-либо другие деяния (например, соучастие в геноциде, заговор с целью совершения геноцида), подлежат наказанию независимо от того, являются ли они ответственными по конституции правительства, должностными лицами или частными лицами. Лица, обвиняемые в совершении геноцида и других подобных деяний, должны быть судимы компетентным судом того государства, на территории которого было совершено это деяние, или международным уголовным судом. Такой суд может быть создан государствами – участниками Конвенции или ООН.

2. Предоставление индивиду права на обращение в международные судебные учреждения. Согласно ст. 25 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. любое лицо или группа лиц вправе направить петицию в Европейскую Комиссию по правам человека. В такой петиции должны быть убедительные доказательства того, что эти лица являются жертвами нарушений соответствующим государством – участником Конвенции их прав. Заявления сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы¹. Комиссия может принимать дело к рассмотрению только после того, как в соответствии с общепризнанными нормами международного права были исчерпаны все внутренние средства защиты и лишь в течение 6 месяцев с даты принятия окончательного внутреннего решения.

Согласно ст. 190 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. физическое лицо вправе предъявить иск государству – участнику Конвенции и требовать разбирательства дела в Трибунале по морскому праву.

Право индивида на обращение в международные судебные органы признается в конституциях многих государств. В частности, п. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации гласит: каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46).

3. Определение правового статуса отдельных категорий индивидов. Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 г. личный статус беженца определяется законами страны его domicilio или, если у него такового не имеется, законами страны его проживания. Конвенция закрепляет право беженцев на работу по найму, выбор профессии, свободу передвижения и т.д.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. гласит: каждый трудящийся-мигрант и

¹ Карташкин В.А. Как подать жалобу в Европейский суд по правам человека. М., 1998.

любой член семьи повсюду имеют право на признание его правосубъектности. Речь, разумеется, идет прежде всего о признании международной правосубъектности, так как согласно ст. 35 Конвенции государства не должны препятствовать международной миграции трудящихся и членов их семей.

Международное право определяет также правовой статус замужней женщины, ребенка и других категорий индивидов.

Приведенные выше примеры дают основание предположить, что государства по ряду проблем (пусть даже немногим) наделяют индивидов качествами международной правосубъектности. Объем такой правосубъектности, бесспорно, будет возрастать и расширяться, ибо каждая историческая эпоха порождает своих субъектов международного права.

Долгое время единственными полноправными субъектами международного права были только государства. В XX в. возникли новые субъекты – межправительственные организации, а также нации и народы, борющиеся за свою независимость. В XXI в. будет расширен объем правосубъектности индивидов, признана правосубъектность других коллективных образований (например, международных неправительственных образований, транснациональных корпораций, церковных объединений).

Противники признания индивида субъектом международного права в качестве основного аргумента в подтверждение своей позиции ссылаются на то, что индивиды не могут заключать международные публично-правовые договоры и тем самым не могут участвовать в создании норм международного права. Действительно, это факт. Но в любой области права ее субъекты обладают неадекватными правами и обязанностями. Например, в международном праве договорная правоспособность в полном объеме присуща лишь суверенным государствам. Другие субъекты – межправительственные организации, государственно-подобные образования, да и нации и народы, борющиеся за независимость, – обладают договорной правоспособностью в ограниченном объеме.

Индивиды обладают международными правами и обязанностями, а также способностью обеспечивать (например, через международные судебные органы) выполнение субъектами международного права международно-правовых норм. Этого вполне достаточно для признания у индивида качеств субъекта международного права.

§ 7. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ПРИЗНАНИЕ

Понятие признания и его правовые последствия. Международное право признает право и дееспособность субъекта в международных отношениях. Как отмечал Ф.Ф. Мартенс, международное право “не может признать, что данное общество существует, если оно не признано государственным законом, или принять его за самостоятельный политический организм, если оно не является таковым по началам государствен-

ного права”¹. Следовательно, справедливо отмечал Ф.Ф. Мартенс, в международных отношениях каждому законному обществу принадлежит право на признание со стороны всех цивилизованных государств законности своего существования².

Международно-правовое признание – это акт государства, которым констатируется возникновение нового субъекта международного права и с которым этот субъект считает целесообразным установить дипломатические и иные основанные на международном праве отношения.

Истории международных отношений известны случаи незамедлительного признания новых государств и правительств, а также упорных отказов в нем. Например, США были признаны в XVIII в. Францией в тот период, когда они еще не освободились окончательно от зависимости от Англии. Республика Панама была признана США в 1903 г. буквально через две недели после ее образования. Советское правительство было признано США только в 1933 г., т.е. спустя 16 лет после образования.

Признание обычно выражается в том, что государство или группа государств обращаются к правительству возникшего государства и заявляют об объеме и характере своих отношений с вновь возникшим государством. Такое заявление, как правило, сопровождается выражением желания установить с признаваемым государством дипломатические отношения и обменяться представительствами. Например, в телеграмме Председателя Совета Министров СССР премьер-министру Кении от 11 декабря 1963 г. отмечалось, что советское правительство “торжественно заявляет о своем признании Кении как независимого и суверенного государства и выражает готовность установить с ней дипломатические отношения и обменяться дипломатическими представительствами на уровне посольств”.

В принципе, заявление об установлении дипломатических отношений является классической формой признания государства, даже если в предложении об установлении таких отношений не содержится заявления об официальном признании.

Признание не создает нового субъекта международного права. Оно может быть полным, окончательным и официальным. Такой вид признания называется признанием *de jure*. Неокончателное признание именуется *de facto*.

Признание *de facto* (фактическое) имеет место в тех случаях, когда у признающего государства нет уверенности в прочности признаваемого субъекта международного права, а также когда он (субъект) считает себя временным образованием. Этот вид признания может быть реализован, например, путем участия признаваемых субъектов в международных конференциях, многосторонних договорах, международных органи-

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. М., 1996. Т. 1. С. 220.

² Там же. С. 220.

зациях. Например, в ООН есть государства, которые не признают друг друга, но это не мешает им нормально участвовать в ее работе. Признание *de facto*, как правило, не влечет за собой установление дипломатических отношений. Между государствами устанавливаются торговые, финансовые и иные отношения, но не происходит обмена дипломатическими представительствами.

Признание *de jure* (официальное) выражается в официальных актах, например, в резолюциях межправительственных организаций, итоговых документах международных конференций, в заявлениях правительств, в совместных коммюнике государств и т.д. Такой вид признания реализуется, как правило, путем установления дипломатических отношений, заключения договоров по политическим, экономическим, культурным и иным вопросам.

В практике признающих государств было немало случаев, когда в заявлении о признании прямо указывалась форма признания. Например, в ноте Великобритании от 2 февраля 1924 г. отмечалось, что правительство Великобритании *de jure* признает правительство СССР в пределах территории бывшей Российской империи, которая подчиняется его власти. Причем в этой ноте подчеркивалось, что "признание Советского Правительства России автоматически вводит в силу все договоры, заключенные между обеими странами до российской революции, за исключением тех, срок которых формально истек".

Признание *ad hoc* – это временное или разовое признание, признание для данного случая, данной цели.

Признание государств. В науке международного права для объяснения роли и значения признания государств сформулированы следующие две теории.

Конститутивная теория признания. Ее сторонниками являются Л. Оппенгейм, Г. Лаутерпахт, Д. Анцилотти, М. Бастид, С. Патель, Г. Кельзен и др. Например, Л. Оппенгейм писал, что признание "является по своей природе конститутивным. Оно обозначает возникновение международных прав и обязанностей признанного общества"¹. По мнению Д. Анцилотти, международная правосубъектность "становится действительной и конкретной одновременно с признанием" и что "не может быть правоотношений с государством, еще не получившим признания"².

Конститутивная теория исходит из того, что если нет признания, то нет и субъекта международного права. Следовательно, отсюда делались и делаются далеко идущие политические, экономические, военные, дипломатические выводы в отношении непризнанного государства.

Конститутивная теория несовместима с международным правом, поскольку она игнорирует тот факт, что государство еще до признания пользуется всеми правами и обязанностями, вытекающими из принципа суверенитета. Эта теория откровенно ставит права и обязанности вновь возникшего государства в зависимость от воли "старых" членов сооб-

¹ Оппенгейм Л. Международное право. Т. I, полутом 1. М., 1946, С. 136–137.

² Анцилотти Д. Курс международного права. М., 1961. С. 164–165.

щества государств. Непризнание каким-либо государством другого государства вовсе не означает, что оно может не считаться с правами государства, которое им не признано.

Декларативная теория признания. Этой теории придерживаются подавляющее большинство юристов-международников. Ее сущность заключается в том, что признание лишь констатирует возникновение нового субъекта международного права. Признание предполагает внутреннюю независимость вновь возникшего государства, но его не создает. "Государство возникает и существует самостоятельно, — писал Ф.Ф. Мартенс. — Признанием его лишь констатируется его рождение"¹. Л.А. Моджорян справедливо отмечает, что признание "не создает нового субъекта международного права". Жизнеспособные государства, возникшие в результате реализации права наций на самоопределение, а также жизнеспособные правительства, пришедшие к власти в результате свободного волеизъявления народа, "будут существовать независимо от того, пользуются ли они признанием или нет"².

Новое государство имеет право на международное признание. Такое право основывается на общепризнанных принципах равенства и взаимной выгоды, уважения суверенитета, территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела.

Новое государство может появиться в результате: а) социальной революции, приведшей к замене одного общественного строя другим; б) образования государств в ходе национально-освободительной борьбы, когда народы бывших колониальных и зависимых стран создали независимые государства; в) слияния двух или более государств или разделения одного государства на два или более.

Признание нового государства является свободным актом, посредством которого одно или несколько государств констатируют существование на определенной территории человеческого общества, организованного в политическом отношении, независимо от всякого другого существующего государства, способного соблюдать предписания международного права, и вследствие этого заявляют о своей воле рассматривать его как члена международного сообщества.

Признание или непризнание не влияет на существование нового государства. Признание имеет декларативное значение.

Признание нового государства не затрагивает прав, приобретенных им до признания в силу законов, имевших применение. Иными словами, юридическим последствием международного признания является признание юридической силы за законами и подзаконными актами признанного государства.

Признание исходит от органа, компетентного согласно публичному праву заявлять о признании соответствующего государства.

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. С. 184.

² Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. М., 1965. С. 82.

Признание правительств. Истории международного права известны специальные доктрины о признании правительств, например доктрины Тобара и Эстрады.

Доктрина **Тобара** (ее автором являлся министр иностранных дел Эквадора Карлос Тобар) закреплена в Конвенции государств Центральной Америки от 20 декабря 1907 г. В соответствии со ст. 1 этой Конвенции правительства договаривающихся сторон (Гватемалы, Гондураса, Коста-Рики, Никарагуа и Сальвадора) не признают правительства, которое может установиться в одной из пяти республик в результате государственного переворота или революции, направленных против признанного правительства, пока свободно избранное правительство не реорганизует страну в конституционных формах¹. Эта доктрина преследовала цель воспрепятствовать бесчисленным революциям испано-американских республик.

Доктрина **Эстрады** (в то время министра иностранных дел Мексики) изложена в Коммюнике Министерства иностранных дел Мексики о признании государств от 27 сентября 1930 г.

В связи с происшедшими перед этим государственными переворотами в странах Южной Америки в Коммюнике отмечалось, что Мексика более, чем какая-либо другая страна, страдала от применения доктрины признания, "в результате которой вопрос о том, законен или не законен новый режим, представляется на усмотрение иностранных правительств". В Коммюнике сообщалось также, что правительство Мексики инструктировало своих дипломатических представителей в странах, где произошли перевороты, о том, что "Мексика не высказывается по вопросу о даче признания", ибо в результате заявлений о признании "... создается обидная практика, которая, помимо того, что она посягает на суверенитет других наций, ведет к тому, что внутренние дела последних могут являться предметом оценки в том или ином смысле со стороны других правительств, берущих на себя тем самым роль критика, выносящего положительную или отрицательную оценку по вопросам о закономерности режима в иностранных государствах".

Поэтому отныне, как указывалось в Коммюнике, "мексиканское правительство ограничивается тем, что оно содержит или отзывает, когда оно считает это полезным, своих дипломатических агентов и продолжает принимать равным образом, когда оно это считает полезным, дипломатических агентов того же ранга, что и агенты, которых подлежащие нации аккредитируют в Мексике, не оценивая ни поспешно, ни односторонне права чужих наций сохранять или заменять свои правительства или власти"².

¹ В дальнейшем она была развита и уточнена в Генеральном договоре о дружбе между указанными выше пятью государствами от 7 февраля 1923 г.

² Международное право в избранных документах. Т. 1. М., 1957. С. 105–106.

Эта доктрина была направлена против грубого вмешательства США во внутренние дела латиноамериканских стран.

Признание нового правительства уже признанного государства является свободным актом, посредством которого одно или несколько государств констатируют, что данное лицо или группа лиц в состоянии обязывать государство, которое желает представлять, и заявляют о своей воле поддерживать с ним или с ними отношения.

Главным критерием признания нового правительства является критерий эффективности и законности. Под эффективностью правительства обычно понимают действительно фактическое обладание государственной властью, которая должна быть независимой, самостоятельной и жизнеспособной. Например, в 1849 г. Вашингтонское правительство отказало в своем признании независимости Венгрии, после того как отправленный им агент донес, что Венгерское революционное правительство в действительности нежизнеспособно. Признание нового правительства означает, что признанное государство рассматривает новое правительство единственным представителем данного государства в международном общении¹. Расистский режим ЮАР в 1985 г. объявил о создании в незаконно оккупируемой им Намибии так называемого "временного правительства" с "ограниченными полномочиями" и инспирировал передачу власти группе марионеточных деятелей, которые никого не представляли. Совет Безопасности ООН справедливо "осудил создание в Намибии марионеточного правительства, объявив этот шаг незаконным и недействительным"².

Государства, объявляющие о признании нового правительства, должны исходить из того, что только народ каждого государства вправе решать вопрос о правительстве и форме правления и что уважение суверенных прав является главным принципом отношений между государствами.

Признание правительства является либо окончательным и полным, либо временным или ограниченным лишь некоторыми юридическими отношениями.

Признание *de jure* нового правительства вытекает или из определенного заявления, или из положительного факта, ясно означающего намерение предоставить это признание. При отсутствии такого заявления или факта признание не может считаться полученным.

Признание *de facto* нового правительства выражается определенным заявлением; подписанием соглашений, имеющих ограниченное значение либо временный характер, или поддержанием отношений с новым правительством по текущим делам.

¹ Международная правосубъектность (некоторые вопросы теории). М., 1971. С. 126—127.

² Внешняя политика Советского Союза и международные отношения, 1985 год. Сб. документов. М., 1986. С. 110—111.

Признание *de facto* правительства не влечет непременно признания компетенции его судебных, административных или других властей или последствий экстерриториальности его актов.

Признание *de jure* нового правительства имеет обратную силу с момента, когда оно начало осуществлять свою власть. Признание нового правительства не влечет ущерба для прав, приобретенных до его признания.

Признание национально-освободительного движения. Такое признание осуществляется в лице ее органов, которые возглавляют борьбу нации или народа за национальное освобождение и создание собственного независимого государства.

Например, в свое время широкое международно-правовое признание получили Фронт национального освобождения Алжира, Фронт освобождения Мозамбика, Народная организация Юго-Западной Африки (СВАПО) и др. СССР неоднократно заявлял о том что Организация освобождения Палестины (ООП) является признанным представителем арабского палестинского народа.

Признание органов и организаций национально-освободительного движения может сопровождаться установлением официальных отношений и учреждением их представительств в признающем государстве. Например, ООП имеет представительство в Российской Федерации.

Таким образом, признание в качестве воюющей стороны фактически трансформировалось в международно-правовой институт признания органов и организаций национально-освободительного движения.

Признание в качестве восставшей стороны в современной международно-правовой практике уже не встречается.

§ 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ

Понятие правопреемства. Международное правопреемство есть переход прав и обязанностей от одного субъекта международного права к другому вследствие возникновения или прекращения существования государства либо изменения его территории. Пределы правопреемства определяются суверенной волей и классовой сущностью этого государства в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права¹.

Правопреемство считается древнейшим институтом международного права. Гуго Гроций ввел понятие полного правопреемства². Э. Ваттель отмечал, что государство-правопреемник обязано выплачивать долги другим государствам³.

¹ Аваков М.М. Правопреемство освободившихся государств. М., 1983. С. 26.

² Гроций Гуго. О праве войны и мира. М., 1956. С. 223.

³ Ваттель Э. Право народов. М., 1960. С. 329.

Науке международного права известны следующие теории правопреемства государств: теория универсального правопреемства, теория частичного правопреемства, теория правопреемственности, теория “неправопреемственности”, теория *tabula rasa*, теория континуитета.

Согласно теории универсального (полного) правопреемства государство представляет собой юридическое лицо, состоящее из единства территории, населения, политической организации, прав и обязанностей, которые переходят к его правопреемнику.

Основное содержание частичного правопреемства сводится к следующему. Государство-предшественник сохраняет такие договорные права и обязанности, которые не предполагают сохранения суверенитета договаривающейся стороны над отторгнутой территорией. Государство-преемник не наследует таких прав и обязанностей ни при передаче территории, ни при отделении.

Сущность теории правопреемственности предполагает, что юридическое лицо государства аннулируется при изменении государственного строя. Новое юридическое лицо принимает на себя права и обязанности прежнего лица так, как будто они были его собственными.

Согласно теории “непреемственности” обязанности государства-предшественника не передаются государству-правопреемнику. Права же переходят в руки лица, стоявшего во главе государства.

В соответствии с теорией *tabula rasa* (“чистой доски”) новое государство не связано международными договорами государства-предшественника.

По теории континуитета, наоборот, все существующие договоры остаются в силе.

Например, Россия в 1991 г. провозгласила себя правопродолжателем СССР. Президент Российской Федерации в своем послании от 24 декабря 1991 г. информировал Генерального секретаря ООН о том, что членство СССР в ООН, в том числе в Совете Безопасности, во всех других органах и организациях системы ООН, “продолжается” при поддержке стран СНГ Российской Федерацией и что она в полной мере сохраняет ответственность за все права и обязательства СССР в соответствии с Уставом ООН, включая финансовые обязательства. В послании выражалась просьба вместо названия “Союз Советских Социалистических Республик” использовать наименование “Российская Федерация” и рассматривать послание как “свидетельство полномочий представлять Россию в органах ООН всем лицам, имевшим в то время полномочия представителей СССР в ООН”. Перед этим, имея в виду упомянутое решение СНГ, Европейское сообщество и его государства-члены приняли “к сведению, что международные права и обязательства СССР, включая права и обязательства по Уставу ООН”, будут продолжать осуществляться Россией. Генеральный секретарь ООН разослал обращение Президента России всем членам ООН и, учитывая мнение юридического советника ООН, исходил из того, что это обращение носит уведомитель-

тельный характер, констатирует реальность и не требует формального одобрения со стороны ООН¹.

В случае континуитета нет необходимости признания со стороны иностранного государства и международной организации в качестве субъекта международного права. Достаточно признания факта правопродолжателя государства-предшественника. Например, 25 декабря 1991 г. страна – председатель ЕС (тогда Нидерланды) опубликовала заявление, в котором констатировалось, что с этого дня Россия считается имеющей международные права и несущей международные обязательства бывшего СССР, включая вытекающие из Устава ООН.

Вопрос о правопреемстве встает в следующих случаях: а) при территориальных изменениях – распаде государства на два и более государств; слиянии государств или вхождении территории одного государства в состав другого; б) при социальных революциях; в) при определении положений от метрополий и образовании новых независимых государств.

Международная жизнь богата примерами объединения и разъединения (распада) государств. Например, согласно ст. 1 Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии 1990 г. объединенная Германия включает территории бывших ГДР, ФРГ и всего Берлина. В соответствии с Соглашением о создании Содружества Независимых Государств 1991 г. прекратил свое существование Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность и в результате на его территории возникли двенадцать независимых государств. В 1992 г. на территории бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия в качестве самостоятельных государств образованы Босния и Герцеговина, Македония, Словения, Хорватия, Сербия и Черногория (последние два создали Союзную Республику Югославию). В 1993 г. ЧССР распалась на два самостоятельных государства: Чехию и Словакию, а Британская Индия в 1947 г. – на два доминиона: Индию и Пакистан.

Правопреемство теснейшим образом связано с проблемой идентичности и непрерывности субъектов международного права.

Государство-преемник наследует в основном все международные права и обязанности своих предшественников. Разумеется, эти права и обязанности наследуют и третьи государства.

Вопрос о правопреемстве тесно связан с основными принципами и институтами современного международного права, а именно с правом международных договоров, ответственностью государств, членством в международных организациях, правосубъектностью и т.д.

В настоящее время основные вопросы правопреемства государств урегулированы в двух универсальных договорах: Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г. (далее – Венская конвенция 1978 г.) и Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, госу-

¹ См.: Дипломатический вестник, 1992. № 2–3. С. 28.

дарственных архивов и государственных долгов от 8 апреля 1983 г. (далее – Венская конвенция 1983 г.).

Вопросы правопреемства других субъектов международного права детально не регламентированы. Они разрешаются на основе специальных договоров. Многие аспекты правопреемства межправительственных организаций предусматриваются в их учредительных актах и соглашениях о штаб-квартире.

Более 20 международных договоров о правопреемстве государств разработаны в рамках СНГ и подписаны ее участниками.

Правопреемство государств в отношении международных договоров. Согласно ст. 17 Конвенции 1978 г. новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника любого *многостороннего* договора, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств. Данное требование не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия. Если же участие в многостороннем договоре любого другого государства требует согласия всех его участников, то новое независимое государство может установить свой статус в качестве участника этого договора только при наличии такого согласия.

Делая уведомление о правопреемстве, новое независимое государство может – если это допускается договором – выразить свое согласие на обязательность для него лишь части договора или сделать выбор между различными его положениями.

Уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора делается в *письменной* форме.

Например, государства – участники СНГ в Меморандуме о взаимопонимании по вопросам правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес от 6 июня 1992 г. определили общий подход к договорам СССР. В п. 1 Меморандума отмечается, что практически все многосторонние международные договоры бывшего Союза ССР представляют общий интерес для государств – участников Содружества. Вместе с тем эти договоры не требуют каких-либо совместных решений или действий государств – участников СНГ. Вопрос об участии в этих договорах решается в соответствии с принципами и нормами международного права каждым государством-участником самостоятельно, в зависимости от специфики конкретного случая, характера и содержания того или иного договора.

МИД Российской Федерации 13 января 1992 г. заявил, что Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом ССР, и просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве стороны всех действующих международных договоров вместо бывшего СССР.

Двусторонний договор, являющийся объектом правопреемства государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, когда: а) они явственно об этом договорились или б) в силу своего поведения они должны считаться выразившими такую договоренность.

В п. 2 Меморандума о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес от 6 июля 1992 г. государства – участники СНГ пришли к следующему выводу: имеется ряд двусторонних международных договоров бывшего Союза ССР, затрагивающих интересы двух и более (но не всех) государств – участников Содружества. Эти договоры требуют принятия решений или действий со стороны тех государств – участников Содружества, к которым эти договоры применимы.

Ряд двусторонних договоров может затрагивать интересы всех государств – участников СНГ. К ним, например, относятся договоры о границах и их режиме. Такие договоры в соответствии с международным правом должны оставаться в силе, и участвовать в них могут лишь те государства – участники Содружества, которые имеют сопредельную границу со странами, не являющимися членами Содружества. Следовательно, соответствующие государства – участники СНГ должны подтвердить свое участие в указанных договорах.

В письме министра иностранных дел Российской Федерации министру иностранных дел Болгарии от 27 апреля 1996 г. отмечается, что многие двусторонние договоры, заключенные между СССР и НРБ в период с 1945 г. по 1991 г., продолжают действовать в отношениях между Российской Федерацией и Республикой Болгарией. Вместе с тем ряд договоров и соглашений нуждаются в коррективах, в уточнении объема прав и обязательств как двух государств, так и третьих государств, для которых такие права и обязательства возникли вследствие прекращения существования СССР.

Правопреемство в отношении государственной собственности. Переход государственной собственности государства-предшественника влечет за собой прекращение прав этого государства и возникновение прав государства – преемника на государственную собственность, которая переходит к государству-преемнику. Датой перехода государственной собственности государства-предшественника является момент правопреемства государства. Как правило, переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации.

Согласно ст. 14 Венской конвенции 1983 г. в случае передачи части территории государства другому государству переход государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними. В случае отсутствия такого соглашения передача части территории государства может быть решена двумя способами: а) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преем-

нику; б) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, переходит к государству-преемнику.

Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику.

В случае, если государство разделяется и прекращает свое существование и части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников, то недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого оно находится. Если же недвижимая собственность государства-предшественника находится за пределами его территории, то она переходит к государствам-преемникам в справедливых долях. Движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государства, переходит к соответствующему государству-преемнику. Иная движимая собственность переходит к государствам-преемникам в справедливых долях.

Например, движимая и недвижимая собственность бывшего Союза ССР за пределами его территории, инвестиции, находящиеся за рубежом, были распределены в соответствии со следующей шкалой фиксированных долей в процентах на основе единого агрегированного показателя: Азербайджанская Республика – 1,64; Республика Армения – 0,86; Республика Беларусь – 4,13; Республика Казахстан – 3,86; Республика Кыргызстан – 0,95; Республика Молдова – 1,29; Российская Федерация – 61,34; Республика Таджикистан – 0,82; Туркменистан – 0,70; Республика Узбекистан – 3,27; Украина – 16,37. Совокупная доля Грузии, Литвы и Эстонии составила 4,7%.

Согласно ст. 2 Соглашения о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом 1992 г. применение указанных выше фиксированных долей относится не только к недвижимости, используемой дипломатическими, консульскими и иными представительствами бывшего Союза ССР, и движимости, связанной с обслуживанием этих представительств, но также ко всем видам инфраструктур и прибыли от их эксплуатации; к доходам от реализации всех видов собственности, принадлежавшей бывшему Союзу ССР за рубежом; к собственности и прибыли от деятельности СССР, а также юридических лиц, находившихся под его юрисдикцией или контролем, включая совзагранбанки; прибыли, полученной от выполнения всех видов контрактных и других видов работ в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями бывшего Союза ССР; к космическим, воздушным, морским, наземным и другим системам и инфраструктурам, а также прибыли, полученной от их эксплуатации. Согласованная шкала применяется также ко всем другим видам собственности бывшего Союза ССР за рубежом.

Каждая сторона – участник Соглашения 1992 г. имеет право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение причитающейся и отошедшей к ней фиксированной долей от всей собственности бывшего СССР, а также правом на ее выделение в натуре.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 февраля 1993 г. Российская Федерация, как государство – продолжатель Союза ССР приняла на себя все права на недвижимую и движимую собственность бывшего СССР, находящуюся за рубежом, а также выполнение всех обязательств, связанных с использованием этой собственности.

Правопреемство в отношении государственных архивов. Согласно ст. 20 Венской конвенции 1983 г. “государственные архивы государства-предшественника” есть совокупность документов любой давности и рода, произведенных или приобретенных государством-предшественником в ходе его деятельности, которые на момент правопреемства государства принадлежали государству-предшественнику согласно его внутреннему праву и хранились им непосредственно или под его контролем в качестве архивов для различных целей.

Датой перехода государственных архивов государства-предшественника является момент правопреемства государств. Переход государственных архивов происходит без компенсации.

Государство-предшественник обязано принимать все меры по предотвращению ущерба или уничтожения государственных архивов, которые переходят к государству-преемнику.

Когда государство-преемник является новым независимым государством, то архивы, принадлежавшие территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходят к новому независимому государству.

Если два или несколько государств объединяются и образуют одно государство-преемник, государственные архивы государств-предшественников переходят к государству-преемнику.

В случае разделения государства на два или несколько государств-преемников и если соответствующие государства-преемники не условились иначе, то часть государственных архивов, находящихся на территории данного государства-преемника, переходит к этому государству-преемнику.

Например, Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР 1992 г. предусматривает переход под юрисдикцию государств – участников СНГ государственных архивов и других архивов союзного уровня, включая государственные отраслевые архивные фонды бывшего Союза ССР, находящиеся на их территории. Стороны данного Соглашения имеют право на возвращение тех фондов, которые образовались на их территории и в разное время оказались за их пределами.

В случае, когда отсутствует возможность физического выделения комплекса документов, каждое государство – член СНГ имеет право доступа к ним и получения необходимых копий.

Вопросы, связанные с возвращением документов, с порядком обмена копиями и расчетов за предоставление копий, в каждом конкретном случае должны быть предметом двусторонних соглашений.

Правопреемство в отношении государственных долгов. Государственный долг означает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом.

Переход государственных долгов влечет за собой прекращение обязательств государства-предшественника и возникновение обязательств государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к государству-преемнику. Датой перехода государственных долгов является момент правопреемства государств. Правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов. Например, после распада СССР Российская Федерация как правопреемник Союза ССР приняла на себя обязательства о частичном урегулировании задолженностей бывшего СССР перед Финляндской республикой. В Соглашении от 30 мая 1995 г. определены условия реструктуризации задолженности.

Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними. В случае отсутствия такого соглашения государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом.

Если государство-преемник является новым независимым государством, никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если соглашение между ними не предусматривает иное.

Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственный долг государств-предшественников переходит к государству-преемнику.

Если же государство разделяется и прекращает свое существование, и части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников, и если государства-преемники не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом. Например, в 1905 г. Норвегия и Швеция отделились друг от друга, каждая из них сохранила свой личный долг.

В соответствии с Договором о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР 1991 г. бывшие союзные республики приняли на себя обязательство участвовать в погашении и нести расходы по обслуживанию государственного внешнего долга СССР в долях, согласованных сторонами. Доля России составляет 61,34%, Украины – 16,37, Республики Беларусь – 4,13, Узбекистана – 3,27, Казахстана – 3,86%. Доля остальных республик составляет от 1,62

до 0,62%. Каждая из сторон несет отдельную в отношении других сторон ответственность по выплате причитающейся ей доли долга. Государства-участники взаимно гарантируют, что после полного погашения какой-либо из сторон суммы долга, причитающейся этой стороне, они не будут предъявлять к этой стороне никаких претензий по оставшейся непогашенной части долга.

Стороны договорились, что моментом правопреемства в соответствии с договором является 1 декабря 1991 г.

В дальнейшем процедура погашения государственного внешнего долга СССР была уточнена двусторонними соглашениями, заключенными сторонами Договора 1991 г. Например, Российская Федерация и Украина 9 декабря 1994 г. подписали Соглашение, в соответствии с которым Украина передала, а Российская Федерация приняла на себя обязательства по выплате доли Украины во внешнем государственном долге бывшего Союза ССР.

Правопреемство государств в отношении гражданства физических лиц. Как справедливо отмечает новозеландский юрист О'Коннелл, "последствия изменения суверенитета для гражданства жителей (территории, затрагиваемой правопреемством) представляют собой одну из наиболее сложных проблем в области правовых норм о правопреемстве государств"¹.

Проблема гражданства в случае правопреемства государств требует разработки и принятия универсальной конвенции. Хотя гражданство в основном регулируется внутренним правом государств, оно имеет прямое отношение к международному правопорядку. Не случайно Совет Европы 14 мая 1997 г. принял Европейскую конвенцию о гражданстве, содержащую, в частности, положения, касающиеся утраты и приобретения гражданства в случаях правопреемства государств. Другой орган Совета Европы – Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) – принял в сентябре 1996 г. Декларацию о последствиях правопреемства государств для гражданства физических лиц.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. была первым международным документом, в котором закреплено "право каждого человека на гражданство". Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Конвенция о правах ребенка 1989 г. признают право каждого ребенка на приобретение гражданства.

Комиссия международного права ООН разработала "Проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств". Основные положения этого документа сводятся к следующему.

Любое лицо, которое на дату правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств. Причем не имеет значения, приобрели ли они гражданство государства-предшественника по рождению, в

¹ O'Connell D.P. The Law of State Succession. Cambridge University Press. 1956. P. 245.

силу принципа *jus soli* (права почвы) или *jus sanguinis* (право крови), либо путем натурализации, либо даже в результате предыдущего правопреемства государств.

Затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры для недопущения того, чтобы лица, которые на дату правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника, стали лицами без гражданства в результате такого правопреемства. Во всякий международный договор, предусматривающий передачу территории, должны включаться постановления, которые гарантировали бы, что никакое лицо не станет апатридом в результате такой передачи.

Каждое государство обязано без неоправданной задержки принять законодательство, касающееся гражданства и других связанных с ним вопросов, возникающих в связи с правопреемством государств. Именно так обстояло дело в случае возникновения ряда новых независимых государств. Например, одновременно с разделением ЧССР Чешская Республика 29 декабря 1992 г. приняла Закон о приобретении и потере гражданства. Одновременно с провозглашением своей независимости Хорватия 28 июня 1991 г. приняла Закон о гражданстве.

Предоставление гражданства в связи с правопреемством государств происходит на дату правопреемства государств. То же самое касается приобретения гражданства вследствие осуществления оптации, если в период между датой правопреемства государств и датой осуществления такой оптации затрагиваемые лица оказались бы лицами без гражданства. Государство-преемник не обязано предоставлять свое гражданство затрагиваемым лицам, если они имеют свое обычное место жительства в другом государстве и также имеют гражданство этого или любого иного государства. Государство-преемник не предоставляет свое гражданство затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства в другом государстве, против воли затрагиваемых лиц, если только они в противном случае не станут лицами без гражданства.

Когда приобретение или утрата гражданства в связи с правопреемством государств влияют на единство семьи, затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры к тому, чтобы эта семья оставалась единой или воссоединилась. В договорах, заключенных после первой мировой войны, общая политика состояла в обеспечении того, чтобы члены какой-либо семьи приобретали то же гражданство, что и глава семьи, независимо от того, приобрел ли последний его автоматически или путем оптации. Принцип единства семьи, например, был закреплен в ст. 37, 85, 91, 106 и 113 Мирного договора между союзными и объединившимися державами и Германией 1919 г.; ст. 78–82 Мирного договора между союзными и объединившимися державами и Австрией 1919 г.; ст. 9 Тартуского мирного договора от 11 декабря 1920 г. относительно уступки Россией Финляндии района Петсамо; ст. 21 и 31036 Лозаннского договора 1923 г.

Когда часть или части территории государства отделяются от этого государства и образуют одно или несколько государств-преемников, в то время как государство-предшественник продолжает существовать,

государство-преемник предоставляет свое гражданство: а) затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства на его территории; б) имеющим надлежащую правовую связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника, которое стало частью этого государства-преемника.

Принцип обычного места жительства был применен при создании Вольного города Данцига (ст. 105 Версальского мирного договора 1919 г.) и расчленении Австро-Венгерской империи (ст. 70 Сен-Жерменского мирного договора 1919 г.). Позднее она применялась при отделении Бангладеша от Пакистана в 1971 г., а также когда Украина (ст. 2 Закона о гражданстве Украины 1991 г.) и Беларусь (ст. 2 Закона о гражданстве Республики Беларусь 1991 г.) стали независимыми после распада СССР. Критерий "место рождения" был применен в случае отделения Эритреи от Эфиопии в 1993 г.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое международное правопреемство государств?
2. Какие вы знаете теории правопреемства государств и каково их основное содержание?
3. Каковы источники правопреемства государств?
4. Какими международно-правовыми актами решаются вопросы правопреемства государств в отношении договоров, государственной собственности и государственных архивов?
5. Каким образом разрешаются проблемы правопреемства в связи с распадом СССР?
6. В чем выражается континуитет России в отношении прав и обязательств СССР?

ЛИТЕРАТУРА

- Аваков М.М. Правопреемство освободившихся государств. М., 1983.
- О'Коннелл. Правопреемство государств. М., 1957.
- Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. М., 1998.
- Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. I. М., 1996.
- Международная правосубъектность (некоторые вопросы теории). М., 1971.
- Моджорян Л.А. Основные права и обязанности государств. М., 1965.
- Clive P., Hopkins J. British International Law Cases. Vol. 2. London, 1973.
- Konton M. The Termination and Revision of Treaties in the Light of New Customary International Law. 1994. N. 4.
- Rousseau Ch. Droit International Public. Tome II. Les sujets de droit. Paris, 1974.

Глава VI. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

§ 1. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СПОРА

Согласно международному праву каждое государство и другие субъекты международного права обязаны разрешать споры между собой мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость. Принцип мирного разрешения международных споров является императивным принципом международного права. Он закреплён в п. 3 ст. 2 Устава ООН, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г., Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и во многих других универсальных, региональных и двусторонних договорах.

Проблема использования мирных средств разрешения международных споров обсуждалась ещё на Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг. Как справедливо отмечал Ф.Ф. Мартенс, “в истории развития мирных средств для разрешения международных столкновений Гаагская конференция мира, созванная Государем Императором в мае 1899 г., всегда займет весьма почетное место”¹. Конференция 1907 г. одобрила Конвенцию о мирном решении международных столкновений. Статья 1 этой Конвенции гласит: с целью предупредить по возможности обращение к силе в отношениях между государствами договаривающиеся державы соглашаются прилагать все свои усилия к тому, чтобы обеспечить мирное решение международных несогласий. Конвенция закрепляет ряд эффективных средств мирного разрешения споров, в том числе добрые услуги и посредничество, международные следственные комиссии, международные третейские суды и т.д. (подробнее см. § 2 настоящей главы).

Однако Гаагские конференции мира не ставили вопроса о запрещении войны как средства разрешения споров. Только парижский Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики 1928 г. осудил обращение к войне для урегулирования международных споров. Государства – участники Договора признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должны “всегда изыскиваться только в мирных средствах”.

Таким образом, принцип мирного разрешения международных споров сформировался до второй мировой войны и был закреплён в ряде

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. М., 1996. С. 267.

международных договоров. Однако в дальнейшем он был конкретизирован и развит в Уставе ООН (п. 2 ст. 2, ст. 33 – 38 Устава ООН). Единственно правомерным способом решения споров и разногласий между государствами объявляются мирные средства, перечень которых дан в Уставе ООН (подробнее см. § 3 настоящей главы).

Международные споры разрешаются на основе суверенного равенства государств и при соблюдении принципа свободного выбора средств в соответствии с обязательствами по Уставу ООН и принципами справедливости и международного права. Применение какой-либо процедуры урегулирования спора или согласие на такую процедуру, свободно согласованную между государствами в отношении существующих или будущих споров, в которых они являются сторонами, не должно рассматриваться как несовместимое с принципом суверенного равенства государств.

Государства, являющиеся сторонами в споре, должны продолжать соблюдать в своих взаимоотношениях их обязательства в соответствии с основными принципами международного права, касающимися суверенитета, независимости и территориальной неприкосновенности государств, а также другими общепризнанными принципами и нормами современного международного права.

Устав ООН делит споры на две категории: а) особо опасные, продолжение которых может угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 34); б) любые другие споры (п. 1 ст. 33, п. 1 ст. 35, п. 1 ст. 36). Наряду с термином “споры” в Уставе ООН употребляется понятие “ситуация” (ст. 34, п. 1 ст. 33). Ситуация также “может привести к международным трениям” или вызвать “спор”.

Устав ООН не содержит критериев разделения споров и ситуаций на указанные две категории, предоставляя решение этого вопроса Совету Безопасности. В соответствии со ст. 34 Устава ООН “Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности”.

Таким образом, деление международных конфликтов на “споры” и “ситуации” является условным и относительным. Ситуация – более широкое понятие, чем спор. Как споры, так и ситуации могут угрожать миру и безопасности и в силу этого рассмотрение их входит в компетенцию Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и других органов ООН (см. § 3 настоящей главы).

Устав ООН, а также другие международные договоры не содержат четкого разграничения между политическими и юридическими спорами. Согласно п. 3 ст. 36 Устава ООН споры юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный суд. Статут Суда содержит перечень правовых споров, по которым юрисдикция Суда является обязательной. Речь в этой статье идет о спорах, ка-

сающихся толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международных обязательств. Разумеется, данный перечень правовых споров не является исчерпывающим.

Политические споры как наиболее важные и сложные (например, по территориальным проблемам, определению границ) решаются политическими средствами.

Перечень видов мирных средств, предусмотренных в Уставе ООН, не является исчерпывающим, а некоторые из них являются декларативно-рекомендательными. В этой связи СССР в своем Меморандуме о повышении роли международного права, представленном 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 29 сентября 1989 г., предложил выработать и принять универсальный и всеобъемлющий международно-правовой акт, который явился бы действенным инструментом по укреплению международного правопорядка.

В этом договорном документе принцип разрешения всех споров между государствами только мирными средствами, закреплённый в Уставе Организации Объединённых Наций, мог бы получить свое дальнейшее развитие и конкретизацию.

Такой документ – Генеральный акт мирного разрешения споров – мог бы содержать следующие обязательства государств:

обязательство принимать все зависящие от них меры по предотвращению возникновения межгосударственных конфликтов, руководствуясь при этом общепризнанными принципами и нормами международного права;

обязательство государств, если у них все же возникнут споры, конфликты с другими государствами, незамедлительно вступить с ними в прямые переговоры для мирного и по возможности быстрого и полного улаживания таких разногласий в духе взаимопонимания и взаимоуступчивости, прибегая в надлежащих случаях к проведению предварительных консультаций и созданию совместных рабочих механизмов;

обязательство государств в условиях, когда становится очевидным, что путь прямых переговоров затруднителен или отсутствует прогресс на таких переговорах и продолжение спора может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, информировать надлежащим образом в зависимости от характера и существа разногласий Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею или Генерального секретаря ООН, а также другие соответствующие универсальные или региональные международные организации;

обязательство государств впредь до полного разрешения споров предпринимать все усилия для того, чтобы достичь временной договоренности в течение этого периода не ставить под угрозу достижение окончательного соглашения или не препятствовать его достижению и

вообще не прибегать к какому-либо действию, способному усугубить или расширить спор;

обязательство государств благожелательно рассматривать в надлежащих случаях возможности использования таких средств мирного разрешения споров при помощи третьей стороны, как добрые услуги, содействующие организации и успешному ходу прямых переговоров, или посредничество, помогающее находить компромиссные пути урегулирования разногласий, отметив при этом весьма позитивный опыт оказания добрых услуг и посредничества со стороны Генерального секретаря ООН и не участвующих в спорах государств;

обязательство государств прибегать к согласительной процедуре как одному из способов разрешения споров. В этом разделе можно было бы предусмотреть в соответствии со сложившейся практикой образование по договоренности сторон согласительной комиссии из числа граждан спорящих сторон и приглашение, с общего согласия, граждан третьих государств, в том числе из числа посредников, включенных в список Генерального секретаря ООН. Детальная процедура организации работы согласительных комиссий могла бы быть изложена в приложении к основному документу;

обязательство государств в полной мере использовать возможности ООН для установления фактических обстоятельств спора и конфликтов, в том числе путем использования возможностей Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Генерального секретаря ООН;

обязательство, предусматривающее, что в случае, когда прямые переговоры или добрые услуги, посредничество, примирение не привели в разумные сроки к мирному урегулированию спора, спорящие государства должны прибегнуть к процедурам, влекущим за собой обязательные решения, т.е. передать спор по требованию любой из спорящих сторон на арбитражное или судебное разбирательство. В этой связи, разумеется, возрастает роль главного судебного органа ООН – Международного суда.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РЕШЕНИЯ СПОРОВ (КОНФЛИКТОВ)

Декларация о принципах международного права 1970 г. указывает на то, что международные споры разрешаются на основе суверенного равенства государств и в соответствии с принципом свободного выбора средств мирного разрешения споров. Применение процедуры урегулирования спора или согласие на такую процедуру не должно рассматриваться как несовместимое с принципом суверенного равенства.

Согласно ст. 33 Устава ООН государства должны стремиться к скорейшему и справедливому разрешению своих международных споров путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбит-

ража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору. В поисках подобного урегулирования стороны должны согласовывать такие мирные средства, которые соответствовали бы обстоятельствам и характеру спора.

В своем развитии мирные средства разрешения споров не остаются неизменными. Они развиваются в зависимости от исторической эпохи и особенностей соотношения сил на международной арене. Одни из мирных способов разрешения конфликтов известны с древнейших времен (добрые услуги, посредничество и др.), другие получили развитие лишь в XIX в. (согласительная процедура, арбитраж), третьи возникли на протяжении второй половины XX в. (международные суды, примирительные комиссии, разрешение споров с помощью международных организаций).

Международные переговоры. Они являются наиболее динамичным и эффективным средством разрешения споров. Не случайно в ст. 33 Устава ООН переговоры названы в числе основных средств урегулирования международных споров и конфликтов. Они позволяют принимать разнообразные варианты решения спорных вопросов. Признание государствами и межправительственными организациями этого принципа нашло отражение во многих договорах и учредительных актах организаций. Так, согласно ст. 42 Венской конвенции о праве преемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. в случае возникновения спора между двумя или несколькими участниками Конвенции относительно ее толкования или применения они будут по просьбе любого из них стремиться разрешить его путем проведения консультаций и переговоров. В соответствии со ст. 15 Договора о праве преемства в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР 1991 г. все споры между двумя или несколькими сторонами по выполнению и толкованию Договора будут разрешаться путем переговоров на основе подачи соответствующей письменной претензии.

В ходе переговоров государства или международные организации могут принимать самые разнообразные варианты решения спорных вопросов. Переговоры не только являются средством урегулирования международного спора, но и выполняют функции вспомогательного средства. Практически все способы разрешения межгосударственных конфликтов всегда начинаются с непосредственных переговоров о применении этих способов и очень часто завершаются такими переговорами.

Переговоры могут быть двусторонними и многосторонними. Последним, как правило, придается форма международной конференции.

Международное право не устанавливает единообразного порядка ведения переговоров. Как показывает практика, нормальные переговоры проходят следующие основные стадии: выступление государства или

группы государств (например, ЕС) или иных субъектов международного права с инициативой проведения переговоров; достижение договоренности между спорящими сторонами о переговорах (время, место, уровень и т.п.); выработка процедуры ведения переговоров; собственно переговоры; принятие согласованного в ходе переговоров акта¹.

Переговоры различаются: по предмету спора – переговоры по политическим, экономическим, социальным и другим вопросам; по количеству участников – двусторонние и многосторонние; по статусу участвующих должностных лиц – переговоры на высшем уровне (глав государств, глав правительств), на уровне министров иностранных дел, послов или специально уполномоченных на это должностных лиц.

Консультации. Этот способ мирного разрешения споров сложился в начале XX в. Предметом консультаций являются обычно вопросы, имеющие жизненно важное значение для государств или международных организаций. В международной практике используются две разновидности консультаций: факультативные и обязательные. Факультативными являются консультации, к которым стороны прибегают по взаимному согласию². Применение обязательных консультаций предусмотрено в двусторонних и многосторонних международных договорах. Например, ст. XXII Генерального соглашения по торговле услугами 1994 г. гласит: каждый член должен благоприятственно отнестись к консультациям и создать для нее соответствующие условия в связи с представлением, которое может быть сделано любым другим членом ВТО по любому вопросу, затрагивающему функционирование настоящего Соглашения. При таких консультациях должна применяться Договоренность о разрешении споров (ДРС). Совет по торговле услугами или Орган по разрешению споров может по запросу члена ВТО консультироваться с любым членом ВТО или членами ВТО в отношении любого вопроса, по которому невозможно было достичь удовлетворительного решения путем консенсуса. В ст. 283 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. предусмотрено, что государства-участники без промедления должны проводить обмен мнениями, когда процедура урегулирования спора была прекращена без достижения урегулирования или когда спор урегулирован и обстоятельства требуют консультаций относительно способа осуществления урегулирования. Согласно ст. IX Договора по космосу 1967 г. если какое-либо государство – участник Договора имеет основания полагать, что деятельность или эксперимент, запланированные этим государством-участником или гражданами этого государства – участника Договора в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, создадут потенциально вредные помехи деятельности других государств – участников Договора в деле мирного исследования и

¹ См.: Курс международного права. Т. 3. М., 1990. С. 155.

² Там же. С. 159.

использования космического пространства (включая Луну и другие небесные тела), то оно должно, прежде чем приступить к такой деятельности или эксперименту, провести соответствующие международные консультации. Согласно Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., если между двумя или несколькими государствами – участниками Конвенции возникает спор по поводу ее применения или толкования, то по просьбе любой из них между ними проводятся консультации. По просьбе любой из сторон в споре для участия в консультациях приглашается организация, при которой государство имеет своего постоянного представителя, или конференция, созываемая данной организацией или под ее эгидой (ст. 84).

Международные следственные комиссии. Компетенция и порядок создания таких комиссий определяются Уставом ООН и ст. 9 – 35 Конвенции 1907 г. Комиссии учреждаются на основании особого соглашения между спорящими сторонами. Основная задача комиссий – облегчить разрешение споров выяснением вопроса факта посредством беспристрастного и добросовестного расследования. Например, в 1904 – 1905 гг. работала следственная комиссия в связи с инцидентом у Доггер-банка, когда проходившая мимо берегов Англии эскадра адмирала Рожественского, подозревая присутствие японских миноносцев, открыла огонь по британским рыболовным судам. В результате выводов следственной комиссии Россия признала обязанность возместить причиненные убытки и уплатила Англии 1625 тыс. франков.

Стороны вправе назначить при комиссии особых агентов с поручением представлять их и служить посредниками между ними и комиссией. Стороны, кроме того, могут поручить назначенным ими советникам или адвокатам излагать и поддерживать их интересы перед комиссией. В установленные сроки каждая сторона спора сообщает комиссии и другой стороне изложение фактов и, в частности, акты, бумаги и документы, а также список свидетелей и экспертов, которых она желает выслушать. Допросом свидетелей руководит председатель комиссии. Члены комиссии вправе задавать каждому свидетелю вопросы, касающиеся существа спора. Совещания комиссии происходят при закрытых дверях и являются секретными. Любое решение комиссии принимается большинством голосов. Окончательный доклад комиссии по существу рассмотренного спора ограничивается лишь установлением фактов и не имеет характера третейского решения. За сторонами сохраняется полная свобода воспользоваться по своему усмотрению этими фактически-ми выводами.

С 1937 г. Постоянная палата третейского суда выступает в качестве международной согласительной комиссии. Данная процедура осуществляется в соответствии с Факультативными правилами 1996 г.

Примирительные комиссии. Пока немногие международные договоры предусматривают создание примирительной комиссии для рассмот-

рения спора или конфликта. Наиболее обстоятельно порядок образования и деятельности такой комиссии изложен в ст. 85 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. В общих чертах он сводится к следующему.

Если спор не был разрешен в результате консультаций, то любое государство, участвующее в консультациях, может передать спор в примирительную комиссию и сообщить об этом письменно организации, при которой представлено такое государство (далее – Организация), и другим государствам, участвующим в консультациях. Каждая примирительная комиссия состоит из трех членов: двух членов, назначаемых каждой из сторон в споре, и председателя. Каждое государство – участник Конвенции заблаговременно назначает лицо, призванное действовать в качестве члена такой комиссии. Оно уведомляет об этом назначении. Последняя ведет список назначаемых лиц. Если государство не делает этого заблаговременно, оно может произвести такое назначение в ходе примирительной процедуры, вплоть до того момента, когда комиссия начнет составлять доклад о результатах своей деятельности.

Председатель комиссии избирается двумя другими членами. Если между двумя другими членами в течение одного месяца после направления уведомления не было достигнуто соглашения или если одна из сторон в споре не использовала своего права назначить одного из членов комиссии, председатель назначается по просьбе одной из сторон в споре главным должностным лицом Организации. Это назначение должно быть произведено в течение одного месяца после поступления такой просьбы. Главное должностное лицо Организации назначает в качестве председателя квалифицированного юриста, который не должен являться ни сотрудником Организации, ни гражданином государства – стороны в споре.

Комиссия устанавливает свои собственные правила процедуры и принимает свои решения и рекомендации большинством голосов. Она может рекомендовать Организации, если последняя на то уполномочена ООН, запросить консультативное заключение Международного суда относительно применения или толкования Конвенции 1975 г.

Если комиссия не в состоянии достичь соглашения между сторонами в споре о разрешении спора в течение двух месяцев с момента назначения председателя, она должна подготовить в возможно короткий срок доклад о своей работе и направить его сторонам в споре. Доклад должен содержать заключения комиссии относительно фактов и вопросов права, а также рекомендации, которые она сделала сторонам в споре в целях содействия разрешения спора. Рекомендации комиссии не имеют обязательной силы для сторон в споре до тех пор, пока все стороны в споре не примут их. Тем не менее любая сторона в споре имеет право заявить в одностороннем порядке, что она будет выполнять относящиеся к ней рекомендации доклада.

В отличие от следственных комиссий, которые занимаются только установлением фактов, составляющих предмет международного спора, примирительные комиссии дают толкование фактам и выносят рекомендации в целях содействия разрешению спора.

Добрые услуги и посредничество. Согласно ст. 2 Конвенции 1907 г. государства в случае серьезного разногласия между ними обязаны прибегнуть к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных стран. Право предлагать добрые услуги или посредничество принадлежит непричастным к спору государствам.

Задача посредника заключается “в согласовании противоположных притязаний и в успокоении чувства неприязни, если оно возникло между государствами, находящимися в споре” (ст. 4 Конвенции 1907 г.) Обязанности посредника прекращаются с того момента, когда одна из спорящих сторон или сам посредник удостоверяется, что предложенные средства примирения не были приняты. Добрые услуги и посредничество не являются обязательными. Они имеют исключительно значение совета.

В случае возникновения между государствами спора, представляющего опасность для мира и международной безопасности, спорящие государства избирают государство, которому оно поручает войти в контакт с государством, избранным другим государством с целью предупредить нарушение мирных отношений. Примирительный период не может превышать тридцати дней. В этот период спорящие государства прекращают всякие непосредственные отношения между собой по предмету спора. Государства-посредники должны приложить все свои старания по решению спора.

Добрые услуги или посредничество могут оказывать государства (в том числе коллективно) или международные организации. Оказывающие добрые услуги государство или международная организация сами в ходе переговоров не участвуют, если об этом не попросят сами спорящие стороны. При посредничестве третья сторона вправе участвовать в переговорном процессе и выдвигать устные или письменные предложения по существу спора.

Россия в XVIII – XX вв. неоднократно выступала в качестве посредника в разрешении споров между другими государствами. Например, Версальский (англо-американский) мирный договор 1783 г., подтвердивший независимость США, был заключен при посредничестве России и Австрии.

СССР, а затем Российская Федерация неоднократно предлагали свои добрые услуги по разрешению региональных конфликтов. Например, в 1966 г. СССР с успехом предоставил добрые услуги при урегулировании индо-пакистанского вооруженного конфликта из-за Кашмира. В свою очередь, в 1962 г. Советское правительство приняло добрые услуги и посредничество Генерального секретаря ООН в связи с кризисом в районе Карибского моря. Усилиями Генерального секретаря ООН разрешен ряд других международных споров и конфликтов.

Международный третейский суд. По мнению крупнейшего юриста-международника Ф.Ф. Мартенса, третейское разбирательство является “разумнейшим способом миролюбивого разрешения международных столкновений”¹. Этот институт мирного разрешения споров возник в древние века. Международными третейскими судьями были *rescutores*. В средние века ими были папы и германский император. В XIX в. веке было создано более 60 международных третейских судов. Согласно ст. 38 Конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1907 г. по вопросам юридического характера (свойства) и преимущественно по вопросам толкования или применения международных договоров третейский суд признается государствами самым действенным и вместе с тем самым справедливым средством решения споров, не урегулированных дипломатическим путем. Конвенция рекомендует государствам-участникам обращаться в случае необходимости к третейскому суду. Одним из таких органов является созданная в 1899 г. Постоянная палата третейского суда (далее – Палата). Она находится в г. Гааге и компетентна для всех случаев третейского разбирательства. Каждое государство-участник Конвенции 1907 г. назначает не более четырех лиц, которые известны своими познаниями в вопросах международного права, пользовались бы полнейшим личным уважением и выразили бы готовность принять на себя обязанности третейского судьи. Члены Палаты назначаются на шестилетний срок. Полномочия их может быть возобновлены. Назначенные лица вносятся в качестве членов Палаты в особый список, который сообщается всем государствам – участникам Конвенции 1907 г.

Если государства пожелают обратиться к Палате для решения возникшего между ними несогласия, то выбор третейских судей, призванных образовать надлежащий суд для разрешения этого спора, должен быть сделан из общего списка членов Палаты. Палата компетентна рассматривать любой спор между государствами – участниками Конвенции 1907 г. Юрисдикция Палаты может быть распространена на споры между государствами – участниками и неучастниками Конвенции 1907 г.

После достижения государствами согласия о создании третейского суда они сообщают в Международное бюро (оно является своеобразной канцелярией Палаты) свое решение обратиться к Палате, текст своей третейской записи и имена судей. Члены суда при исполнении своих обязанностей и вне своей страны пользуются дипломатическими привилегиями.

Обращение к Палате не может иметь место в том случае, если, по мнению государства – участника спора, такой спор не относится к категории тех споров, которые подлежат обязательному третейскому разбирательству.

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 2. М., 1996. С. 279.

Совещения суда происходят при закрытых дверях и являются секретными. Любое решение принимается большинством голосов и является окончательным.

Рассмотрение споров в Палате производится в соответствии с Факультативными Правилами рассмотрения арбитражных споров между двумя государствами 1992 г., Правилами рассмотрения арбитражных споров между двумя участниками, из которых одно является государством, 1993 г. и Правилами рассмотрения споров между государствами и международными организациями 1996 г.

Палата с 1902 по 1996 г. рассмотрела более 30 споров между государствами, например, споры между Норвегией и Швецией о морских границах (1908 – 1909 гг.), между США и Великобританией – о рыболовстве в Атлантическом океане (1909 – 1910 гг.) и о порядке пользования международным аэропортом Хитроу (1989 – 1992 гг.). В качестве международной комиссии по примирению Палата рассмотрела три спора.

Международные судебные органы. Универсальным судебным органом является *Международный суд ООН*. Согласно Манильской декларации о мирном разрешении международных споров, одобренной XXXVII Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 1982 г., государства в полной мере признают роль Международного суда, который является главным судебным органом ООН. Государства должны иметь в виду, что споры юридического характера, как общее правило, передаются в соответствии с положениями статута Суда. Желательно, чтобы государства рассмотрели возможность включения в договоры, когда это уместно, положений, предусматривающих передачу в Международный суд споров, которые могут возникнуть при толковании или применении таких договоров. Государствам надлежит рассмотреть возможность определения дел, для решения которых может быть использован Международный суд ООН.

Органам ООН и ее специализированным учреждениям следует изучать вопрос о целесообразности использования возможности запрашивать консультативные заключения Международного суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности, при условии что они должным образом уполномочены на это.

Международный суд ООН учрежден Уставом ООН в 1945 г. в качестве главного судебного органа Объединенных Наций. Участниками Статута Международного суда являются все государства – члены ООН, а также Швейцария и Науру. Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных вне зависимости от их гражданства из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права.

Суд состоит из пятнадцати членов, причем в его составе не может быть двух граждан одного и того же государства.

Члены Суда избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности из числа лиц, внесенных в список по предложению нацио-

нальных групп Постоянной палаты третейского суда. Что касается государств – членов ООН, не представленных в Палате, то кандидаты выставляются национальными группами, назначенными для этой цели их правительствами, с соблюдением условий, установленных для членов Палаты ст. 44 Гагской конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. Условия, на которых государство – участник Статута Международного суда, но не являющееся членом ООН, может передать спор для рассмотрения Суда, определяются Генеральной Ассамблеей ООН по рекомендации Совета Безопасности. В любом случае никакая группа не может выставить более четырех кандидатов, причем не более двух кандидатов могут состоять в гражданстве государства, предъявляемого группой. Число кандидатов, выставленных группой, ни в коем случае не может превышать более чем вдвое число мест, подлежащих заполнению. Согласно ст. 6 Статута Международного суда каждая группа до выставления кандидатур запрашивает мнение высших судебных установлений, юридических факультетов, правовых высших учебных заведений и академий своей страны, а также национальных отделений международных академий, занимающихся изучением права.

Генеральный секретарь ООН составляет в алфавитном порядке список всех лиц, чьи кандидатуры были выставлены на должность судей. Такой список представляется Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН. Последние приступают к выборам членов Суда независимо друг от друга. Избранными считаются кандидаты, получившие абсолютное большинство голосов и в Генеральной Ассамблее, и в Совете Безопасности.

Члены Суда избираются на девять лет и могут быть переизбраны, с тем, однако, что срок полномочий пяти судей первого состава Суда истекает через три года, а срок полномочий еще пяти судей – через шесть лет. Члены Суда могут не исполнять никаких политических или административных обязанностей и не могут посвящать себя никакому другому занятию профессионального характера.

Член Суда не может быть отрешен от должности, кроме случая, когда, по единогласному мнению других членов, он перестает удовлетворять предъявляемым требованиям. Об этом Секретарь Суда уведомляет Генерального секретаря ООН. По получению этого уведомления место судьи считается вакантным.

Члены Суда при исполнении ими судебных обязанностей пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

В целях ускорения разрешения дел Суд ежегодно образует камеру в составе пяти судей, которая по просьбе сторон может рассматривать и разрешать дела в порядке упрощенного судопроизводства. Для замены судей, которые признают для себя невозможным принять участие в заседаниях, выделяются дополнительно два судьи.

Сторонами по делам, разбираемым Судом, являются только государства. К его ведению относятся все дела, которые будут переданы ему

сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями.

Государства – участники Статута Международного суда могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения, *ipso facto*, в отношении любого иного государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда обязательной по всем правовым спорам, касающиеся: а) толкования договора; б) любого вопроса международного права; в) наличия факта, который представит собой нарушение международного обязательства; г) характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международных обязательств.

Суд решает переданные ему споры на основании международного права и применяет при этом: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; г) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм. Однако эти условия не ограничивают права Суда разрешать дело *ex aequo et bono* (по справедливости и по добру), если стороны с этим согласны.

Дела возбуждают в Суде в зависимости от обстоятельств или нотификацией специального соглашения, или письменным заявлением на имя Секретаря Суда. В обоих случаях должны быть указаны предмет спора и стороны. Секретарь немедленно сообщает заявление всем заинтересованным лицам. Суд имеет право принять любые временные меры, которые должны быть приняты для обеспечения прав каждой из сторон. Впредь до вынесения окончательного решения сообщение о предлагаемых мерах немедленно доводится до сведения сторон и Совета Безопасности ООН.

Судопроизводство состоит из двух частей: письменного и устного судопроизводства. Письменное судопроизводство состоит из сообщения Суду и сторонам меморандумов, контрмеморандумов и ответов на них, а также всех подтверждающих их бумаг и документов. Устное судопроизводство состоит в заслушивании Судом свидетелей, экспертов, представителей поверенных и адвокатов. Слушание дела производится публично. Однако стороны могут потребовать закрытого слушания дела. Если одна из сторон не явится в Суд или не представит своих доводов, другая сторона может просить Суд о разрешении дела в свою пользу. После того как представители, адвокаты и поверенные закончили объяснения по делу, Суд удаляется для обсуждения решения. Любое решение по спору принимается большинством голосов присутствующих судей. В решении приводятся аргументы, на которых оно основано. Любой судья имеет право представить свое особое мнение. Решение Суда является окончательным и не подлежит обжалованию. Просьба о пересмотре решения может быть заявлена лишь на основании вновь от-

крывшихся обстоятельств, которые по своему характеру могут оказать решающее влияние на исход дела и которые при вынесении решения не были известны ни Суду, ни стороне, просящей о пересмотре. Никакие просьбы о пересмотре не могут быть заявлены по истечении десяти лет с момента вынесения решения.

Международный суд вынес решение по многим серьезным международным конфликтам. В частности, 9 мая 1973 г. Австралия и Новая Зеландия обратились в Суд с исковыми заявлениями против Франции. Они просили Суд вынести решение по следующим вопросам. Испытания ядерного оружия в атмосфере, проводившиеся Францией в южной части Тихого океана, носят противоправный характер. Подобные испытания вызывают выпадение радиоактивных осадков и тем самым наносят ущерб правам Австралии и Новой Зеландии, защищаемым международным правом. Продолжение испытаний ущемляет эти права, в этой связи Франция обязана прекратить их. Вскоре Франция заявила о намерении не проводить с 1975 г. ядерные испытания в атмосфере. В связи с этим Суд 20 декабря 1974 г. вынес решение о том, что заявление Франции сделало жалобы Австралии и Новой Зеландии беспредметными и вследствие чего отпала необходимость в их дальнейшем рассмотрении.

В ноябре 1979 г. Иран произвел захват американских дипломатов в качестве заложников в ответ на отказ США в удовлетворении законных требований Ирана. Американское правительство обратилось с жалобой в Международный суд. В мае 1980 г. Суд единогласно постановил, что правительство Ирана должно незамедлительно прекратить незаконное задержание дипломатического и консульского персонала и других граждан США и освободить всех и каждого из них и передать их представляющему государству. Иран обязан обеспечить всех указанных лиц необходимыми средствами для отъезда с иранской территории, включая транспортными средствами. Иранское правительство должно немедленно передать США помещения, собственность, архивы и документы посольства США в Тегеране и его консульств в Иране.

Помимо функций по решению международного спора, Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом ООН или согласно этому Уставу. Вопросы, по которым испрашивается консультативное заключение Суда, представляются Суду в письменном заявлении, содержащем точное изложение вопроса, по которому требуется заключение. Консультативные заключения вправе испрашивать Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Генеральный секретарь ООН, а также специализированные учреждения ООН и МАГАТЭ. С разрешения Генеральной Ассамблеи консультативные заключения могут испрашивать и другие автономные органы ООН.

Консультативные заключения не имеют обязательной силы. Однако по некоторым международным договорам они признаются решающими для сторон в споре. Например, в соответствии со ст. VIII Конвенции о

привилегиях и иммунитетах ООН 1996 г. в случае разногласия между ООН и членами Организации запрашивается консультативное заключение по любому затронутому юридическому вопросу. Заключение Суда признается сторонами решающим.

За время существования Суд вынес более 30 консультативных заключений. Например, 29 июля 1970 г. Совет Безопасности постановил обратиться к Международному суду с просьбой о консультативном заключении по вопросу о том, каковы юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии вопреки резолюции № 276 (1970) Совета Безопасности. Суд постановил, что, учитывая незаконность продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии, Южная Африка обязана немедленно вывести свою администрацию из Намибии и, таким образом, положить конец своей оккупации этой территории. Все государства – члены ООН обязаны признать незаконность присутствия Южной Африки в Намибии и недействительность ее актов от имени или в отношении Намибии и воздерживаться от любых актов и, в частности, любых сделок с правительством Южной Африки, подразумевающих признание законности такого присутствия и такой администрации или оказывающих им поддержку или помощь. В декабре 1994 г. Генеральная Ассамблея ООН обратилась к Международному суду с просьбой дать консультативное заключение по следующим вопросам: а) была ли Западная Сахара во время колонизации Испанией никому не принадлежащей территорией; б) если ответ на первый вопрос будет отрицательным, то каковы были правовые отношения между этой территорией и Королевством Марокко и Мавританским Объединением? Суд единогласно пришел к выводу, что Западная Сахара была во время колонизации Испанией никому не принадлежащей территорией. По второму вопросу Суд вынес заключение о том, что между территорией и соответственно Королевством Марокко и Мавританским Объединением не существовало отношений территориального суверенитета, хотя территория и поддерживала с ними определенные правовые отношения.

Российская Федерация не подписала Декларацию об обязательной юрисдикции Суда. Однако еще в 1989 г. СССР снял свои оговорки о непризнании обязательной юрисдикции Суда, сделанные по следующим договорам: Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г., Конвенции о политических правах женщин 1952 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г. и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

Европейский суд по правам человека – единственный собственно судебный орган Совета Европы, учрежденный в соответствии с Конвен-

цией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и включающий 39 человек (в том числе представителя Российской Федерации). Он является судом последней инстанции, который выносит решение по вопросам соблюдения странами – членами Совета Европы своих обязательств по Конвенции 1950 г. Его штаб-квартира находится в Страсбурге.

Члены Суда избираются Парламентской ассамблеей большинством голосов из списка лиц, выдвинутых членами Совета Европы. Каждое государство – член Совета Европы выдвигает трех кандидатов, из которых по крайней мере двое должны быть гражданами этого государства. Кандидаты должны обладать высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с признанным авторитетом.

Члены Суда избираются сроком на девять лет. Они могут быть переизбраны.

Для рассмотрения каждого переданного ему дела Суд образует Палату из девяти судей. Членом Палаты *ex-officio* становится судья – гражданин любого государства, являющегося стороной в споре, или если такового не окажется, то по выбору этого государства – любое лицо, которое выступает в качестве судьи. Имена остальных судей определяются председателем Суда путем жребия до начала рассмотрения дела. Дела в Суд могут передавать только государства – члены Совета Европы и Европейская комиссия по правам человека.

Юрисдикция Суда распространяется на все дела, касающиеся толкования и применения Конвенции 1950 г. Любое государство – член Совета Европы может в любое время заявить, что она признает *ipso facto* и без специального соглашения обязательную юрисдикцию Суда в отношении вопросов, относящихся к толкованию и применению Конвенции 1950 г.

Суд может принять дело к рассмотрению лишь после того, как Европейская комиссия по правам человека признает безрезультатность усилий по дружественному урегулированию спора. Решение Суда является окончательным. Государства – члены Совета Европы обязуются исполнять решения Суда по любому делу, в котором они являются сторонами. Решение Суда направляется Комитету министров Совета Европы, который осуществляет надзор за его выполнением.

За период деятельности Суд рассмотрел огромное количество дел. Они, в частности, касались физической целостности и неприкосновенности личности; запрещения принудительного труда; права на свободу и безопасность личности; содержания под стражей в отсутствие судебного решения; запрета на разводы; права на жизнь; права на свободу и безопасность личности; чрезмерную продолжительность разбирательства в судах и т.д.¹

¹ Подробнее об этих решениях см.: Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. М., 1997. С. 169 – 206.

Помимо указанных судебных органов функционируют и другие суды. Например, Суд Европейского союза обеспечивает соблюдение законности при толковании и применении положений европейских договоров ЕС, в том числе учредительного договора самого ЕС. Его штаб-квартира находится в Люксембурге. Функции Суда не ограничиваются правоприменительной деятельностью. Решения его являются источниками права ЕС. Кроме того, Суд ЕС выносит консультативные заключения.

Отметим также существование Суда Бенилюкса (таможенно-экономического союза Бельгии, Нидерландов и Люксембурга), Суда Организации центрально-американских государств, Трибунала общего рынка Восточно-африканского сообщества. Однако практика этих международных судебных учреждений очень незначительна.

§ 3. ПРОЦЕДУРА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В ООН

Согласно Уставу ООН все государства разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость. В этих целях Устав ООН закрепляет основные средства и необходимые рамки для мирного разрешения международных споров, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

С момента создания Организация Объединенных Наций играет ведущую роль в международно-правовой системе мирного разрешения международных споров и поддержании международного мира и безопасности. Мирное разрешение споров в ООН осуществляется в основном четырьмя главными органами: Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности, Международным судом и Секретариатом.

Устав ООН возлагает на Генеральную Ассамблею важную роль в области мирного разрешения споров и она в целом эффективно осуществляет свои функции в этой области. Генеральная Ассамблея может обсуждать любую ситуацию независимо от ее происхождения, которая, по мнению Ассамблеи, может нарушить общее благополучие или дружественные отношения между нациями, и может рекомендовать меры для ее мирного улаживания (ст. 12 Устава). Государства – члены ООН, когда они сочтут это уместным, могут довести до сведения Генеральной Ассамблеи информацию о любом споре или ситуации, которая может привести к международным трениям или вызвать спор. Генеральная Ассамблея может быть форумом для консультаций с целью содействия скорейшему разрешению спора или учредить соответствующие вспомогательные органы.

Центральная роль в системе органов, занимающихся проблемами мирного разрешения споров, принадлежит Совету Безопасности. Согласно ст. 33 (2) Совет Безопасности, когда он считает это необходи-

мым, требует от сторон разрешения их спора при помощи средств, перечисленных в Уставе ООН (переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным органам или соглашениям и т.д.). Он уполномочен расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Более того, Совет Безопасности уполномочивается в любой стадии спора, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, или в ситуации подобного же характера рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования. При этом он принимает во внимание любую процедуру для разрешения спора, которая уже выбрана сторонами. Давая рекомендации по выбору процедуры или метода урегулирования спора, Совет Безопасности принимает также во внимание, что споры юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный суд в соответствии с положениями Статута Суда.

Если стороны в споре не разрешат его при помощи указанных в п. 1 ст. 33 Устава ООН средств, они передают его в Совет Безопасности. В случае если Совет Безопасности найдет, что продолжение данного спора в действительности могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он либо рекомендует сторонам прибегнуть к надлежащей процедуре или методам урегулирования такого спора либо рекомендует такие условия разрешения спора, какие он найдет подходящими.

Генеральная Ассамблея ООН на своей XXXVII сессии 15 ноября 1982 г. одобрила Манильскую декларацию о мирном разрешении международных споров. В ней признается необходимым повышение эффективности ООН в мирном разрешении международных споров и поддержании международного мира и безопасности согласно принципам справедливости и международного права.

Согласно этой декларации государствам – членам ООН следует укреплять центральную роль Совета Безопасности, с тем чтобы он мог в полной мере и эффективно выполнять свои обязанности в соответствии с Уставом ООН в области разрешения споров или любой ситуации, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности. С этой целью государствам следует:

а) полностью сознавать свою обязанность передавать в Совет Безопасности такой спор, сторонами в котором они являются, если они не разрешили его при помощи средств, указанных в ст. 33 Устава;

б) более широко использовать возможность доведения до сведения Совета Безопасности о любом споре или любой ситуации, которая может привести к международным трениям или вызвать спор;

в) поощрять Совет Безопасности более широко использовать возможности, предусматриваемые Уставом, с целью рассмотрения споров или ситуаций, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности;

г) рассматривать вопрос о более широком использовании возможностей Совета Безопасности для расследования фактов в соответствии с Уставом;

д) поощрять Совет Безопасности в качестве средства содействия мирному разрешению споров шире использовать вспомогательные органы, учрежденные им в осуществление его функций по Уставу ООН;

е) учитывать, что Совет Безопасности уполномочивается на любой стадии спора, имеющего характер, указанный в ст. 33 Устава, или ситуации подобного же характера рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования;

ж) поощрять Совет Безопасности действовать без промедления в соответствии со своими функциями и полномочиями, особенно в случаях, когда международные споры перерастают в вооруженные конфликты.

Международный суд является главным судебным органом ООН (подробнее см. § 2 настоящей главы). Манильская декларация рекомендует государствам:

а) рассмотреть возможность включения в договоры, когда это уместно, положений, предусматривающих передачу в Международный суд споров, которые могут возникнуть при толковании или применении таких договоров;

б) изучить возможность, в порядке свободного осуществления своего суверенитета, признания юрисдикции Международного суда обязательной в соответствии со ст. 36 его Статута;

в) рассмотреть возможность определения дел, для решения которых может быть использован Международный суд.

Важная роль в урегулировании споров и конфликтных ситуаций принадлежит **Генеральному секретарю ООН**. Согласно ст. 99 Устава ООН он имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Генеральный секретарь по поручению Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи осуществляет посреднические полномочия или оказывает добрые услуги государствам – участникам спора. Как правило, он подписывает соглашения с государствами по урегулированию конфликта. Например, в марте 1998 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан подписал соглашение между ООН и Правительством Ирака о допуске международных наблюдателей ООН для инспектирования военных объектов с целью выявления в них оружия массового поражения. Эта акция помогла ликвидировать возможный вооруженный конфликт между Ираком и США.

В Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о ро-

ли ООН в этой области, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 5 декабря 1988 г., уделяется значительное внимание роли Генерального секретаря в разрешении споров и конфликтных ситуаций. В частности, в этом документе отмечается, что Генеральному секретарю, если к нему обратились государство или государства, непосредственно затронутые спором или ситуацией, следует в ответ незамедлительно призвать эти государства искать пути решения или урегулирования мирными средствами по своему выбору в соответствии с Уставом ООН и предложить свои добрые услуги или другие имеющиеся в его распоряжении средства, которые он считает подходящими.

Ему следует рассматривать возможность обращения к государствам, непосредственно затронутым спором или ситуацией, с тем чтобы не допустить их перерастания в угрозу для поддержания международного мира и безопасности. Генеральному секретарю следует, когда это целесообразно, рассматривать возможность полного использования возможностей по установлению фактов, включая направление представителя или миссий по установлению фактов с согласия принимающего государства в районы, в которых существует спор или ситуация. Генеральному секретарю следует поощрять, когда это целесообразно, усилия, предпринимаемые на региональном уровне для предотвращения или устранения спора или ситуации в соответствующем регионе.

§ 4. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ ОБСЕ

Приверженность государств – участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) урегулированию споров между ними мирными средствами является одним из краеугольных камней деятельности ОБСЕ. Эта приверженность подтверждается в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Итоговом документе Венской встречи 1989 г., в Парижской хартии для новой Европы 1990 г.

В соответствии с Хельсинкским Заключительным актом все десять принципов Декларации принципов (см. гл. III), которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, будут применяться одинаково и неукоснительно при интерпретации каждого из них с учетом других.

В Итоговом документе Венской встречи государства-участники подтвердили свою приверженность принципу мирного урегулирования споров, будучи убеждены в том, что он является существенным дополнением к обязанности государств воздерживаться от угрозы силой или ее применения, причем оба эти фактора являются существенными для поддержания и укрепления мира и безопасности.

В Парижской хартии для новой Европы государства-участники торжественно провозгласили свою полную приверженность десяти принци-

пам, закрепленным в Хельсинском Заключительном акте с целью поддержания и укрепления демократии, мира и единства в Европе.

Для осуществления принципа, согласно которому все споры должны решаться исключительно мирными средствами, требуются соответствующие процедуры урегулирования споров. Такие процедуры в рамках ОБСЕ разработаны и закреплены, в частности, в следующих документах: Принципы урегулирования споров и положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров (Валлетта, 8 февраля 1991 г.); Результаты Совещания СБСЕ по мирному урегулированию споров (Женева, 12 – 23 октября 1992 г.). В случае возникновения спора участники ОБСЕ обращают особое внимание на то, чтобы не допускать такого развития любого спора между ними, которое будет представлять угрозу международному миру и безопасности. Они предпринимают соответствующие шаги для надлежащего доведения своих споров до урегулирования. В этих целях государства-участники: а) рассматривают споры на раннем этапе; б) воздерживаются в течение спора от любых действий, которые могут ухудшить положение и сделать более трудным мирное урегулирование спора или воспрепятствовать ему; в) стремятся, используя все соответствующие средства, достичь договоренностей, позволяющих сохранить между ними добрые отношения, в том числе принимать временные меры, которые не наносят ущерба их юридическим позициям в споре. В целях согласования соответствующей процедуры урегулирования спора заинтересованные государства – участники ОБСЕ, в частности, консультируются друг с другом на как можно более раннем этапе. В случае невозможности урегулирования спора между собой государства – члены ОБСЕ прилагают усилия к тому, чтобы согласовать процедуру урегулирования, соответствующую характеру и особенностям конкретного спора. Если спор подлежит передаче на согласованную сторонами процедуру урегулирования спора, то государства разрешают данный спор посредством этой процедуры.

Государства – члены ОБСЕ впервые в практике разрешения споров на региональном уровне приняли на себя более твердые обязательства, чем они установлены общими нормами международного права. В частности, они прилагают усилия к включению в свои будущие договоры положений, предусматривающих урегулирование споров, которые возникают в связи с толкованием или применением этих договоров, и к рассмотрению возможности выполнения третьей стороной соответствующей роли обязательного или необязательного характера. Государства взяли обязательство воздерживаться, насколько это возможно, от оговорок к процедурам урегулирования спора. Государства рассматривают возможность принятия обязательной юрисдикции Международного суда посредством либо договора, либо одностороннего заявления в соответствии с п. 2 ст. 36 Статута Суда и сведения к минимуму, где это возможно, любых оговорок в связи с таким заявлением. Члены ОБСЕ рассматривают возможность на основе специального соглашения, передачи в

Международный суд или в Арбитраж, используя в случае необходимости Постоянную палату третейского суда, таких споров, которые подпадают под разрешение посредством подобных процедур. Наконец, государства рассматривают возможность признания юрисдикции международных органов по мирному урегулированию споров или контрольных механизмов, созданных в соответствии с многосторонними договорами, касающимися среди прочего защиты прав человека, или снятия существующих оговорок (если они имеются) в отношении подобных механизмов.

Участники Совещания стран СБСЕ в октябре 1992 г. одобрили изменения к Валлеттским положениям о процедуре СБСЕ по мирному урегулированию споров и Конвенцию по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ.

Согласно этим документам механизм ОБСЕ по урегулированию споров состоит из одного или более членов, выбираемых при общем согласии сторон в споре из списка квалифицированных кандидатов, который ведется назначающим институтом. В список включаются до четырех фамилий лиц, назначаемых каждым государством-участником, изъявившем желание стать участником механизма. Ни один из членов механизма не может быть гражданином какого-либо вовлеченного в спор государства или постоянно проживать на его территории. По соглашению между сторонами в число членов могут включаться лица, чьи фамилии не значатся в списке.

Если стороны в споре не достигли соглашения о составе механизма в течение двух месяцев со времени первоначального обращения одной из сторон с просьбой о создании механизма, старшее должностное лицо назначающего института в консультации со сторонами в споре выбирает из списка семь человек.

Конвенция по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ от 23 октября 1992 г. регламентирует создание Суда, Примирительной комиссии и Арбитражного трибунала.

Суд ОБСЕ по примирению и арбитражу создается для урегулирования путем примирения и в соответствующих случаях арбитража споров, переданных ему на рассмотрение государствами – членами ОБСЕ. Решения Суда принимаются большинством голосов членов, участвующих в голосовании. Местом пребывания Суда является Женева. Расходы Суда покрываются государствами – участниками Конвенции 1992 г. Стороны в споре и любая вступившая в дело сторона несут свои собственные судебные издержки.

Любое государство – участник Конвенции 1992 г. может передать на рассмотрение **Примирительной комиссии** любой спор с другим государством-участником, который не был урегулирован в разумный период времени путем переговоров. Любое государство – участник Конвенции 1992 г. может подать Секретарю ОБСЕ заявление с просьбой о создании **Примирительной комиссии** для спора между ним и другим государст-

вом-участником или несколькими государствами-участниками. Просьба о создании Примирительной комиссии может быть также представлена по соглашению между двумя или несколькими государствами – участниками либо между одним или несколькими государствами – участниками Конвенции и одним или несколькими другими государствами – участниками ОБСЕ. Такое соглашение доводится до сведения секретаря ОБСЕ.

Каждая сторона в споре назначает из списка мировых посредников одного посредника в состав Примирительной комиссии. Президиум Суда назначает еще трех мировых посредников.

Примирительное разбирательство осуществляется конфиденциально, и все стороны в споре имеют право быть заслушанными. Если в ходе разбирательства стороны в споре придут с помощью Примирительной комиссии к взаимоприемлемому урегулированию, то они включают условия этого урегулирования в резюме выводов. С подписанием этого документа разбирательство завершается. В случае, когда Примирительная комиссия считает, что изучены все аспекты спора и все возможности поиска решения, она составляет заключительный доклад. В нем излагаются предложения Комиссии по мирному урегулированию споров (см. о ней далее).

Просьба о создании **Арбитражного трибунала** может быть представлена в любой момент по соглашению между двумя или несколькими государствами – участниками Конвенции 1992 г. или между одним или несколькими государствами – участниками этой Конвенции и одним или несколькими другими государствами – участниками ОБСЕ.

Арбитражный трибунал обладает по отношению к сторонам в споре полномочиями по установлению фактов и проведению расследований, необходимыми ему для выполнения своих задач. Слушание в Трибунале проходят *in camera*, если Трибунал не принимает иное решение по просьбе сторон в споре.

Функции Арбитражного трибунала состоят в том, чтобы решать переданные ему споры в соответствии с международным правом. Данное положение не ограничивает права Трибунала разрешать дело *ex aequo et bono* при согласии на это сторон в споре.

Решение Арбитражного трибунала является окончательным и обжалованию не подлежит. Вместе с тем стороны в споре или одна из сторон могут обратиться в Трибунал с просьбой дать толкование своего решения в том, что касается его смысла или сферы применения. При получении замечаний сторон в споре Трибунал в кратчайшие сроки дает свое толкование по вынесенному им решению.

Спор между двумя государствами – участниками ОБСЕ может быть передан на рассмотрение **Комиссии по примирению**, если об этом договорятся стороны в споре. Они назначают одного мирового посредника из списка, который ведется для целей Валлеттской процедуры мирного урегулирования споров (Валлеттский список). Комиссия стремится про-

яснить спорные вопросы между сторонами и попытаться достичь разрешения спора на взаимоприемлемых условиях. Если Комиссия сочтет, что это может облегчить достижение дружественного урегулирования спора, она может предложить возможные условия урегулирования и установить срок, в который стороны должны проинформировать Комиссию о том, согласны ли они с такими рекомендациями. Если обе стороны не уведомят о таком согласии в срок, секретарь Комиссии направляет доклад Комиссии Комитету старших должностных лиц ОБСЕ.

Совет министров или Комитет старших должностных лиц могут подписать двум любым государствам-участникам прибегнуть к процедуре примирения (так называемое директивное примирение) и передать спор на рассмотрение Примирительной комиссии.

§ 5. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В РАМКАХ СНГ

Соглашение от 8 декабря 1991 г. о создании СНГ закрепляет намерение его участников урегулировать спорные проблемы согласительными средствами. Споры относительно толкования и применения норм учредительного договора СНГ подлежат разрешению путем переговоров между соответствующими странами, а при необходимости – на уровне глав правительств и государств – участников СНГ. Алма-Атинская декларация 1991 г. подтверждает стремление стран СНГ к мирному урегулированию споров. Эти общие нормы и намерения подробно раскрыты в Уставе СНГ, принятом 22 января 1993 г. на заседании Совета глав государств в Минске.

В соответствии с разделом IV Устава государства – члены СНГ принимают все возможные меры для предотвращения конфликтов, прежде всего на межнациональной и межконфессиональной основе, могущих повлечь за собой нарушение прав человека. Они оказывают друг другу на основе взаимного согласия помощь в урегулировании таких конфликтов, в том числе и в рамках международных организаций.

Государства – члены Содружества воздерживаются от действий, способных нанести ущерб другим государствам-членам и привести к обострению возможных споров. Государства добросовестно и в духе сотрудничества прилагают усилия к справедливому мирному разрешению своих споров посредством переговоров или достижению договоренностей о надлежащей альтернативной процедуре урегулирования спора. Если государства-члены не разрешают спор при помощи указанных выше средств, они могут передать его в Совет глав государств.

В последующем принцип мирного разрешения споров был закреплен и развит в ряде совместных документов, принятых государствами СНГ. Так, в Декларации о неприменении силы или угрозы силой во взаимоотношениях между государствами – участниками СНГ от 20 марта 1992 г. подчеркивается, что в случае возникновения споров государства прилага-

гают усилия к справедливому решению их на международном уровне. В этих целях используются такие средства мирного урегулирования споров, как переговоры, обследование, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство или иные мирные средства по их собственному выбору, включая любую процедуру урегулирования, согласованную до возникновения споров, и применяют принципы, положения и нормы по мирному урегулированию споров, разработанных в рамках ООН об ОБСЕ.

В Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников СНГ, принятой 15 апреля 1994 г., члены Содружества подтверждают свою готовность способствовать урегулированию споров и конфликтов посредством использования согласованных в каждом конкретном случае механизмов, предусматриваемых для этих целей соответствующими документами, принятыми в рамках СНГ, ООН и СБСЕ (в дальнейшем – ОБСЕ).

В соответствии с Меморандумом о поддержании мира и стабильности в СНГ от 10 февраля 1995 г. государства – члены Содружества будут решать все споры, возникающие по вопросам границ и территорий, только мирными средствами. В случае возникновения ситуации, затрагивающей интересы безопасности каждого государства, оно может обратиться к другим государствам – участникам СНГ с просьбой безотлагательно провести консультации.

Совет глав государств СНГ на своем заседании 19 января 1996 г. принял Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств – участников Содружества. Предотвращение и урегулирование конфликтов должно быть предметом заботы в первую очередь конфликтующих сторон.

СНГ как региональная организация предпринимает необходимые шаги в целях урегулирования конфликтов на территории государств Содружества в соответствии с гл. VII Устава ООН. Под урегулированием конфликтов понимается комплекс политических, социально-правовых, экономических мер, направленных на прекращение конфликтов. Урегулирование конфликтов может включать широкий набор средств, в том числе проведение операций по поддержанию мира. Необходимыми условиями проведения таких операций являются:

подписание между конфликтующими сторонами соглашения о прекращении огня и ясно выраженная политическая воля сторон по урегулированию конфликта политическими средствами;

согласие конфликтующих сторон на проведение операций по поддержанию мира и использование коллективных сил по поддержанию мира в соответствии с поставленными перед ними задачами, а также установление тесного сотрудничества сторон с руководством этими силами для осуществления такой операции;

принятие сторонами в конфликте обязательств об уважении международного статуса, нейтральности, привилегии и иммунитетов персонала коллективных сил по поддержанию мира в соответствии с международным правом;

открытость операций по поддержанию мира, нейтральный и беспристрастный характер этой деятельности.

Коллективные силы по поддержанию мира формируются на коалиционной основе с участием государств, давших согласие на участие в операциях по поддержанию мира. При этом каждое государство Содружества самостоятельно определяет формы своего участия в операциях по поддержанию мира. Решение о выделении воинских контингентов, военных наблюдателей, полицейского (милицейского) и гражданского персонала для участия в операциях по поддержанию мира принимается в соответствии с национальным законодательством.

Принудительные действия при урегулировании конфликтов (принуждение к миру) допускаются только при наличии соответствующих полномочий Совета Безопасности в соответствии с Уставом ООН¹.

Нарастание интеграционного процесса и расширение экономических связей стран Содружества невозможно без четкого взаимного использования решений арбитражных, хозяйственных и экономических судов. Основным арбитражным органом СНГ является Экономический суд, созданный на основании ст. 32 Устава Содружества.

Экономический суд действует в целях обеспечения выполнения экономических обязательств в рамках Содружества. К ведению Суда относятся разрешение споров, возникающих при использовании экономических обязательств. Суд может разрешить и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Суд вправе толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам.

Экономический суд осуществляет свою деятельность в соответствии с Соглашением о статусе Экономического суда и Положением о нем от 6 июля 1992 г.

Согласно ст. 3 Положения к ведению Экономического суда относятся разрешение межгосударственных экономических споров, возникающих при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества и других его институтов; а также о соответствии нормативных и других актов государств – участников Содружества, принятых по экономическим вопросам, соглашениям и иным актам Содружества.

По результатам рассмотрения спора Экономический суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения государством –

¹ См.: Моисеев Е.Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. М., 1997. С. 18 – 21.

участником соглашений, других актов Содружества и его институтов (либо отсутствие нарушения) и определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий. Государство, в отношении которого принято решение Суда, обеспечивает его исполнение.

Помимо рассмотрения споров Суд осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов. Кроме того, он уполномочен толковать акты законодательства бывшего Союза ССР на период взаимосогласованного их применения, в том числе о допустимости применения этих актов, как не противоречащие соглашениям и принятым на их основе иным актам Содружества. Толкование осуществляется при принятии решений по конкретным делам, а также по запросам высших органов власти и управления государств, институтов Содружества, высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших органов, разрешающих в государствах экономические споры.

Судьи Экономического суда избираются (назначаются) в порядке, установленном в государствах-участниках для избрания (назначения) судей высших хозяйственных, арбитражных судов, сроком на десять лет, на строго профессиональной основе из числа хозяйственных, арбитражных судей и иных лиц, являющихся специалистами высокой квалификации в области экономических отношений.

Высшим коллегиальным органом Экономического суда является Пленум. Он состоит из председателя Экономического суда, его заместителей и судей этого Суда, а также председателей высших хозяйственных, арбитражных судов и иных высших государственных органов, разрешающих в государствах-участниках экономические споры.

За период деятельности Суд рассмотрел ряд принципиальных споров между государствами – участниками Содружества. Так, по запросу Арбитража Республики Молдова Суд в 1996 г. разрешил спор между этой Республикой и Беларусью по поводу взимания таможенных пошлин. По запросу правительства Таджикистана Суд вынес решение о толковании ст. 1 и 2 Соглашения о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности от 9 октября 1992 г. В октябре 1996 г. Суд по иску Администрации Нижегородской области вынес решение рекомендовать правительству Казахстана поставить в Нижегородскую область часть недопоставленного зерна.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое международный спор и ситуация?
2. Каковы основные процедуры мирного разрешения международных споров?

3. Какова роль главных органов ООН в мирном разрешении споров?

4. Каковы особенности механизма мирного разрешения споров ОБСЕ?

5. Каковы основные органы по разрешению споров, которые учреждены в рамках СНГ?

ЛИТЕРАТУРА

Блищенко И.П. Прецеденты в международном праве. М., 1977.

Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977.

Энтин М.Л. Международные судебные учреждения. М., 1984.

Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека. Опыт Совета Европы. М., 1997.

Adede A.O. The system for settlement of disputes under the United Nations Convention on the Law of the Sea. Dordrecht / Boston / Lancaster, 1987.

Amerasinghe C.F. Documents on International Administrative Tribunals. Oxford, 1989.

Bin Ch. General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals. Cambridge, 1987.

Dispute Settlement Through the United Nations. Ed. by K. Venkata Raman. N 4. 1977.

Petersmann E.-U. The GATT / WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement. The Hague – Boston – London, 1997.

Rousseau Ch. Droit International Public. Tome V. Les rapports conflictuels. Paris, 1983.

Глава VII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

§ 1. ПРАВО ДОГОВОРОВ, ЕГО ИСТОЧНИКИ И КОДИФИКАЦИЯ

Право международных договоров – это отрасль международного права, представляющая совокупность международно-правовых норм, регулирующих отношения государств и других субъектов международного права по поводу заключения, действия и прекращения международных договоров.

Международный договор означает международное соглашение, заключенное субъектами международного права в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Международный договор является основным источником международного права, важным инструментом осуществления внешней функции государств. На основе международных договоров учреждаются и функционируют межгосударственные организации. Изменения, которые происходят в праве международных договоров, неизбежно затрагивают остальные отрасли международного права. В силу этого право международных договоров занимает особое место в системе международного права, являясь одной из ведущих ее отраслей¹. В настоящее время в мире насчитывается более 500 тыс. многосторонних и двусторонних договоров.

Объектом права международных договоров являются сами международные договоры. Они содержат взаимные права и обязанности сторон в политической, экономической, научно-технической, культурной и других областях.

Кодификация и источники права международных договоров. Под кодификацией права международных договоров понимается приведение многочисленных норм в согласованную систему на основе общепризнанных принципов международного права. Первые попытки кодификации договорных норм были предприняты еще Лигой Наций. Однако только после создания ООН удалось разработать и принять ряд важных универсальных договоров, являющихся основными источниками права международных договоров. Комиссия международного права ООН с самого начала своей деятельности весьма активно и успешно занимается кодификацией и прогрессивным развитием права международных договоров, ею были разработаны проекты ряда международных актов,

¹ См.: Талалаев А.Н. Право международных договоров. М., 1980.

составляющих основу источников права международных договоров. Таковыми являются следующие конвенции:

Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. Она подчеркивает важную роль международных договоров как средства мирного сотрудничества между государствами независимо от различий их социально-экономических систем, рассматривает самые различные вопросы договорного права, такие, как порядок заключения международных договоров, значение международного договора для третьих государств, основания недействительности договоров, право на оговорку, закрепляет такие новые моменты, как участие в договоре не признающих друг друга государств, право государств на участие в универсальных договорах, порядок разрешения споров, возникающих в связи с применением договоров, функции депозитария и другие важные вопросы права международных договоров.

Конвенция 1969 г. является основным источником права международных договоров.

Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г. В этой Конвенции кодифицированы и прогрессивно развиты нормы, касающиеся правопреемства государств в отношении договоров. Она в основном регламентирует различные аспекты правопреемства в отношении многосторонних договоров, в том числе учредительных актов международных организаций, и договоров, принятых в рамках международных организаций. В Конвенции подчеркнуто значение института правопреемства как средства укрепления правовой основы международных отношений.

Венская конвенция ООН о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. Конвенция применяется к договорам между государствами (одним или несколькими) и международными организациями (одной или несколькими) и к договорам между международными организациями. Она применяется также к договорам, являющимся учредительными актами международных организаций, и к любому договору, принятому в рамках международной организации. Конвенция регламентирует вопросы, касающиеся этих договоров, о заключении и вступлении их в силу, о порядке принятия оговорок, о соблюдении, применении и толковании указанных договоров и т.д. Эта Конвенция как бы дополняет Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г.

Россия и международные договоры. В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В Конституции 1993 г. закреплён порядок заключения и осуществления Российской Федерацией международных договоров. Конституционные основы договорной деятельности Российской Федерации детально регламентированы в Федеральном законе “О международных договорах Российской Федерации”, принятом Государственной Думой 16 июня 1995 г. Этот закон применяется в отношении международных договоров Российской Федерации (межгосударственных, межправительственных договоров и договоров межведомственного характера) независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров). Закон распространяется на международные договоры, в которых Российская Федерация является стороной в качестве государства – правопреемника СССР.

В соответствии с Конституцией (ст. 71) заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Международный договор Российской Федерации, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта Российской Федерации, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта Российской Федерации, на которые возложена соответствующая функция.

Основные положения или проект международного договора, затрагивающего полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направляются федеральными органами исполнительной власти органам государственной власти заинтересованного субъекта, на которые возложена соответствующая функция. Поступившие предположения рассматриваются при подготовке проекта договора. Непредставление в определённый срок (как правило, не менее двух недель) ответа не препятствует внесению федеральным ведомством предложения о заключении международного договора Российской Федерации. Орган, принимающий решение о подписании международного договора, в данном случае может исключить или изменить положения проекта договора, затрагивающие полномочия субъекта, направить проект договора на согласование органом государственной власти заинтересованного субъекта или возвратить соответствующие документы федеральному ведомству с требованием обеспечить согласование с субъектом¹.

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону “О международных договорах Российской Федерации”. М., 1996. С. 14.

Согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора сможет выражаться путем подписания договора, обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации", иными актами законодательства Российской Федерации.

Согласие Российской Федерации на обязательность международного договора может быть выражено в отношении не всего договора в целом, а только его части, что, однако, должно быть предусмотрено в самом договоре или с чем должны согласиться другие стороны.

§ 2. ПРАВОСПОСОБНОСТЬ ЗАКЛЮЧАТЬ ДОГОВОРЫ. СТОРОНЫ В ДОГОВОРАХ

В соответствии с международным правом правоспособность заключать международные договоры является неотъемлемым правом субъектов международного права, важнейшим элементом международной правосубъектности.

Стороной договора могут быть все субъекты международного права.

Согласно Венской конвенции 1969 г. каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры (ст. 6), а также участвовать в многосторонних (универсальных, региональных, субрегиональных) договорах. Этим правом каждое государство пользуется в силу своего суверенитета. Субъектами международных договоров могут быть унитарные и федеративные государства. Субъекты федерации могут заключать международные договоры, если это право признано за ними в федеральной конституции¹. Так, ст. 73 Конституции России вне пределов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти и вправе заключать международные договоры с иностранными государствами.

В практике встречаются многосторонние договоры, в которых наряду с государствами участвуют несубъекты международного права. Такие договоры условно называют смешанными или сложными. Примером может служить Эксплуатационное соглашение о Международной ор-

¹ См.: Foreign Relations and Federal States. Ed. by Brian Hocking. London and New York, 1993.

ганизации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) от 3 сентября 1976 г.

Каждая нация, являющаяся субъектом международного права, обладает правоспособностью заключать международные договоры вне зависимости от формы колониального режима и от признания другим государством. Так, например, Организация освобождения Палестины (ООП) и Народная организация Юго-Западной Африки (СВАПО) от имени своих народов подписали заключительный акт Третьей конференции ООН по морскому праву в 1982 г.

Международные организации также имеют право заключать международные договоры, о чем сказано в ст. 5 Венской конвенции 1986 г. Из всех международных организаций наиболее широкой договорной правоспособностью обладает ООН. Она вправе заключать договоры с государственными и международными организациями по политическим, экономическим, гуманитарным, военным и другим вопросам¹.

Правом на заключение договоров обладают все специализированные учреждения ООН, а также региональные организации общей компетенции. Правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации, при этом предмет и цель договора должны соответствовать учредительному акту организации, заключающей договор, и не противоречить основным принципам международного права, в том числе Венской конвенции 1986 г.

Право на участие в договоре. Виды договоров. Право субъекта международного права быть участником того или иного договора (двустороннего, универсального, регионального) зависит от вида договора и заинтересованности субъекта в предмете договора.

В зависимости от числа участников договоры делятся на двусторонние и многосторонние. Последние, в свою очередь, подразделяются на общие (или универсальные) и локальные.

Как определено в Заключительном акте Венской конвенции ООН по праву договоров 1969 г., общими многосторонними договорами являются такие договоры, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом. Такие договоры должны быть открыты для всеобщего участия.

Локальными считаются договоры, в которых участвуют ограниченное число государств (например, государства одного географического региона). Статья 52 Устава ООН предусматривает возможность заключения региональных соглашений или создания региональных органов.

Любое государство вне зависимости от его признания имеет право на полноправное участие в международных договорах общего и специаль-

¹ Подробнее см.: Дружков М.П. Заключение многосторонних договоров в рамках и под эгидой международных организаций. Киев, 1986; Лукашук И.И. Стороны в международных договорах. М., 1966. С. 91–109.

ного характера. Отказ предоставить государству возможность участия в многостороннем договоре по мотивам непризнания его некоторыми участниками противоречит международному праву. Однако государства имеют право при подписании многостороннего договора или присоединения к нему сделать оговорку о непризнании какого-либо правительства, подписавшего многостороннюю конвенцию; в этом случае договор не порождает правоотношений между стороной, сделавшей оговорку, и стороной, в отношении которой сделана оговорка.

Договор и третьи государства. Договор, как правило, создает обязательства лишь для его участников и не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия (ст. 34 Венской конвенции 1969 г.).

Объектом международного договора не могут быть права и интересы третьих государств. Договор, нарушающий права третьих государств, должен считаться недействительным. Однако в договоре могут быть предусмотрены права для третьих государств или третьих организаций. Право для третьего государства возникает из положения договора, если участники этого договора имеют намерение посредством этого положения предоставить такое право либо третьему государству, либо группе государств, к которой он принадлежит, либо всем государствам и если третье государство соглашается с этим. Например, Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г. предоставляет всем государствам право осуществлять торговую навигацию по Дунаю на основе равенства (ст. 1).

§ 3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ

Порядок заключения договоров. Любой международный договор является результатом согласования воли государств или других субъектов международного права. Государства заключают договор в лице своих высших органов государственной власти или управления.

По Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации ведет переговоры и подписывает международные договоры без необходимости предъявления полномочий.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" 1997 г. в пределах своих полномочий заключает международные договоры (ст. 21). Председатель Правительства и министр иностранных дел Российской Федерации в силу своих функций и в соответствии с международным правом ведут переговоры и подписывают международные договоры.

Федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции вправе вести пере-

говоры и подписывать международные договоры межведомственного характера.

В зависимости от органов, заключающих международные договоры, различаются межгосударственные, межправительственные и межведомственные договоры.

Полномочия. В соответствии со ст. 7 Венской конвенции 1969 г. главы государств, главы правительств и министры иностранных дел могут представлять свое государство без специальных полномочий. К такой категории лиц относятся также главы дипломатических представительств, но только в целях принятия текста договора; для подписания договора им нужны специальные полномочия. Однако в подавляющем большинстве органы государства, заключая международные договоры, действуют через специально на то уполномоченных лиц. Для этого им выдаются особые документы, называемые полномочиями. В полномочиях удостоверяются право на ведение переговоров, принятие договора, установление его аутентичности, подписание и другие способы выражения согласия на обязательность договора. Полномочия должны выдаваться компетентными органами государства в соответствии с его внутригосударственным правом. Например, полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации предоставляются: а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, – Президентом, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства, – Правительством Российской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Президента или Правительства Министерством иностранных дел; б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства, – Правительством Российской Федерации. Такие полномочия оформляются Министерством иностранных дел; в) в отношении договоров межведомственного характера – федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти.

Выдача полномочий должностным лицам международных организаций регулируется внутренним правом каждой организации.

При заключении двусторонних договоров участники обмениваются полномочиями, а при заключении многосторонних (на специальной конференции или в рамках международной организации) полномочия сдаются в секретариат или специальный комитет по проверке полномочий.

Стадии заключения договоров. Одним из основных этапов разработки договора являются переговоры по согласованию текста договора. Форма принятия договора определяется в процессе переговоров, а если договор принимается в рамках международной конференции, – правилами процедуры.

Принятие текста договора чаще всего осуществляется голосованием. Тексты двусторонних договоров принимаются единогласно. Многосто-

ронные договоры могут приниматься путем консенсуса (без голосования) или 2/3 голосов. Консенсуальная форма активно применялась при подготовке Заключительного акта Совещания в Хельсинки (1975 г.)¹.

Установление аутентичности текста. После завершения переговоров наступает необходимость зафиксировать тот факт, что подготовленный текст является окончательным и дальнейшим изменениям не подлежит. Это называется установлением аутентичности договора. Аутентичность текста двустороннего договора может устанавливаться путем парафирования, т.е. постановки уполномоченными своих инициалов. Кроме этого, применяются следующие способы установления аутентичности текста многосторонних договоров: путем включения его текста в заключительный акт международной конференции, принятия международной организацией специальной резолюции, например открывающей договор для подписания, и др. Часто стадия установления аутентичности совпадает с подписанием договора.

Подписание договора является важнейшим способом выражения согласия государства на обязательность для него договора, если он не требует последующей ратификации. Оно дает также право подписавшему договор государству совершить ратификацию, присоединение.

Ратификация – это утверждение договора высшим органом государственной власти, в результате чего он приобретает обязательную для этого государства силу. В соответствии со ст. 14 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если: а) договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией; б) участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации; в) представитель государства подписал договор под условием ратификации; г) намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона. Согласно ст. 106 Конституции Государственная Дума России принимает федеральные законы о ратификации международных договоров. Затем такой закон рассматривается в Совете Федерации и одобряется им. Федеральный закон подписывается Президентом Российской Федерации и только после этого закон вступает в силу. Закон о ратификации договора подлежит опубликованию. Решения о ратификации вносятся Президентом или Правительством, в зависимости от того, кем были приняты решения о подписании. Предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности

¹ См.: Правила процедуры в многосторонней дипломатии. М., 1986. С. 41.

его ратификации, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации.

Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие 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 Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

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 (ст. 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации").

Равным образом подлежат ратификации международные договоры Российской Федерации, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Участники двустороннего договора обмениваются ратификационными грамотами, грамоты многостороннего договора сдаются государству-депозитарию, определенному участниками договора.

Утверждение (принятие) означает одобрение договора тем органом, в компетенцию которого входит его заключение. Утверждаются только те договоры, которые не подлежат ратификации, но предусматривают необходимость их утверждения. Согласно ст. 20 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" утверждение, принятие международных договоров осуществляются: а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, указанным в п. 1 ст. 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", – в форме федерального закона; б) в отношении иных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, – Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заклю-

чаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства, – Правительством Российской Федерации; в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства, – Правительством Российской Федерации. Однако Президент Российской Федерации принимает решения об утверждении, принятии международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства, если это вызывается необходимостью.

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

Присоединение имеет место тогда, когда государство, не участвующее в заключении договора, изъявило желание стать его участником на условиях, в нем предусмотренных. Присоединение возможно как к действующему договору, так и к договору, который не вступил в силу.

В Российской Федерации присоединение осуществляется теми же органами, что и утверждение (ст. 21 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”).

Оговорка – одностороннее официальное заявление государства при подписании, ратификации, принятии или утверждении им международного договора или присоединении к нему, посредством которого государство желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству¹.

Оговорка не может быть сделана, если: а) данная оговорка запрещается договором; б) договор предусматривает, что можно сделать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; в) оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Право на оговорку является суверенным правом каждого государства. Оно дает возможность стать участником договора государствам, которые принимают основные положения договора, его объект и цели, но в силу различных причин не могут согласиться с отдельными, чаще всего второстепенными, частями договора.

Оговорка и возражение против нее должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств – участников договора или имеющих право стать ими.

Если оговорка сделана при подписании договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению, она обычно содержится в ратификационной грамоте, в протоколе об обмене или сдаче на хранение ратификационных грамот или же в обоих этих документах. Государство – участник договора может в любое время снять свою оговорку или возражения против нее.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” при подписании, ратификации, ут-

¹ Дипломатический словарь. Т. II. М., 1986. С. 295.

верждении, принятии международных договоров Российской Федерации или присоединении к договорам могут быть сделаны оговорки при соблюдении условий договора и соответствующих норм международного права. Оговорки могут быть сняты в любое время в том же порядке, в каком они были сделаны. Решения о принятии оговорок или об их снятии оформляются соответствующим федеральным законом.

Депозитарий. Депозитарием называется хранитель подлинника многостороннего договора и всех относящихся к нему документов (заявлений, оговорок, ратификационных грамот, документов о принятии, присоединении, денонсации и т.д.). Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или главное административное должностное лицо такой организации (например, Генеральный секретарь ООН является депозитарием Пактов о правах человека 1966 г.).

Если депозитариями являются несколько государств (например, по Договору о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г. депозитариями являются правительства Российской Федерации, Великобритании и США), то можно сдать документы, относящиеся к данному договору, одному из указанных правительств.

Права и обязанности депозитария установлены Венской конвенцией 1969 г. (ст. 77), но иногда они определяются в самом многостороннем договоре. Функции депозитария состоят: а) в хранении подлинного текста многостороннего договора и переданных депозитарию полномочий; б) в подготовке заверенных копий с подлинного текста и подготовке любых иных текстов договора на таких других языках, которые могут быть предусмотрены договором, а также в препровождении их участникам и государствам, имеющим право становиться участниками договора; в) в получении подписей под договором, в информировании участников о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору; г) в информации государств о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимых для вступления договора в силу, было получено или депонировано; д) в регистрации договора в Секретариате ООН¹.

Регистрация. Важной стадией заключения международных договоров является регистрация. Вопрос о целесообразности регистрации решают сами государства-участники. Согласно ст. 102 Устава ООН всякий договор, заключенный любым членом Организации, может быть зарегистрирован в Секретариате ООН, который вносит зарегистрированный договор в специальный реестр и публикует его.

Секретариат ООН опубликовал на 1 января 1998 г. около 1000 томов "Сборников договоров ООН". Отказ в регистрации договора в Сек-

¹ Дипломатический словарь. Т. I. М., 1985. С. 301.

ретариате ООН не позволяет сторонам ссылаться на него в споре, разбираемом в системе органов мирного разрешения споров, действующей в ООН, в частности в Международном суде ООН.

В Российской Федерации договоры публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации и Бюллетене международных договоров.

§ 4. ФОРМА И СТРУКТУРА ДОГОВОРОВ

Форма договоров. Она выбирается по усмотрению сторон – государств и других субъектов международного права. Международное право не предписывает обязательной формы договора, и она не оказывает влияния на действие договора. Существуют две основные формы: письменная и устная. Доминирующей в международной практике стала письменная форма. Международным договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме. Соглашение, не зафиксированное ни в каких документах, принято называть джентльменским соглашением.

Международный договор является родовым понятием, т.е. охватывает все международные соглашения. В практике встречаются различные наименования договоров: договор, конвенция, соглашение, пакт и т.д. Встречается и такая форма международного договора, как обмен нотами и памятливыми записками.

Распространенной формой политических договоров являются заявления и коммюнике глав государств и правительств, а также итоговые документы международных совещаний на высшем уровне (например, совместное советско-американское заявление от 21 ноября 1985 г.).

Структура договоров. Договор представляет собой единую систему взаимосвязанных норм, которые все вместе и каждая в отдельности обязательны для сторон. Договор, как правило, состоит из трех основных частей: преамбулы (указывает мотивы заключения договора и его цели), содержания договора (статьи договора, определяющие предмет договора, права и обязанности сторон) и заключительной части (постановления о порядке вступления договора в силу, сроке действия и его прекращения). Иногда имеется четвертая, дополнительная часть договора – приложения (содержат технико-юридические нормы по выполнению условий договора), обладающие, как правило, силой постановлений основной части договора.

Язык договора. Международное право не содержит предписаний об общеобязательном языке договоров. Текст двустороннего договора чаще всего составляется на языках обеих договаривающихся сторон. Оба языковых варианта признаются при этом аутентичными, т.е. имеющими одинаковую силу, равноподлинными.

Многосторонние договоры могут быть составлены на одном языке, на официальных языках ООН или на всех языках государств-участников. Так, Международная конвенция об охране птиц 1950 г. составлена на французском языке; Устав ВОЗ составлен на русском, английском, испанском, китайском и французском языках.

Непосредственно с языком международных договоров связан вопрос о правилах альтерната (чередования). Главное правило альтерната заключается в том, чтобы при любом перечислении в тексте договора договаривающихся государств, их представителей, языков, столиц и т.п. на первом месте всегда стояли государство, фамилия представителя, язык того из участников, кому принадлежит данный экземпляр договора, включающий тексты на языках обоих участников. Применение правила альтерната подчеркивает равенство договаривающихся сторон. При подписании многостороннего договора подписи уполномоченных лиц ставятся одна под другой в порядке русского, английского, французского или иного алфавита по договоренности сторон.

§ 5. ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА

Принцип “договоры должны соблюдаться”. Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Принцип соблюдения международных договоров (*pacta sunt servanda*) является одним из основных принципов международного права. Государства в своих взаимных отношениях не могут отклоняться от выполнения договора. Несоблюдение принципа *pacta sunt servanda* является неправомерным деянием. К участнику договора, нарушившему его, могут быть применены различные формы международной ответственности.

В соответствии с принципом *pacta sunt servanda* любой участник договора, во-первых, обязан добросовестно и неукоснительно выполнять свои обязательства; во-вторых, не имеет права заключать договоры, противоречащие ранее заключенным им договорам. Разрыв дипломатических или консульских отношений между участниками договора не влияет на правовые отношения, установленные между ними договором. Отказ от выполнения или частичное выполнение договора может иметь место только на основании международного права.

Договор или часть договора применяется временно до вступления договора в силу в двух случаях: а) если это предусматривается самим договором; б) если участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом. В Российской Федерации решения о временном применении международного договора или его части принимаются органом, принявшим решение о подписании международного договора.

Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР. Россия после распада СССР автоматически стала стороной всех действующих международных договоров вместо Союза ССР.

Международные договоры Российской Федерации подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом “О международных договорах Российской Федерации”, иными актами законодательства Российской Федерации. До вступления для Российской Федерации международного договора она воздерживается от действий, которые лишили бы договор объекта и цели. Международный договор подлежит выполнению Российской Федерации с момента вступления его в силу для Российской Федерации.

Внутригосударственное право и соблюдение международных договоров. Любое государство – участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им международного договора. Государство не вправе ссылаться также на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено его уполномоченным представителем в нарушение того или иного положения внутригосударственного права.

Российская Федерация при осуществлении своих суверенных прав, в том числе права принимать законы и подзаконные акты, полностью учитывает свои обязательства по международным договорам. В п. 4 ст. 15 Конституции сказано: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Международная организация – участник договора не может ссылаться на правила данной организации, в том числе касающиеся компетенции заключать договоры, в качестве оправдания для невыполнения договора.

Действие договора во времени и пространстве. В зависимости от срока действия международные договоры можно объединить в три группы: срочные, бессрочные и неопределенно-срочные. Чаще всего срок действия договора устанавливается положениями самого договора. Договор, заключенный на определенный срок, автоматически прекращает свое действие по истечении этого срока, если стороны специально не договорятся о продлении этого срока или возобновлении действия договора на новый срок.

К бессрочным договорам, как правило, относятся мирные договоры, договоры о территориальных разграничениях, универсальные или региональные конвенции о кодификации и прогрессивном развитии международного права, разоружении. Например, таковыми является Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. (ст. XVI). Если стороны не

имеют в виду придать договору бессрочный характер и не определяют конкретного срока его действия, то в договор включаются положения о праве участника выйти из договора в любое время, обычно с заблаговременным предупреждением об этом других участников.

Довольно часто составляются неопределенно-срочные договоры. Так, многие двусторонние договоры заключаются на определенный срок, однако они предусматривают, что после этого срока договор будет оставаться в силе до тех пор, пока один из участников не заявит о своем намерении денонсировать договор. Часто в договоре устанавливается, что по истечении первоначального срока действия договор будет автоматически продлеваться на определенные периоды, если одна из сторон до истечения соответствующего срока не направит уведомление о намерении прекратить его действие.

От продления срока договора (пролонгации) следует отличать возобновление действия договора. Оно осуществляется в случае прекращения или приостановления договора. Реновация (возобновление) договора может происходить автоматически (например, после прекращения военных действий) молчаливо или путем обмена нотами. Так, в результате обмена нотами было возобновлено действие советско-английского Соглашения о научно-техническом сотрудничестве 1968 г.

По сфере действия (в пространстве) различают: *универсальные* договоры, в которых предполагается участие государств всего мира (например, Устав ООН, Венская конвенция 1969 г., Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г.); *региональные*, в которых предполагается участие только государств данного географического района (например, Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана 1985 г.); *субрегиональные* (например, Андский пакт – “Картахенский договор” 1969 г. и др.), и *локальные*, сфера действия которых ограничена пределами небольшого числа государств. Особо стоят договоры, регулирующие режим определенных видов территории, например, Договор об Антарктике 1959 г., Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г.

§ 6. ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРА

Виды толкования. Толкование договора (точное выяснение смысла и содержания договора) может быть официальным и неофициальным. Официальным толкованием считается толкование договора заключившими его государствами либо международными органами, указанными в самом договоре, в том числе институциональными органами (например, органы системы ООН, международный арбитраж) или создаваемыми специально для целей договора самим договором (например, Комитет по

ликвидации расовой дискриминации по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Комитет по правам человека по Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г.).

Толкование, осуществляемое по соглашению государств – участников договора, называется *аутентичным*, оно обязательно для участников договора, т.е. основано на их согласии. Аутентичное толкование может быть воплощено в любой форме: специальный договор или протокол, обмен нотами, толкование терминов в тексте договора.

Толкование, осуществляемое международными органами, предусмотренными в самом договоре, называется *международным*. Международный суд ООН и ряд других органов уполномочены государствами давать обязательное для участников договора толкование, если сами участники не достигнут соглашения о смысле того или иного международного договора. Возможность международного судебного или арбитражного толкования может быть предусмотрена как в двусторонних, так и в многосторонних договорах.

Толкование, которое дается юристами, историками права, журналистами, а также учеными в научных трудах по международному праву, является неофициальным и не обязательно для участников договора.

В международной практике часто встречается толкование международных договоров в односторонних декларациях, заявлениях, прилагаемых к договору от имени одного из участников. Государство-участник в лице его органов, определяемых внутригосударственным правом, может в одностороннем порядке дать свое толкование положений договора, которое называется *внутригосударственным толкованием*, оно, однако, обязательно только для толкующего государства.

В процессе толкования международных договоров используются специальные приемы. Наиболее часто используются *грамматическое, логическое, систематическое и историческое толкование*. В результате толкования определяется значение отдельных терминов, производится сопоставление данного договора с другими договорами, изучаются обстоятельства и цели заключения договора. Если международный договор, нуждающийся в толковании, составлен на нескольких языках, причем каждый из текстов считается аутентичным, то любой из них согласно Венской конвенции 1969 г. является подлинным и может использоваться при толковании.

Основные принципы толкования. При толковании, в какой бы форме оно ни осуществлялось, необходимо соблюдать общие и специальные принципы (т.е. общие правила) толкования международного договора. Они должны соответствовать основным принципам международного права. К основным общим принципам (правилам) толкования международного договора относятся: принцип *добросовестности*; принцип *единства*, т.е. при толковании договора не следует разрывать объект и

цель договора; принцип *эффективности*, т.е. придание силы и смысла толкуемым положениям договора.

Специальными принципами толкования договора (в частности, многоязычных договоров) являются: максимальное использование разноязычных текстов договора при толковании; равная достоверность текстов договора, аутентичность которых установлена на разных языках; установление единого смысла, закрепленного в текстах на разных языках¹.

Толкование международного договора не может быть расширительным или ограничительным. Оно должно проводиться в строгом соответствии с его объектом и целью, зафиксированными в договорном тексте и составляющими содержание договора.

Решающее значение при толковании имеет полный текст договора, который включает все части договора, в том числе преамбулу, и в соответствующих случаях – приложение, а также любое соглашение, относящееся к договору, которое было одобрено всеми участниками.

Если, по мнению государств – участников договора, применение основных средств (текст договора, дополнительные соглашения, приложения к договору) не может дать удовлетворительных результатов, то в процессе толкования договора возможно применение дополнительных средств (рассмотрение подготовительных материалов, протоколов конференций, заявления делегаций, судебной практики и т.д.).

§ 7. УСЛОВИЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ И НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРА

Условия действительности договоров. Действительным считается международный договор, если он в целом или в какой-либо части не противоречит основным принципам или императивным нормам международного права. Эта общепризнанная точка зрения закреплена в Венской конвенции 1969 г. В ст. 53 этой Конвенции говорится: “Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивным нормам общего международного права”.

Только действительные международные договоры могут порождать правомерные последствия для договаривающихся сторон и только по таким договорам стороны могут приобретать законные, а не мнимые права и обязанности, на достижение которых была направлена воля участников договора.

Одним из важнейших условий действительности договора является соблюдение установленных правил при его заключении². Заключать

¹ См.: Евинтов В.И. Многоязычные договоры в современном праве. Киев, 1981. С. 76.

² См.: Шуршалов В.М. Право международных договоров: Учебное пособие. М., 1979. С. 57.

договор должны надлежащие субъекты, а переговоры вести надлежащим образом уполномоченные представители, которые должны: не применять силу и соблюдать полную добровольность; не допускать обмана в ходе переговоров и не совершать действий, вызывающих ошибки в тексте договора; соблюдать конституционную процедуру заключения договоров; не допускать подкупа представителя государства или международной организации. Действительность договора или согласия государства на обязательность для него договора может оспариваться только на основе общепризнанных норм международного права.

Договоры, не отвечающие перечисленным выше условиям, являются недействительными.

Условия и последствия недействительности договоров. В ст. 46–53 Венской конвенции 1969 г. указано на конкретные обстоятельства недействительности международного договора. Международный договор объявляется недействительным, если:

1) он заключен с явным нарушением внутренних конституционных норм, касающихся компетенции и порядка заключения договора (ст. 46);

2) согласие на обязательство по договору дано по ошибке, если ошибка касается факта или ситуации, существовавших при заключении договора, и представляли собой существенную основу для согласия на обязательность договора (ст. 48);

3) государство заключило договор под влиянием обманных действий другого участвующего в переговорах государства (ст. 49);

4) согласие государства на обязательность для него договора было выражено в результате прямого или косвенного подкупа его представителя другим участвующим в переговорах государством (ст. 50);

5) представитель государства дал согласие на условия договора под принуждением или угрозами, направленными против него (ст. 51);

6) заключение договора явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе ООН (ст. 52);

7) договор в момент заключения противоречит основным принципам международного права (ст. 53).

Недействительность международного договора может быть относительной и абсолютной. Признаками *относительной* недействительности являются: нарушение внутренних конституционных норм, ошибка, обман, подкуп представителя государства. К признакам *абсолютной* недействительности относятся: принуждение государства или его представителя; противоречие договора основным принципам или императивной норме общего международного права (*jus cogens*).

Если договор признан недействительным, то либо его участники полностью освобождаются от обязательств выполнения договора в дальнейшем, либо устраняются основания, которые послужили причиной недействительности договора, либо договор при согласии участников пересматривается весь или в какой-то его части.

§ 8. ПРЕКРАЩЕНИЕ И ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА

Понятие и способы прекращения действия договора. Прекращение действия международного договора означает, что он утратил свою обязательную силу в отношениях между его участниками и перестал порождать права и обязанности между ними. Прекращение договора или выход из него могут иметь место в соответствии с положениями договора или в любое время с согласия всех участников по консультации с другими договаривающимися сторонами.

1. *Истечение срока, на который был заключен договор.* В этом случае договор автоматически утрачивает силу. Например, Соглашение между Правительством Республики Беларусь об условиях размещения Посольства Российской Федерации в Республике Беларусь и Генерального консульства Российской Федерации в г. Бресте от 17 ноября 1997 г. заключено на 99 лет. Однако договор может быть автоматически продлен на последующие десятилетние периоды.

2. *Исполнение международного договора.* По ряду договоров (например, о торговле, оказании техпомощи, о товарообороте) исполнение предусмотренных мероприятий исчерпывает обязательства, вытекающие из таких договоров, и они прекращают свое действие.

3. *Денонсация договора* означает правомерный отказ государства от договора на условиях, предусмотренных соглашением сторон в самом договоре. Не подлежит денонсации договор, не содержащий положений о прекращении действия или выходе из него. При этом исключением являются следующие два случая: а) если не установлено, что участники намеревались допустить возможность денонсации или выхода; б) если характер договора не подразумевает права денонсации или выхода. Во втором случае уведомление о намерении денонсировать договор направляется не менее чем за 12 месяцев.

Денонсация международных договоров осуществляется тем органом государства, которому это право предоставлено законодательством этой страны. В Российской Федерации таким правом наделены Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания (ст. 106 Конституции).

4. *Анулирование международных договоров* – односторонний отказ государства от заключения им договора. Правомерными основаниями анулирования международного договора являются: существенное нарушение контрагентом обязательств по договору, недействительность договора, коренное изменение обстоятельств, прекращение существования контрагента и т.д. В Федеральном законе “О международных договорах Российской Федерации” (раздел V) определены основания прекращения и приостановления действия международных договоров.

5. *Наступление отменительного условия.* В настоящее время имеются многосторонние и двусторонние договоры, которые заключены

под отменительным условием. В этих договорах содержатся условия, при наступлении которых прекращается действие договора. Например, ст. XXII Соглашения между Правительством Российской Федерации и ООН об учреждении в Российской Федерации объединенного представительства ООН от 15 июня 1993 г. гласит, что это Соглашение остается в силе на такой дополнительный период, который может быть необходим для упорядоченного прекращения деятельности ООН и разрешения каких-либо споров между сторонами.

6. *Прекращение существования государства или изменение его статуса.* В данном случае международные договоры могут прекратить свое действие автоматически или в силу специального заявления. Как гласит ст. 16 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.: "Новое независимое государство не обязано сохранять в силе какой-либо договор или становиться его участником в силу исключительно того факта, что в момент правопреемства государств этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств".

7. *Сокращение числа участников многостороннего договора, в результате которого оно становится меньше числа, необходимого для вступления договора в силу.* Так, в соответствии со ст. XV Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г. Конвенция прекратит действие, если число участников станет менее шестнадцати государств.

8. *Возникновение новой императивной нормы общего международного права (jus cogens).* Как известно, императивная норма является высшей нормой, и, естественно, при ее возникновении любые противоречащие ей нормы подлежат отмене, а сам договор – пересмотру или аннулированию.

9. *Коренное изменение обстоятельств (rebus sic stantibus).* В соответствии со ст. 62 Венской конвенции 1969 г. при прекращении договора лишь в двух случаях можно ссылаться на коренное изменение обстоятельств: а) если наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; б) если последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

Государства довольно редко прибегают к этой клаузуле (*rebus sic stantibus*). Одним из последних примеров является заявление, сделанное правительством Франции в 1966 г. о выходе ее из военной организации НАТО.

На клаузулу *rebus sic stantibus* нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, если: а) договор устанавливает границу; б) такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом либо нарушения этим участ-

ником либо обязательства по договору, взятого на себя по отношению к любому другому участнику договора.

10. *Приостановление действия договора.* Приостановление действия договора есть временный перерыв в действии договора под влиянием различных обстоятельств. Оно освобождает участников от обязанности выполнять договор в течение всего периода. Приостановление международного договора может быть возобновлено автоматически, без подписания дополнительного соглашения, но после устранения обстоятельств, вызвавших приостановку договора.

Приостановление действия договора в отношении всех участников или в отношении какого-либо отдельного участника возможно в соответствии с положениями самого договора или в любое время с согласия всех участников, если возможность такого приостановления предусматривается или не запрещается договором; приостановление не влияет ни на пользование другими участниками своими правами, вытекающими из данного договора, ни на выполнение ими своих обязательств; приостановление не противоречит объекту и целям договора.

Приостановление действия договора имеет следующие последствия (если участники не согласились об ином): а) освобождает участников, во взаимоотношениях которых приостанавливается действие договора, от обязательства выполнять его в течение периода приостановления; б) не влияет на другие установленные договором правовые отношения между участниками (ст. 72 Венской конвенции 1969 г.).

Государство, заявляющее о своем желании приостановить действие договора, должно придерживаться определенной процедуры, изложенной в самом договоре или в ст. 65 Венской конвенции 1969 г. и в ст. 65 Венской конвенции 1986 г.

§ 9. ВЛИЯНИЕ ВОЙНЫ НА ДОГОВОРЫ

В международном праве нет общепризнанных норм, регламентирующих порядок исполнения и прекращения договоров в период военных действий. Венские конвенции 1969 г. и 1986 г. не решают ни один из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договоров в связи с началом военных действий.

Вследствие военных действий могут иметь место прекращение или приостановление действия договоров. Как правило, прекращают действие двусторонние договоры о торговле, помощи, ненападении, судоходстве и др.

В период войны многосторонние договоры (уставы Всемирного почтового союза, Союза электросвязи и др.) между воюющими странами обычно приостанавливаются до заключения мира. С началом войны начинают действовать двусторонние и многосторонние договоры, специ-

ально заключенные на случай войны, например о защите жертв войны, о запрещении использования определенных видов оружия и др. (см. гл. XXII). Стороны в военном конфликте также должны выполнять обязательства, вытекающие из их участия в международных договорах (о военных союзах, о нейтралитете).

В то же время война не ликвидирует соглашений, обязывающих государства обеспечить дипломатический иммунитет работникам посольств, дипломатическим представительствам, их персоналу, а также должностным лицам международных организаций.

После окончания войны, как правило, восстанавливается действие многосторонних договоров применительно к участникам военного конфликта, а вопрос о судьбе двусторонних договоров между ними решается заинтересованными государствами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какие конвенции являются источниками права международных договоров?
2. Каков порядок заключения и денонсации международных договоров?
3. Создают ли договоры обязательства для третьих государств?
4. Что такое альтернат, парафирование и ратификация?
5. Каково основное содержание законодательства Российской Федерации о международных договорах?

ЛИТЕРАТУРА

- Курс международного права. Т. 4. М., 1990. С. 5–69.
- Лукашук И.И. Стороны в международных договорах. М., 1966.
- Талалаев А.Н. Право международных договоров. М., 1985.
- Талалаев А.Н. Право международных договоров: договоры с участием международных организаций. М., 1989.
- Encyclopedia of Public International Law. 17 vols. Oxford, 1984.
- Klabbers J. The Concept of Treaty in International Law. The Hague, 1996.
- Konton M. The Termination and Revision of Treaties in the Light of New Customary International Law. N.Y., 1994.
- Pérez J.B. Las Reservas a los Tratados Internacionales. Barcelona, 1996.

Глава VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ГРАЖДАНСТВА

Под населением в международном праве и различных правовых системах понимается совокупность людей, проживающих на территории конкретного государства и подчиненных его юрисдикции. Население любого государства состоит из: граждан своего государства; иностранцев, включая иностранцев-дипломатов; лиц с двойным гражданством (бипатриды); лиц без гражданства (апатриды).

Правовое положение населения, определяемое объемом его прав и обязанностей и возможностью их осуществления, в различных странах мира неодинаково. Оно определяется уровнем социально-экономического развития государства и политическим режимом, установленным в нем, а также национальными и культурными особенностями, историческими традициями и обычаями, религиозностью и веротерпимостью населения и другими факторами. Кроме того, в каждом государстве имеются и законодательно установленные различия в правовом положении собственных граждан, иностранцев, бипатридов и апатридов. Наибольшей полнотой прав и обязанностей во всех государствах обладают собственные граждане.

Под гражданством понимается устойчивая правовая связь физического лица с определенным государством, которая выражается в наличии установленных законом взаимных прав и обязанностей физического лица и государства по отношению друг к другу. Эти взаимные права и обязанности определяются национальным законодательством государства: конституцией и законами, которые, согласно одному из главных требований Венского итогового документа СБСЕ 1989 г., должны быть приведены в соответствие с действующими нормами международного права. Указанная правовая связь возникает, как правило, с рождением человека и сохраняется в течение всей его жизни (устойчивость во времени), независимо от места его нахождения или проживания (устойчивость в пространстве). Именно граждане обеспечивают преемственность государства и государственной власти от поколения к поколению. Таким образом, институт гражданства, органично связанный с государственностью, определяется не только национальным законодательством, но и международным правом.

Гражданин, находящийся за пределами своей страны, сохраняет юридическую связь со своим государством: продолжает обладать всеми правами, которыми он наделен в своем государстве, и обязан выполнять свои гражданские обязательства перед ним. Государство же, в свою очередь, руководствуясь национальным законодательством и международ-

ным правом, защищает гражданина на своей территории, гарантирует ему возможность осуществлять свои права и предоставляет ему государственную (дипломатическую и иную) защиту при нахождении за границей. В особых случаях, оговоренных в международных договорах, человек имеет право обратиться за восстановлением и защитой своих нарушенных прав в международные организации.

“Российская Федерация, – говорится в п. 2 ст. 61 Конституции России 1993 г., – гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами”. “Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты” (п. 3 ст. 46).

Понятие “гражданство” шире понятия “подданство”, которое использовалось в феодальную эпоху и эпоху становления капиталистического общества. Подданные в монархических странах имели весьма ограниченные политические права (или не имели их вовсе в колониальных странах), не участвовали в формировании и деятельности органов государственной власти и управления. С развитием капитализма институт подданства постепенно изменялся или заменялся институтом гражданства.

В этом отношении весьма показательна выдающаяся роль Декларации независимости США от 4 июля 1776 г. В Декларации говорится, что “все люди созданы равными и наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами, к числу которых относится право на жизнь, на свободу и стремление к счастью; ... что, если какой-либо государственный строй нарушает эти права, то народ вправе изменить его или упразднить и установить новый строй, основанный на таких принципах, которые должны наилучшим образом обеспечить безопасность и благоденствие народа...” Эти передовые для того времени мысли Декларации были подхвачены Великой Французской буржуазной революцией и воплощены в Декларации прав человека и гражданина 1789 г., став на целые столетия примером для подражания во всех странах.

В бывшем СССР в советских конституциях и юридической литературе полностью исключались и замалчивались обязательства государства в отношении своих граждан; правовая связь гражданина с государством сводилась лишь к обладанию “определенными правами и обязанностями” гражданина по отношению к государству и подчинению гражданина суверенной власти государства. Само же советское государство (фактически высшее руководство КПСС) не брало на себя никаких юридических обязательств перед собственными гражданами. И только лишь в новой Конституции России 1993 г. записано, что “человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства” (ст. 2).

§ 2. ПРИОБРЕТЕНИЕ, ИЗМЕНЕНИЕ И УТРАТА ГРАЖДАНСТВА

Гражданство может быть получено по рождению (основной способ), путем натурализации, реинтеграции (восстановление в гражданстве), пожалования и на основе международного договора.

Приобретение гражданства по рождению основано на:

принципе “права крови”, согласно которому гражданство ребенка определяется гражданством его родителей (или одного из них) и не зависит от места рождения ребенка (многие страны Европы и Азии);

принципе “права почвы”, согласно которому ребенок приобретает гражданство государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства его родителей (многие страны Латинской Америки);

сочетании обоих принципов (смешанный принцип), согласно которому гражданство получают дети собственных граждан, родившиеся на территории страны и за границей, а также дети иностранцев, родившиеся на территории страны, применяющей принцип “права почвы” (Англия, Индия, США, Франция и др.).

В России основным способом приобретения гражданства по рождению является принцип “права крови”. Вместе с тем согласно ст. 16 и 17 Закона “О гражданстве РСФСР” гражданство России получает ребенок, оба родителя которого неизвестны, ребенок, родившийся на территории России у родителей, состоящих в гражданстве других государств, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства, а также ребенок, родившийся на территории России от лиц без гражданства.

Приобретение гражданства в порядке натурализации может быть осуществлено: по ходатайству лица, желающего переменить свое гражданство или не имеющего какого-либо гражданства вообще; при вступлении в брак с иностранцем; при усыновлении ребенка, имеющего гражданство другого государства или вообще не имеющего гражданства. Натурализация осуществляется либо постановлением высшего органа государственной власти (в России – постановлением Президента России), либо решением ведомства иностранных дел (Англия), либо решением судебного органа (Верховного суда в США). При этом предоставить гражданство или отказать в просьбе – суверенное право государства.

Национальное законодательство большинства государств содержит определенные условия натурализации: **срок проживания** (ценз оседлости): в России – 5 или 3 года, для беженцев этот срок сокращается вдвое; во Франции и США – 5 лет; в Англии и Норвегии – 7 лет; в Испании – 10 лет и др.; **знание языка** данного государства (США, Эстония и др.); **достижение определенного возраста** (18 лет в России, США и др.); **не выступать за насильственное изменение конституционного строя** (Россия), **не быть врагом существующего строя** (США) и др.

Многие годы в законодательстве и практике некоторых стран существовало положение о том, что “жена следует гражданству своего мужа”, а в СССР и вообще существовало бесчеловечное правило, согласно которому женщина, вышедшая замуж за иностранца и выехавшая в страну своего мужа, автоматически теряла гражданство СССР. С принятием Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. большинство государств, в том числе СССР, стали выполнять ее требования: женщина, выходя замуж за иностранца и выезжая в его страну, может сохранить свое прежнее гражданство или приобрести гражданство мужа в упрощенном порядке натурализации.

Реинтеграция – восстановление первоначального гражданства в упрощенном порядке. Реинтеграция применяется, как правило, к лицам, ранее эмигрировавшим из страны или утратившим гражданство в результате вступления в брак с иностранцем и возвращающимся в свою страну после смерти супруга или расторжения брака. Восстановление гражданства России предусмотрено ст. 30 Закона “О гражданстве РСФСР”.

Пожалование гражданства – предоставление гражданства лицу (за особые заслуги и с его согласия), являющемуся гражданином иностранного государства. Так, некоторым космонавтам СССР, летавшим в космос с гражданами некоторых бывших соцстран, присваивалось почетное гражданство этих стран. Почетное гражданство России присваивается согласно ст. 8 Закона “О гражданстве РСФСР”.

Приобретение гражданства на основе международных договоров имеет место: при объединении двух или более государств в одно или при распаде крупного государства; при заключении мирных договоров, соглашений по репатриации, специальных соглашений по территориальным вопросам, касающимся перехода части территории от одного государства другому (цессия), обмене отдельными участками территории, продаже части территории.

При территориальных изменениях возможны:

оптация – добровольный выбор гражданства путем подачи индивидуальных заявлений, когда оптант будет жить на территории государства, которому передается территория его проживания. Если оптант желает сохранить гражданство государства, передающего территорию, то он должен быть переселен в государство своего гражданства в установленные договором сроки с сохранением своих имущественных прав и компенсацией за оставляемую недвижимость. Оптация имела место после второй мировой войны по Договору между СССР и Чехословакией о Закарпатской Украине 1945 г., по Мирному Договору с Италией 1947 г. при передаче островов, отошедших от Италии к Греции и Югославии;

трансферт – автоматическое изменение гражданства, когда вместе с переходом территории автоматически изменяется гражданство независимо от согласия или несогласия населения переходящей территории. Фактически трансферт был осуществлен при объединении ГДР с ФРГ.

Утрата гражданства (экспатриация) может иметь место: при выходе из гражданства по добровольному заявлению лица; при натурализации; при лишении гражданства. Несмотря на то что международное право запрещает лишать гражданства, высшее руководство КПСС часто прибегало к лишению гражданства и высылке за границу лиц, осмелившихся критиковать существовавший политический режим в СССР. Согласно Конституции России 1993 г. “гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его” (ст. 6), он “не может быть выслан за пределы Российской Федерации” (ст. 61).

Двойное гражданство – пребывание лица одновременно в гражданстве двух или более государств (Россия, ФРГ, Израиль и др.). Такое положение может возникнуть при натурализации или при рождении ребенка на территории государства, применяющего принцип “права почвы”, у родителей, являющихся гражданами государства, применяющего принцип “права крови”, а также в силу закона.

Согласно ст. 62 Конституции России гражданин России может иметь гражданство иностранного государства в соответствии с федеральным законом или международным договором России. При этом наличие у россиянина гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором России. Не исключено, что двойное гражданство может создать для человека дополнительные трудности: обязанность нести воинскую службу сразу в двух государствах, платить налоги двум государствам и др.

С точки зрения национального права для государства второе гражданство его гражданина не имеет значения, ибо зачастую применяется принцип “эффективного гражданства”: лицо с двойным гражданством признается гражданином того государства, на территории которого оно постоянно проживает, имеет жилье, работу, имущество и пользуется всеми правами человека. Здесь же, как правило, это лицо несет и воинскую службу.

Безгражданство – положение лица, которое не состоит в гражданстве никакого государства. Такие лица не имеют устойчивой правовой связи ни с одним государством и не могут рассчитывать на дипломатическую защиту какого-либо государства. Безгражданство может возникнуть в случаях: когда лицо вышло из гражданства своего государства и еще не приобрело гражданства другого государства; при вступлении женщины в брак с иностранцем, государство которого не предоставляет женщине автоматически гражданства мужа, а сама женщина имеет гражданство страны, руководствующейся принципом “жена следует гражданству мужа”.

В определенной мере права апатридов защищают Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г.

(Россия в конвенциях не участвует). Конвенция 1954 г. определяет, что “личный статус апатрида определяется законами страны его домицилия или, если у него такового не имеется, законами страны его проживания” (ст. 12); “у каждого апатрида существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится... он должен подчиняться законам и постановлениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка” (ст. 2).

Конвенция обязывает предоставлять апатридам положение, которым пользуются иностранцы (в отношении движимого и недвижимого имущества, работы по найму, работы на собственном предприятии, занятия свободными профессиями, решения жилищного вопроса, свободы передвижения и др.) и собственные граждане (в вопросах авторских и промышленных прав, обращения в суд, начального образования, распределения дефицитных продуктов, правовой помощи, трудового законодательства и др.).

Согласно Конвенции 1961 г. государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства (ст. 1), в том числе найденьшу (ст. 2). Государство не должно лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям (ст. 9). Апатриды могут обращаться с требованиями о помощи к Верховному комиссару ООН по делам беженцев (ст. 11). В России апатриды пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором России (ст. 62 Конституции 1993 г.).

§ 3. ИНОСТРАНЦЫ, БЕЖЕНЦЫ, ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ. ПРАВО УБЕЖИЩА

Иностранцы – лица, которые находятся на территории какого-либо государства, но не являются его гражданами и имеют гражданство другого государства. Единого для всех государств международного договора, определяющего правовой статус иностранцев, не существует. Каждое государство самостоятельно решает все вопросы, касающиеся условий допуска иностранцев на свою территорию (система виз)¹, их пребывания и деятельности в стране. Вместе с тем на правовой статус иностранцев оказывают влияние международные договоры в области прав и свобод человека.

¹ Система виз – паспортно-разрешительная система. Визы – это особые отметки в паспорте (на въезд в страну, выезд, транзит), выдаваемые заблаговременно дипломатическими или консульскими представительствами соответствующих государств.

Правовой статус иностранцев, определяющий объем их прав и обязанностей на территории какого-либо государства, часто обозначается термином “режим иностранцев”. Наиболее распространенными режимами иностранцев являются:

национальный режим, предусматривающий уравнивание иностранцев в правах с собственными гражданами с изъятиями, установленными законом;

режим наибольшего благоприятствования, при котором иностранцам предоставляются такие же права, которые представляются гражданам любого третьего государства. Объем прав и обязанностей иностранцев при таком режиме одинаков для граждан всех иностранных государств, хотя он зачастую меньше, чем при национальном режиме;

специальный режим, устанавливаемый, как правило, в договорном порядке между заинтересованными государствами и касающийся, например, правового статуса военнослужащих одного государства, размещенных на территории другого государства на договорной основе.

При первых двух режимах общегражданские права иностранцев мало чем отличаются от прав собственных граждан государства, за исключением некоторых ограничений, касающихся запрещения занимать определенные должности или заниматься отдельными профессиями (командира корабля или капитана судна, командира летательного аппарата, начальника радиостанции, судьи, члена выборного органа), заниматься изыскательскими работами и др. Иностранцы обязаны соблюдать законы и правила (и обычаи) государства пребывания, не вмешиваться в его внутренние дела, платить установленные законом сборы и налоги. За нарушение законов и правил иностранец может быть привлечен к уголовной, гражданской или административной ответственности по законам государства пребывания с извещением об этом консула страны гражданства иностранца, которая обеспечивает своему гражданину дипломатическую защиту и в любое время может отозвать его обратно.

Правовое положение иностранцев в России определяется Конституцией России, другими федеральными законами. “Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации” (ст. 62 Конституции).

Беженец – лицо, которое в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений (ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. с Протоколом к ней 1966 г.).

Применительно к международному праву термин “беженцы” впервые появился после первой мировой войны. Этим термином обозначались лица, добровольно покинувшие места своего жительства, занятые противником или находящиеся под угрозой занятия противником, или высланные из этих мест по распоряжению гражданских или военных властей. Во время второй мировой войны появился термин “перемещенные лица”, относившийся ко всем лицам, которые насильственным путем были утнаны (вывезены) на территорию иностранного государства, в том числе противника.

В целях быстрой репатриации беженцев и перемещенных лиц при содействии ООН была создана Международная организация по делам беженцев, которая организовала эффективное сотрудничество государств в этой области. Выполняя союзнические обязательства и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, СССР репатриировал всех иностранных граждан, оставшихся в живых на территории СССР после второй мировой войны.

Необходимо отметить, что из-за бесчеловечного сталинского подхода к собственным военнопленным и мирному населению, согласно которому все военнопленные официально считались предателями и изменниками, миллионы военнопленных и гражданских лиц, оказавшихся в Германии, не пожелали возвращаться в СССР, чтобы не менять фашистские лагеря на советские, уцелеть в которых, как правило, было очень трудно.

В 1949 г. Международная организация по делам беженцев была заменена Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, действующим в рамках Устава Управления, принятого резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г.

Конвенция 1951 г. с Протоколом к ней 1966 г. (Россия – участник) обязала государства:

применять положения Конвенции к беженцам без какой бы то ни было дискриминации по признакам расы, религии или страны их происхождения (ст. 3); не высылать и не возвращать беженцев на границу страны, где их жизни и свободе угрожает опасность; по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию (ст. 33–34);

предоставлять беженцам положение, которым пользуются иностранцы (в отношении движимого и недвижимого имущества, работы по найму, на собственном предприятии, занятия свободными профессиями, решения жилищного вопроса, свободы передвижения и др.) и собственные граждане (в вопросах авторских и промышленных прав, обращения в суд, начального образования, распределения дефицитных продуктов, правовой помощи, трудового законодательства и др.).

Положения Конвенции не распространяются на беженцев, если есть серьезные основания полагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности, или деяния, противоречащие целям и принципам ООН. Беженцы обяза-

ны подчиняться законам и правилам страны пребывания. Проблем беженцев касаются Соглашение о морях-беженцах 1957 г. с Протоколом к нему 1973 г. и Принципы обращения с беженцами 1966 г., одобренные Афро-Азиатским юридическим консультативным комитетом.

В России действует Закон "О беженцах" от 19 февраля 1993 г., соответствующий основным положениям Конвенции 1951 г. с Протоколом к ней 1966 г.: беженцы пользуются всеми правами граждан России, на них распространяются льготы по налогам, сборам и пошлинам, как и на вынужденных переселенцев. Всеми делами беженцев в России занимается Федеральная миграционная служба России. К сожалению, из-за прозрачности границ со странами СНГ в России к концу 1997 г. находилось около 500 000 нелегальных иностранцев.

Верховный комиссар ООН по делам беженцев избирается Генеральной Ассамблеей ООН по представлению Генерального секретаря ООН сроком на три года, действует под руководством Генеральной Ассамблеи. Деятельность Верховного комиссара аполитична, она носит гуманитарный и социальный характер. Управление финансируется из бюджета ООН. Верховный комиссар обеспечивает беженцам международную защиту, содействует добровольной репатриации в новые страны и их ассимиляции там; ежегодно представляет доклад Генеральной Ассамблее ООН через ЭКОСОС, который рассматривается как отдельный пункт повестки дня Ассамблеи. Объем работы Верховного комиссара в значительной мере увеличился в связи с распадом СССР и Югославии и военными конфликтами в 30 странах мира. По данным УВКБ, в 1997 г. было зарегистрировано более 20 млн. беженцев.

Вынужденные переселенцы – новое социально-политическое явление, присущее бывшим СССР и Югославии. Появились беженцы, спасающиеся от гибели в военных действиях и вынужденные покидать места своего жительства из-за "этнических чисток" и "вытеснения" (русское и русскоязычное население, проживающее в Эстонии, Латвии, Казахстане и других среднеазиатских республиках бывшего СССР, а также в Чечне, сербы и мусульмане на территории бывшей Югославии). Международное право не содержит норм, определяющих статус этой категории населения.

Вынужденный переселенец (по Закону "О вынужденных переселенцах" от 19 февраля 1993 г. с изменениями и дополнениями от 22 ноября 1995 г.) – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных

кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

По этим же обстоятельствам вынужденным переселенцем признается:

гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации;

гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по упомянутым выше обстоятельствам.

Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации. На эту последнюю категорию распространяется и Конвенция 1951 г. с Протоколом 1966 г.

Закон "О вынужденных переселенцах" регламентирует: порядок обращения с ходатайством о признании вынужденным переселенцем (передается соответствующему органу федеральной миграционной службы России); права и обязанности лица, обратившегося с таким ходатайством; обеспечение прав вынужденного переселенца в местах временного проживания (поселения); обязанности органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев и другие вопросы.

Право убежища означает, с одной стороны, право каждого человека искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем, а с другой, — суверенное право государства разрешить въезд и проживание на его территории лицу, преследуемому в другом государстве по политическим мотивам.

Международной практике государств известны две формы убежища: территориальное и дипломатическое. Право территориального убежища признается большинством государств мира и не рассматривается как нарушение суверенных прав других государств. Дипломатическое убежище предоставляется в дипломатическом или консульском представительстве иностранного государства. Такое убежище признается лишь в некоторых странах Латинской Америки.

Право убежища (территориального) было провозглашено во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 14) и закреплено в ст. 1

Декларации о территориальном убежище 1967 г.: “Убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, имеющим основание ссылаться на статью 14 Всеобщей декларации прав человека, включая лиц, борющихся против колониализма, должно уважаться всеми другими государствами. Оценка оснований для предоставления убежища лежит на представляющем убежище государстве”.

Декларация 1967 г. обязывает государства:

не применять к лицу, ищущему убежище, такие меры, как отказ от разрешения перехода границы или, если оно уже вступило на территорию, на которой оно ищет убежище, высылку или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию. Этот принцип может не применяться по соображениям национальной безопасности или в целях защиты населения (например, в случае массового притока людей);

лица, получившие убежище на территории иностранного государства, пользуются широкими правами. Их правовой статус, как правило, приравнивается к статусу апатридов¹, однако они не могут заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН.

Некоторые государства грубо нарушали положения о праве убежища: США, например, предоставили убежище В. Каверде – убийце советского посла в Польше П. Войкова; СССР выдал Гитлеру немецких членов Коминтерна; Мексика в 1951 г. выдала США Г. Холла; ЮАР в 1965 г. выдала Португалии 75 политэмигрантов из Мозамбика и т.д.

Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права (п. 1 ст. 63 Конституции). Политическое убежище не предоставляется, если лицо: а) преследуется за пределами Российской Федерации за действия (или бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН; б) привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу, либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации; в) прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование; г) лицо предоставило заведомо ложные сведения; д) имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется.

§ 4. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ОБЩИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международная защита прав человека – это совокупность правовых норм, определяющих и закрепляющих в договорном порядке права

¹ Авторы учебника “Международное право” (МГИМО и ДА МИД, 1998) считают, что лица, получившие убежище, приравниваются к иностранцам.

и свободы человека, обязательства государств по практическому претворению в жизнь этих прав и свобод, а также международные механизмы контроля за выполнением государствами своих международных обязательств в этой отрасли права и непосредственной защиты поправных прав отдельного человека.

Координационным центром сотрудничества государств по защите прав и свобод человека после второй мировой войны стала ООН. Она содействует повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и других проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка, религии (ст. 55 Устава ООН). Ответственность за практическое выполнение такого сотрудничества возложена на Генеральную Ассамблею ООН, ЭКОСОС и Верховного комиссара ООН по правам человека.

Подавляющее число важнейших международных соглашений по защите прав и свобод человека разработано в рамках ООН и ее специализированных учреждений. К их числу относятся Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах с факультативным протоколом I и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. с факультативными протоколами I и II, Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака 1962 г. (Россия не является участником), Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г., Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и др.

В договорном порядке получили закрепление определения таких понятий, как геноцид, апартеид, расовая дискриминация, пытки.

Под геноцидом понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: убийство членов такой группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предупрежденное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую. Наказуемы геноцид, заговор с целью его совершения, под-

¹ Делегация СССР воздержалась при голосовании, так как Союзу ССР были неприемлемы положения о праве на забастовку, выезде из СССР и возвращении в страну, выборе места жительства и др.

стрекательство к геноциду, соучастие в нем. Геноцид имел место: в политике США по отношению к индейцам Северной Америки; со стороны фашистской Германии в отношении славян и евреев; со стороны Англии, Бельгии и Франции в их колониальной политике.

Апартеид – это политика и практика расовой сегрегации и дискриминации. Термин “преступление апартеида” означает следующие бесчеловечные акты, совершаемые с целью установления и поддержания господства одной расовой группы людей над какой-либо другой расовой группой и ее систематического угнетения:

лишение члена или членов расовой группы права на жизнь и свободу личности (путем убийства, причинения серьезных телесных повреждений или умственного расстройства, пыток, произвольного ареста и незаконного содержания в тюрьме);

умышленное создание таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение расовой группы;

любые меры законодательного характера, препятствующие участию расовой группы в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны;

любые меры, в том числе законодательного характера, направленные на разделение населения по расовому признаку, посредством создания изолированных резерваций и гетто, запрещения смешанных браков, экспроприации земельной собственности;

эксплуатация труда членов расовой группы, в том числе использование их принудительного труда;

преследование организаций и лиц путем лишения их основных прав и свобод за то, что они выступают против апартеида.

Расовая дискриминация означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

Пытка означает любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимых от этих санкций, или вызываются ими случайно.

Особое место в защите прав и свобод человека принадлежит Заключительному акту СБСЕ 1975 г., другим итоговым документам СБСЕ-ОБСЕ, которые перевели в практическую плоскость процесс приведения национального законодательства по правам человека в соответствие с действующими нормами международного права и широкомасштабного сотрудничества государств по договорному закреплению и осуществлению общечеловеческих ценностей.

Действующие международные соглашения закрепили следующие общие основные права человека:

право на жизнь (смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет, и не приводится в исполнение в отношении беременных женщин)¹;

право народов на самоопределение и свободное установление своего политического статуса, свободное обеспечение своего экономического, социального и культурного развития, свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами; равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами;

право на охрану семьи, на достаточный жизненный уровень для человека и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни; право на свободу и личную неприкосновенность, право на судебное разбирательство (после ареста) и гуманное обращение (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания); право на свободное передвижение и выбор места жительства, право покидать любую страну, включая свою собственную, и на возвращение в свою страну; право на свободу мысли, совести и религии, на свободное выражение своего мнения; право на мирные собрания, на свободу ассоциаций, право голосовать и быть избранным, право на труд, забастовки и создание профсоюзов и другие права.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

Основополагающие нормы, регламентирующие трудовые и социальные права человека и их защиту, изложены в Международных пактах о правах человека 1966 г., в конвенциях МОТ² и других документах. Государства – участники этих договоров признают и обязуются обеспечивать следующие права человека:

¹ В России смертная казнь дополнительно не применяется к женщинам, а также к мужчинам старше 65 лет.

² На 1 января 1998 г. МОТ разработала и приняла 181 конвенцию и 187 рекомендаций. Россия является участником 51 конвенции, Испания – 124, Франция – 115, Италия – 102, Норвегия – 99, Уругвай – 97, Финляндия – 86, ФРГ – 75, США – 12 конвенций.

право на труд, которое включает: право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается; право на справедливые и благоприятные условия труда (на вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности); право на удовлетворительное существование для них самих и их семей; право на одинаковые условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; одинаковую для всех возможность продвижения по работе на более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации; защиту от произвольного увольнения;

право на заработную плату¹, которая выплачивается исключительно в валюте, имевшей законное обращение в стране, с возможностью частичной выплаты заработной платы натурой (исключая выплату спиртными напитками или наркотиками), если такая выплата является обычной, желательной и если она соответствует интересам трудящегося, его семьи и приносит им пользу. Уплата в форме долговых обязательств, расписок, купонов или в какой-либо иной форме, якобы соответствующей законной валюте, запрещается. Заработная плата должна выплачиваться регулярно, вычеты из заработной платы разрешаются только при соблюдении условий и в размерах, определяемых законом или коллективными договорами или арбитражными решениями. В случае банкротства предприятия или ликвидации его в судебном порядке трудящиеся пользуются в отношении заработной платы положением привилегированных кредиторов. Минимальная заработная плата имеет силу закона и не подлежит уменьшению. При определении ее уровня должны по возможности учитываться потребности трудящихся и их семей, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп и др.;

право на регулирование рабочего времени², которое согласно Конвенции № 1 1919 г. не может превышать 8 ч в день и 48 ч в неделю (рабочее время – это период времени, в течение которого трудящиеся находятся в распоряжении предпринимателя, исключая перерыв на обед). Рабочее время в угольных шахтах не может превышать 7 ч 45 мин в день, на автоматических заводах листового стекла и на стеклодувных предприятиях – 8 ч в день и 42 ч в неделю, для водителей

¹ Конвенция № 94 “О трудовых статях в договорах, заключаемых государственными органами власти” 1949 г.; Конвенция № 95 “Об охране заработной платы” 1949 г. (Россия – участник); Конвенция № 131 “Об установлении минимальной заработной платы” 1970 г.

² Конвенция № 1 “О рабочем времени в промышленности” 1919 г.; Конвенция № 30 “О рабочем времени в торговле и в учреждениях” 1930 г.; Конвенция № 31 “Рабочее время в угольных шахтах” 1931 г.; Конвенция № 47 “О сорокачасовой рабочей неделе” 1935 г.; Конвенция № 153 “О продолжительности рабочего времени и периода отдыха на дорожном транспорте” 1979 г.; Конвенция № 172 “Об условиях труда в гостиницах и ресторанах” 1991 г. и др.

транспортных средств – 4 ч без перерыва, 9 ч в день или 48 ч в неделю и др.;

право на еженедельный отдых и ежегодные оплачиваемые отпуска¹, которые должны составлять соответственно не менее суток в течение каждых семи дней работы (исключение может быть сделано только в законодательном порядке для предприятий, где заняты лишь члены семьи предпринимателя, для лиц, занимающих высокие руководящие посты, при несчастном случае, при действии непреодолимой силы, при условии соответствующей компенсации) и не менее трех рабочих недель за один год работы. Отсутствие на работе по причинам, не зависящим от работающего по найму лица (болезнь, несчастный случай, отпуск по беременности и родам), засчитывается в стаж работы. Праздничные дни не засчитываются как часть ежегодного отпуска. Отпуск моряка должен составлять в любом случае не менее 30 календарных дней за один год работы (не распространяется на военные корабли, рыболовные и китобойные суда);

право на ограничение переноски тяжестей вручную²: для мужчин – 55 кг (Рекомендация № 128), для женщин – 10 кг (Европейская конвенция 1950 г.). В России для женщин – 10 кг при подъеме и перемещении тяжестей при чередовании с другой работой (до двух раз в час), 7 кг при подъеме и перемещении тяжестей постоянно в течение рабочей смены. При этом величина динамической работы, совершаемой в течение каждого часа рабочей смены, не должна превышать: с рабочей поверхности – 1750 кгм, с пола – 875 кгм (постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 6 февраля 1993 г. № 105 “О новых нормах предельно допустимых нагрузок для женщин при подъеме и перемещении тяжестей вручную”);

право на защиту от особых опасностей³, к которым МОТ отнесла свинцовые белила, бензол, асбест, канцерогенные вещества, ионизирующую радиацию, загрязнение воздуха, шум, вибрацию и химические вещества. Все они представляют собой опасность для жизни и здоровья

¹ Конвенция № 14 “О еженедельном отдыхе в промышленности” 1921 г. (Россия – участник); Конвенция № 101 “Об оплачиваемых отпусках в сельском хозяйстве” 1952 г.; Конвенция № 106 “О еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях” 1957 г. (Россия – участник); Конвенция № 132 “Об оплачиваемых отпусках” 1970 г.; Конвенция № 140 “Об оплачиваемых учебных отпусках” 1974 г.; Конвенция № 146 “О ежегодных оплачиваемых отпусках морякам” 1976 г.

² Конвенция № 127 “О максимальном грузе” 1967 г. (Россия не участвует в Конвенции).

³ Конвенция № 13 “Свинцовые белила в малярном деле” 1921 г.; Конвенция № 115 “Защита от радиации” 1960 г. (Россия – участник Конвенций № 13 и 115); Конвенция № 136 “О бензоле” 1971 г.; Конвенция № 139 “О профессиональных раковых заболеваниях” 1974 г.; Конвенция № 162 “Об асбесте” 1986 г.; Конвенция № 148 “О производственной сфере (загрязнение воздуха, шум, вибрация)” 1977 г.; Конвенция № 170 “О химических веществах” 1990 г.

человека. Мужчинам моложе 18 лет и всем женщинам независимо от возраста запрещается выполнять малярные работы промышленного характера с использованием свинцовых белил и серно-кислого свинца (эту Конвенцию № 13 1921 г. Россия ратифицировала в 1991 г.). Запрещается использовать бензол и его составляющие в качестве растворителей или разбавителей, за исключением операций, выполняемых в герметизированных устройствах. Лица моложе 18 лет, беременные женщины и кормящие матери не должны работать с бензолом и его составляющими. Государства обязаны запретить полностью или частично использование асбеста, его разновидностей и асбестосодержащих изделий, заменить асбест и его разновидности другими безвредными материалами, использовать технические средства для защиты трудящихся (вентиляция, спецодежда, очистка, медпомощь и др.). Государства должны периодически определять канцерогенные вещества и агенты, ведущие к раковым заболеваниям, принимать меры для замены опасных веществ безвредными, осуществлять контроль, обеспечивать защиту и информированность людей. Государства обязаны обеспечить эффективную защиту трудящихся от ионизирующей радиации, не допускать к работе с радиоактивными веществами лиц моложе 16 лет, обеспечить трудящихся средствами эффективной защиты, необходимой медицинской помощью и своевременной полной информацией. СССР ратифицировал Конвенцию № 115, однако во время чернобыльской аварии правительство СССР скрыло от населения ее катастрофические последствия. 5 декабря 1995 г. в России был принят Закон "О радиационной безопасности населения", который установил среднегодовые допустимые для человека пределы доз облучения на территории России, равные 0,001 зиверта, или 0,07 зиверта за период жизни (70 лет). Этот Закон нельзя признать удовлетворительным, так как он в ст. 1 "Основные понятия" не дает разъяснения, что такое "зиверт" и каково его соотношение с публикуемыми в печати естественным фоном и предельно допустимыми дозами в микро- и миллирентгенах, понятными населению. Государства обязаны защищать трудящихся от загрязненного воздуха, шума и вибрации на рабочих местах, от влияния на здоровье применяемых в технологических процессах химических веществ путем эффективного применения технических и медицинских средств;

право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны. Причем эти права не препятствуют введению законных ограничений для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства;

право на свободу ассоциаций и защиту права на организацию¹, которое предусматривает возможность создавать по своему выбору ор-

¹ Конвенция № 87 "Свобода ассоциации и защита права на организацию" 1948 г.; Конвенция № 98 "Право на организацию и на ведение коллективных переговоров" 1949 г.; Конвенция № 135 "Представители трудящихся" 1975 г.; Конвенция № 151 "Трудовые отношения на государственной службе" 1978 г.; Конвенция № 141 "Организация сельских трудящихся" 1975 г. и др.

ганизации трудящихся и предпринимателей без предварительного на то разрешения, заключать коллективные договоры, образовывать профсоюзы для защиты своих прав, создавать специальные организации в сельском хозяйстве, в том числе фермерские организации;

право на защиту от рабского и принудительного труда¹. Никто не должен содержаться в рабстве; никто не должен содержаться в подневольном состоянии, принуждаться к принудительному или обязательному труду, за исключением выполнения каторжных работ по вступившему в законную силу приговору суда, выполнения службы военного характера, работы или службы, которые входят в обыкновенные гражданские обязанности или в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения (война, стихийные бедствия и др.). Государства обязаны "упразднить применение принудительного или обязательного труда во всех его формах в возможно кратчайший срок" (термин "принудительный или обязательный труд" означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которого это лицо не предложило добровольно своих услуг). Согласно Конвенции № 105 "Об упразднении принудительного труда" 1957 г., государства обязаны упразднить принудительный или обязательный труд и не прибегать к какой-либо его форме: в качестве средства политического воздействия для воспитания или в качестве меры наказания за наличие или за выражение политических взглядов или идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; в качестве метода мобилизации и использования рабочей силы для нужд экономического развития; в качестве средства поддержания трудовой дисциплины; в качестве средства наказания за участие в забастовках; в качестве меры дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания. Привлечение населения, включая студентов, служащих и военнослужащих, к освоению целинных и залежных земель, уборке урожая является нарушением положений этой Конвенции.

§ 6. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ

Помимо рассмотренных выше универсальных международных соглашений, касающихся защиты общих прав и свобод человека, Генеральная Ассамблея и МОТ приняли целый ряд конвенций, которые направлены на защиту прав женщин и детей, подчеркивая тем самым исключительное положение женщин и детей как наиболее ранимой и незащищенной части населения.

¹ Конвенция № 29 "О принудительном или обязательном труде" 1930 г. (Россия – участник); Конвенция № 105 "Об упразднении принудительного труда" 1957 г. (Россия – участник Конвенций).

Конвенция о политических правах женщин 1953 г. закрепила следующие права женщин: право голосовать на всех выборах на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации; право быть избранными во все выборные учреждения; право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные законом, и др.

Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г. содержит следующие положения: ни заключение, ни расторжение брака, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены; ни добровольное приобретение гражданства другого государства, ни отказ супруга от своего гражданства не будут препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина; жена может приобрести по своей просьбе гражданство мужа в специальном упрощенном порядке натурализации и др.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. содержит следующие нормы:

“дискриминация в отношении женщин” означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Государства – участники Конвенции осуждают дискриминацию женщин во всех ее формах и соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью: включить принцип равноправия мужчин и женщин в национальное законодательство и обеспечить его практическое осуществление; установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации; изменить или отменить действующие законы, которые представляют собой дискриминацию женщин.

Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 3318 (XXIX) 1974 г., провозгласила:

нападение на гражданское население и бомбардировка его, причиняющие неисчислимы страдания, особенно женщинам и детям, которые составляют наиболее уязвимую часть населения, запрещаются и осуждаются; все формы репрессий и жестокого, бесчеловечного обращения с женщинами и детьми, включая заключение в тюрьмы, пытки, расстрелы, массовые аресты, коллективные наказания, разрушение жилищ и насильственное изгнание с мест жительства, совершаемые воюющими сторонами в ходе военных операций или на оккупированных территориях, считаются преступными;

женщины и дети, оказавшиеся в условиях чрезвычайных обстоятельств и вооруженных конфликтов в борьбе за мир, самоопределение, национальное освобождение и независимость или проживающие на оккупированных территориях, не должны лишаться крова, пищи, медицинской помощи или других неотъемлемых прав.

Конвенция о правах ребенка 1989 г. закрепила следующие нормы:

ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее (ст. 1);

государства уважают и обеспечивают все права, предусмотренные Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств (ст. 2); государства обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия;

каждый ребенок имеет право: на жизнь, имя, гражданство, на проживание с родителями, на свободу мысли, совести и религии; на свободу ассоциаций и мирных собраний; на социальное и медицинское обеспечение; на уровень жизни, необходимый для его всестороннего развития; на образование (начальное, среднее, высшее); на отдых и досуг; на защиту от экономической и сексуальной эксплуатации, незаконного употребления наркотиков и психотропных веществ; на защиту от пыток, жестокого и бесчеловечного обращения (в том числе и в случаях вооруженных конфликтов), на всестороннюю защиту закона;

неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен быть обеспечен особой заботой со стороны государства, чтобы вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества (ст. 23); государства должны принимать все возможные меры для того, чтобы лица, не достигшие 15-летнего возраста, не принимали прямого участия в военных действиях и не призывались на службу в свои вооруженные силы (ст. 38), и другие права.

Особая защита трудовых прав женщин и детей¹. Среди всех конвенций МОТ есть такие, которые относятся исключительно к защите трудовых прав женщин, подростков и малолетних. До 1973 г. МОТ

¹ Конвенция № 103 "Об охране материнства" 1952 г.; Конвенция № 45 "О применении труда женщин на подземных работах" 1936 г.; Конвенция № 89 "О ночном труде женщин" 1948 г.; Конвенция № 171 "О ночном труде" 1990 г.; Конвенция № 138 "О минимальном возрасте" 1973 г. Россия не участвует в Конвенциях № 89 и 171.

приняла 10 конвенций, касающихся минимального возраста приема на работу подростков в промышленности, сельском хозяйстве, в море, ко-чегаров, на шахтах, рыбаков и др., и только в 1989 г. была принята Конвенция о правах ребенка, в соответствии с которой ребенком является лицо до 18-летнего возраста. Конвенция № 138 пересмотрела все ранее принятые конвенции, касающиеся детей.

В соответствии с Конвенцией № 103 трудящаяся женщина независимо от возраста, расы, национальности, религии, состояния или несостояния в браке, имеет право:

на отпуск по беременности и родам (12 недель до и не менее 6 недель после родов), который может быть увеличен в случае болезни, причиной которой являются беременность или сами роды;

на получение денежного пособия и медицинской помощи до и после родов; прерывать работу для кормления ребенка грудью на один или несколько перерывов в день, продолжительность которых устанавливается законодательством (перерывы считаются рабочими часами).

Размеры денежного пособия устанавливаются законодательством таким образом, чтобы обеспечить женщине и ее ребенку хорошие с точки зрения гигиены жизненные условия и надлежащий уровень жизни. Медицинская помощь включает уход и наблюдение до, во время и после родов, включая госпитализацию (при необходимости), свободу выбора врача, государственного или частного медицинского учреждения.

Денежные пособия и медицинская помощь предоставляются либо за счет средств системы обязательного социального страхования (сумма денежного пособия должна составлять не менее 2/3 предшествовавшего заработка женщины), либо за счет государственных фондов. Женщина, находящаяся в отпуске по беременности и родам, не может быть уволена.

Согласно Конвенции № 45 ни одна женщина любого возраста не может быть использована на подземных работах в шахтах. Исключения могут быть сделаны для женщин, занимающих руководящие посты и не выполняющих физической работы, занятых санитарным и социальным обслуживанием, проходящих курс обучения в целях профессиональной подготовки, и для других женщин, которые должны спускаться время от времени в подземные части шахты для выполнения работ нефизического характера.

В соответствии с Конвенцией № 89 все женщины независимо от возраста не используются на работах в ночное время на государственных или частных промышленных предприятиях или в любых их филиалах, за исключением предприятий, на которых заняты лишь члены одной семьи. Эти положения не применяются в случаях действия непреодолимой силы или когда работа связана с сырьем или материалами, подверженными быстрой порче, и когда такой ночной труд необходим во избежание несомненной потери упомянутых материалов. Конвенция

не распространяется на женщин, занимающих ответственные посты административного или технического характера, а также на женщин, работающих в системе здравоохранения и обеспечения, которые обычно не занимаются физическим трудом.

Согласно ст. 1 Конвенции № 171 «термин “ночной труд” означает любую работу, которая осуществляется в течение периода продолжительностью не менее 7 часов подряд, включая промежуток между полуночью и 5 часами утра». Конвенция применяется ко всем лицам, работающим по найму, за исключением тех, кто занят в сельском хозяйстве, животноводстве, рыболовстве, морском и речном транспорте.

Работодатели обязаны принять меры (перевод на работу в дневное время, предоставление пособий по социальному обеспечению, продление отпуска по беременности и родам и др.), обеспечивающие наличие альтернативной ночному труду работы для трудящихся женщин, которые в противном случае были бы вынуждены выполнять работы в ночное время.

Такая альтернативная работа должна предоставляться женщине до и после рождения ребенка в течение периода продолжительностью 16 недель, из которых не менее 8 недель должны предшествовать предполагаемой дате рождения ребенка (врачебная ошибка в дате рождения не учитывается), а также в течение дополнительных периодов (во время беременности и после рождения ребенка), когда это по медицинскому свидетельству необходимо для здоровья матери или ребенка. В это время женщина не может быть уволена по причине беременности и родов, она не может терять доходы и льготы, связанные с положением на работе, выслугой лет и продвижением по работе (службе).

Конвенция № 138 обязала все государства обеспечить упразднение детского труда и постепенное повышение минимального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков.

Минимальный возраст для приема на работу не должен быть ниже возраста окончания обязательного начального школьного образования и ниже 15 лет (14 лет – для стран, экономика и система образования которых недостаточно развиты).

Минимальный возраст для приема на любой вид работы по найму или другой работы, которая по своему характеру или в силу обстоятельств, в которых она осуществляется, может нанести ущерб здоровью, безопасности или нравственности подростка, не должен быть ниже 18 лет (16 лет – при тех же условиях и при наличии достаточного специального обучения или профессиональной подготовки). Конвенция не применяется к работе, выполняемой детьми и подростками в школах общего, профессионального или технического обучения, где такая работа является составной частью обучения.

Национальными законами может допускаться прием на работу по найму или на другую работу лиц в возрасте от 13 до 15 лет для легкой

работы, которая не кажется вредной для их здоровья или развития и не наносит ущерба посещаемости школы, с установлением продолжительности рабочего времени и условий выполнения такой работы. Об этих случаях МОТ должна информироваться в докладах государства. Исключения могут допускаться также для участия детей в художественных выступлениях. Во всех перечисленных выше случаях государство должно осуществлять эффективный контроль за соблюдением положений Конвенции, чтобы исключить эксплуатацию детского труда.

§ 7. МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Международный механизм защиты прав и свобод человека весьма многообразен. Координирующим центром этого механизма являются система ООН и Верховный комиссар ООН по правам человека. Отдельные контрольные функции выполняют ООН и ее специализированные учреждения (МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО и др.), комитеты и комиссии (например, комитеты по правам человека, против пыток, по ликвидации расовой дискриминации в отношении женщин, по правам ребенка; комиссии по положению женщин, социального развития, Комиссия ООН по правам человека, Европейская комиссия по правам человека и др.)¹, Международный суд ООН, Европейский суд по правам человека, Международный Комитет Красного Креста и др.

48-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН с учетом Венской Декларации и Программы действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека (Вена, 14–25 июня 1993 г.), Резолюцией 48/141 от 20 декабря 1993 г. учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека – должность, соответствующую уровню заместителя Генерального секретаря ООН, с размещением в Женеве и отделением связи в Нью-Йорке.

Верховный комиссар ООН по правам человека назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной Ассамблеей ООН сроком на 4 года (с возможностью продления еще на 4 года) из числа лиц, характеризующихся высокими моральными устоями, честностью и обладающих опытом, в том числе в области прав человека, и общими знаниями и пониманием разных культур, что необходимо для беспристрастного, объективного, неизбирательного и эффективного выполнения обязанностей Верховного комиссара ООН по правам человека.

Верховный комиссар ООН по правам человека:

действует в рамках Устава ООН, Всеобщей декларации прав человека, других международных документов в области прав человека и меж-

¹ Институциональные и конвенционные органы.

дународного права, включая обязательства уважать в этих рамках суверенитет, территориальную целостность и национальную юрисдикцию государств, признавая при этом, что в структуре целей и принципов Устава поощрение и защита всех прав человека являются вопросом, законно волнующим международное сообщество;

руководствуется признанием того, что все права человека являются универсальными, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными и что при всей необходимости учитывать значимость национальных и региональных особенностей и различного исторического, культурного и религиозного опыта государств независимо от их политических, экономических и культурных систем обязаны поощрять и защищать все права человека и основные свободы; признает важность содействия сбалансированному и устойчивому развитию в интересах всех людей и обеспечения реализации права на развитие.

Верховный комиссар ООН является должностным лицом ООН, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря ООН основную ответственность за деятельность ООН в области прав человека.

В рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной Ассамблеи ООН, ЭКОСОС и Комиссии ООН по правам человека обязанности Верховного комиссара ООН по правам человека заключаются в следующем:

поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; выполнять задачи, порученные ему/ей компетентными органами системы ООН в области прав человека, и представлять им рекомендации в целях содействия эффективному поощрению и защите всех прав человека; оказывать через Центр по правам человека, Секретариат ООН и другие соответствующие учреждения консультативные услуги и финансовую помощь по просьбе заинтересованного государства и региональных организаций по правам человека с целью поддержать осуществление мер и программ в области прав человека; расширять международное сотрудничество в целях поощрения и защиты всех прав человека;

координировать соответствующие учебные и пропагандистские программы ООН в области прав человека; играть активную роль в деле устранения нынешних препятствий и решения новых задач на пути к полной реализации прав человека во всем мире; поддерживать при осуществлении своего мандата диалог с правительствами всех стран; координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы ООН;

осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности; осуществлять общее руководство де-

тельностью Центра по правам человека; предоставлять ежегодный доклад о своей деятельности Комиссии ООН по правам человека, а через ЭКОСОС – Генеральной Ассамблее ООН, и другие права и обязанности.

Комитет по правам человека, образованный в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 28–45), состоит из 18 человек, избираемых на 4 года тайным голосованием из списка лиц, который ведет Генеральный секретарь ООН. Комитет изучает доклады, представляемые ему государствами, и направляет их со своими замечаниями и предложениями в ЭКОСОС, рассматривает вопросы и заявления, касающиеся нарушения прав и свобод человека, в соответствии со ст. 41 и 42 Пакта и положениями факультативного протокола I к Пакту (СССР присоединился к этому Протоколу в июле 1991 г.).

Комитет по правам человека принимает и рассматривает сообщения от лиц, являющихся жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте, при соблюдении следующих условий: государство, чей гражданин подал жалобу в Комитет по правам человека, является участником Пакта и Протокола I; лицо, подавшее жалобу, исчерпало все имеющиеся внутренние средства правовой защиты (это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается); этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования (анонимные жалобы не принимаются).

Комитет против пыток, образованный в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. (ст. 17–22), состоит из 10 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетентностью в области прав человека и выступающих в личном качестве. Эксперты избираются государствами – участниками Конвенции с учетом справедливого географического распределения из числа лиц, имеющих юридический опыт, сроком на 2 года с правом переизбрания.

Комитет против пыток, получив достоверную информацию о систематическом применении пыток на территории государства – участника Конвенции и признающего компетенцию Комитета (СССР признал компетенцию Комитета в июле 1991 г., сняв оговорку по ст. 20 Конвенции), вправе: предложить государству-участнику сотрудничать в рассмотрении полученной информации; назначить одного или нескольких своих членов для проведения конфиденциального расследования (включая посещение территории этого государства с его согласия) и срочно представить по завершении расследования доклад Комитету и государству-участнику с результатами расследования. Вся работа Комитета носит конфиденциальный характер в сотрудничестве с государством-

участником, на территории которого проводилось расследование. Краткий отчет о проведении расследования Комитет включает в свой ежегодный доклад, представляемый государствам – участникам Конвенции и Генеральной Ассамблее ООН.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, образованный в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации женщин 1979 г. (ст. 17–22), состоит из 23 экспертов, обладающих высокими моральными качествами и компетентностью и выступающих в личном качестве. Эксперты избираются государствами – участниками Конвенции сроком на 4 года с учетом справедливого географического распределения, представительства различных форм цивилизации и основных правовых систем.

Комитет рассматривает все вопросы дискриминации в отношении женщин, поступающие жалобы, сотрудничает с государствами-участниками в разрешении этих жалоб и представляет ежегодный доклад Генеральной Ассамблее ООН о проделанной работе, с предложениями и рекомендациями общего характера на основе изучения докладов и информации, получаемой от государств.

Комитет по правам ребенка, образованный в рамках Конвенции о правах ребенка 1989 г. (ст. 43–45), состоит из 10 экспертов, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетенцией и выступающих в личном качестве. Эксперты избираются государствами – участниками Конвенции сроком на 4 года (с правом переизбрания) с учетом справедливого географического распределения и главных правовых систем.

Комитет может запрашивать у государств-участников информацию о выполнении ими требований Конвенции, о фактическом положении детей в стране, собирает и анализирует информацию о положении детей в различных странах, вырабатывает соответствующие рекомендации и один раз в два года через ЭКОСОС представляет доклад Генеральной Ассамблее ООН со своими предложениями и рекомендациями. Комитет работает в тесной связи со специализированными учреждениями ООН (особенно с МОТ, ВОЗ и др.), Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) и другими органами ООН, правительственными и общественными организациями.

Весь международный механизм защиты прав и свобод человека, действующий как в системе ООН, так и в рамках региональных организаций и отдельных международных соглашений, в общих чертах предусматривает:

обсуждение на Генеральной Ассамблее ООН любых вопросов по правам человека с принятием рекомендаций членам ООН и Совету Безопасности; предоставление государствами докладов Генеральному секретарю ООН (ЭКОСОС, специализированным учреждениям ООН, ко-

митетам и комиссиям) о принимаемых ими законах в области прав человека и приведения национального законодательства в соответствие с международными соглашениями, участниками которых они являются; рассмотрение докладов (или их частей) в ЭКОСОС (специализированных учреждениях, комитетах, комиссиях) с выработкой проектов конвенций и рекомендаций;

урегулирование в соответствующих комитетах (самостоятельно или с помощью различных согласительных комиссий и процедур) споров между государствами относительно применения или толкования конвенций; рассмотрение споров в области прав человека Международным судом ООН, Европейским судом (принимает жалобы от физических и юридических лиц); рассмотрение комитетами по подведомственности нарушений гражданских или политических прав (Комитетом по правам человека), случаев пыток, жестокого и бесчеловечного обращения (Комитетом против пыток), дискриминации в отношении женщин (Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин), жестокого обращения с детьми (Комитетом по правам ребенка); предоставление международной защиты беженцам (Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев); оказание гуманитарной помощи и защиты державами-покровительницами и МККК раненым, больным, потерпевшим кораблекрушение, военнопленным, беженцам и гражданскому населению во время военных конфликтов и др.

В системе международной защиты прав и свобод человека особое место занимает **Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.**, выполнение которого в значительной мере способствовало бы наиболее полной защите человека от произвола должностных лиц по поддержанию правопорядка в том или ином государстве. В Кодексе, в частности, говорится:

“должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют возложенные на них законом обязанности, защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией” (ст. 1). При этом термин “должностные лица по поддержанию правопорядка” включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей, а также военные власти и силы государственной безопасности, если они выполняют полицейские полномочия;

“при выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам” (ст. 2);

“должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это

требуется для выполнения их обязанностей” (ст. 3). Применение силы должно носить исключительный характер, а применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Оно применяется, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры недостаточны для обуздания или задержания подозреваемого нарушителя.

“Сведения конфиденциального характера, получаемые должностными лицами по поддержанию правопорядка, сохраняются в тайне, если исполнение обязанностей или требования правосудия не требуют иного” (ст. 4). Особое внимание обращается на сведения, относящиеся к личной жизни других лиц и их репутации. Такая информация разглашается только при исполнении обязанностей или в целях правосудия. В иных целях разглашение такой информации считается неправомерным.

“Ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, и ни одно должностное лицо по поддержанию правопорядка не может ссылаться на распоряжения вышестоящих лиц или такие исключительные обстоятельства, как состояние войны, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, для определения пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания” (ст. 5). “Должностные лица по поддержанию правопорядка обеспечивают полную охрану здоровья задержанных ими лиц, в частности, принимают немедленные меры по обеспечению оказания медицинской помощи в случае необходимости” (ст. 6). Медицинская помощь должна оказываться задержанному подозреваемому и жертвам правонарушений или несчастных случаев.

“Должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым таким актам и борются с ними” (ст. 7). Любой акт коррупции, как и любое другое злоупотребление властью, несовместимы со служебным статусом должностного лица по поддержанию правопорядка.

“Должностные лица по поддержанию правопорядка уважают закон и настоящий Кодекс. Используя все свои возможности, они также предотвращают и всемерно препятствуют всем нарушениям таковых. Должностные лица по поддержанию правопорядка, имеющие основание полагать, что нарушение настоящего Кодекса имело место или будет иметь место, сообщают о случившемся вышестоящим инстанциям и в случае необходимости другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю” (ст. 8).

§ 8. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ И ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЕ¹

Особой сферой, в которой реализуется защита прав человека, является сфера уголовной юстиции и пенитенциарных отношений. В этой сфере осуществляется защита прав лиц, ограниченных в дееспособности в связи с совершенным преступлением: задержанных, обвиняемых, подсудимых, осужденных².

В 1955 г. на I Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями были приняты Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, ставшие первым международным документом, связанным с осуществлением уголовного правосудия. Впоследствии Правила неоднократно пересматривались, дополнялись и в настоящее время состоят из Введения, 95 статей и Приложения, включающего 13 Процедур выполнения Правил, принятого в 1984 г.

Минимальные стандартные правила предусматривают следующее:

каждый заключенный должен быть обеспечен одеждой, которая ни в коей мере не должна быть позорящей или унижающей его достоинство;

для всех заключенных должны быть созданы условия для продолжения образования, религиозного отправления, культурной деятельности;

режим, принятый в пенитенциарном заведении, должен сводить до минимума разницу между жизнью в тюрьме и жизнью на свободе. Перед завершением срока наказания необходимо принимать меры к постепенному возвращению заключенного к жизни в обществе;

в обращении с заключенными необходимо подчеркивать не их изоляцию от общества, а то обстоятельство, что они продолжают оставаться его членами;

органы тюремного управления должны заботиться о тщательном подборе персонала, ибо хорошая работа тюремных заведений зависит от добросовестности, компетентности и личных качеств этих сотрудников, и др.

Процедуры Приложения предусматривали, в частности, рекомендации государствам, чьи нормы защиты лиц, подвергающихся любой форме задержания или тюремного заключения, не соответствуют Минимальным стандартным правилам, принять эти Правила и довести их до сведения заключенных и задержанных лиц в целях осведомления.

¹ Данный параграф подготовлен канд. юрид. наук, доцентом Г.Ю. Федосеевой.

² В международных документах употребляется термин “заключенные”, которым обозначаются как задержанные и подследственные, так и осужденные и отбывающие наказание в пенитенциарных учреждениях.

Учитывая, что Минимальные стандартные правила были приняты в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и носили рекомендательный характер, Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала всем государствам воплотить их в национальном законодательстве.

В 1985 г. на VII Конгрессе в Милане были приняты Минимальные стандартные правила, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), которые были одобрены на 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Международный год молодежи.

Пекинские правила состоят из шести частей и включают 30 статей с комментариями к каждой статье. Само понятие “несовершеннолетний правонарушитель” охватывает широкий возрастной диапазон от 7 до 18 лет и старше (в зависимости от особенностей национального законодательства в отношении возраста несовершеннолетнего).

Государствам рекомендуется предпринять усилия для принятия законов, которые относились бы непосредственно к несовершеннолетним правонарушителям и учреждениям, в функции которых входит отправление правосудия в отношении молодежи. Правила специально сформулированы таким образом, чтобы они могли применяться в рамках различных правовых систем и в то же время устанавливали минимальные стандарты при любой системе обращения с несовершеннолетними правонарушителями, в частности:

предписано не лишать свободы несовершеннолетнего правонарушителя, если только он не признан виновным в совершении серьезного правонарушения или неоднократно ранее совершал правонарушения;

категорически запрещается подвергать несовершеннолетних телесным наказаниям;

в целях обеспечения большей гибкости и во избежание заключения несовершеннолетних правонарушителей в исправительные учреждения соответствующие органы власти должны располагать широким комплексом мер воздействия, такими, например, как финансовые наказания, осуществление надзора и опеки и др.;

персонал органов правосудия по делам несовершеннолетних должен подбираться с учетом различных категорий несовершеннолетних;

в интересах благополучия несовершеннолетнего, находящегося в пенитенциарных учреждениях, родители должны иметь возможность беспрепятственно посещать его и т.д.;

Важным вкладом в защиту прав заключенных стало принятие в 1989 г. на 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. В основу Свода принципов положена ст. 9 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в которой говорится, что никто не может быть подвергнут произвольному задержанию или аресту. Главное предназначение Свода принципов – обеспечение задержанным лицам

режима, соответствующего статусу неосужденных. Согласно Своду принципов:

лицо, задержанное по уголовному обвинению, имеет право на судебное разбирательство в разумные сроки или на освобождение до суда;

запрещается введение ограничений в отношении такого лица, для которого нет непосредственной необходимости с точки зрения целей задержания или препятствий для осуществления расследования;

соответствующие власти должны принять меры для обеспечения помощи членам семьи задержанных и уделить особое внимание опеке над детьми, оставшимися без присмотра;

ни одно задержанное лицо не должно подвергаться во время допроса насилию, угрозам или таким методам дознания, которые нарушают его способность принимать решения или выносить суждения;

задержанному лицу предоставляется право на посещение его членами семьи, на переписку с ними, а также обеспечивается возможность контактировать с внешним миром согласно разумным условиям и ограничениям, содержащимся в законодательстве конкретного государства.

К сожалению, необходимо отметить, что до настоящего времени в международном праве нет ни одного источника – международного договора, регламентирующего деятельность пенитенциарных учреждений и закрепляющего статус заключенных. В 1970 г. на IV Конгрессе поднимался вопрос о возможности заключения такой Конвенции на основе Минимальных стандартных правил 1955 г., но и до настоящего времени он еще не решен.

Вместе с тем необходимо отметить, что сами основы защиты прав человека в сфере уголовной юстиции и пенитенциарной системы уже заложены в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. В нем, в частности, говорится, что любой человек, в том числе и заключенный, имеет право на признание его правосубъектности, что “все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности” (ст. 10).

В 80 – 90-х годах были приняты такие документы, как Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения, в особенности врачей, в защите заключенных или задержанных лиц от пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1982 г., Типовое соглашение о передаче заключенных-иностранцев и рекомендации в отношении обращения с заключенными-иностранцами 1985 г., Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением 1990 г. (Токийские правила) и др.

В деле защиты прав подсудимых и осужденных в общей системе защиты прав человека большая роль принадлежит международным межправительственным организациям, в том числе ООН и ее специализированным учреждениям: ЭКОСОС, ВОЗ, ЮНЕСКО и др. В рамках

ЭКОСОС ведущее место принадлежит Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, созданной в 1991 г. вместо существовавшего до нее Комитета по предупреждению преступности.

Защита прав человека в пенитенциарной системе стала предметом деятельности многих международных неправительственных организаций, таких, как Международная ассоциация помощи заключенным, Международная амнистия, Международное общество социальной защиты и др., что говорит о возрастании социальной и международной значимости этой проблемы, которая должна быть решена объединенными усилиями всего международного сообщества.

Несмотря на нерешенность многих вопросов в сфере уголовной юстиции и пенитенциарной системы Российской Федерации, в 90-х годах в России произошли существенные сдвиги в этой области. Были приняты законы "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" 1993 г., "О судебной системе Российской Федерации" 1996 г., Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г., Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации 1996 г. В 1996 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации "О мерах по обеспечению условий содержания лиц, находящихся в следственных изоляторах и тюрьмах уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации". В постановлении определена задача: до 2000 г. обеспечить условия содержания заключенных в соответствии с нормами международного права. В 1997 г. принято решение о передаче пенитенциарной системы из ведения Министерства внутренних дел в ведение Министра юстиции.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Раскройте основания приобретения гражданства.
2. Приведите содержание основных конвенций МОТ, защищающих трудовые права человека.
3. В чем заключается особая защита государством прав женщин и детей?
4. Раскройте юридическое содержание институциональных и конвенционных механизмов защиты прав человека.
5. Какими правами обладают лица, подвергшиеся задержанию, обвиняемые, подсудимые, осужденные?

ЛИТЕРАТУРА

- Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.
Бруунли Я. Международное право. Кн. 2. М., 1977.

Дмитриева Г.К. Международная защита прав женщин. Киев, 1985.

Гомьен Д. и др. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998.

Гусов К.Н., Курилин М.Н. Международно-правовое регулирование труда. М., 1992.

Курс международного права. В 7 т. Т. 3. М., 1990; Т. 6. М., 1992.

Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранцы граждане (правовое положение). М., 1992.

Мелков Г.М. Права человека. Сборник международных документов. М., 1998.

Мовчан А.П. Права человека и международные отношения. М., 1982.

Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991.

British International Law Cases. By Cleve Pazzo and Hopkins. J.A. Vol. 7. London, 1973.

The Rights of the Child. International Instruments. Ed. by Maria Rita Saulle. N.Y., 1995.

Глава IX. ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

§ 1. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ДИПЛОМАТИЯ

Внешняя политика государства представляет собой его общий курс в международных делах. Она определяет цели, задачи и направления, а также способы, формы и методы деятельности государства в области международных отношений.

Главные внешнеполитические цели демократического государства заключаются в том, чтобы гарантировать и защищать права своих граждан, создавать благоприятные условия для экономического и социального развития страны, обеспечивать ее безопасность.

Важнейшим средством осуществления внешней политики государств является дипломатия. Под **дипломатией** понимается официальная деятельность глав государств, правительств, ведомств иностранных дел, специальных делегаций и миссий, дипломатических представительств по осуществлению мирными средствами целей и задач внешней политики государств.

Можно говорить о дипломатии в широком и в узком значениях этого слова. Если речь идет о дипломатии в широком смысле слова, то под ней подразумевают науку международных отношений или внешних сношений государств, а в более узком смысле – это наука или искусство переговоров. В Оксфордском словаре английского языка указано, что дипломатия – это ведение международных отношений посредством переговоров; метод, при помощи которого эти отношения регулируются и ведутся послами и посланниками; работа или искусство дипломатов.

Среди основных форм дипломатической деятельности государств можно назвать следующие: дипломатическая переписка; участие в международных конференциях и совещаниях; подготовка и заключение международных договоров; повседневное представительство государства за границей, осуществляемое его дипломатическими представителями; участие представителей государства в деятельности международных организаций; освещение в печати позиции правительства по общеполитическим вопросам; публикация официальной информации о важнейших международных событиях; официальное издание международных актов и документов.

Международные отношения, внешняя политика и дипломатия тесно связаны между собой. Каждый из этих элементов не может существовать сам по себе. Конкретные внешнеполитические действия государств порождают различные международные события, переплетение которых, в свою очередь, образует международные процессы. А переплетение последних, их развитие порождает международные проблемы. Движение и развитие международных событий, международных проблем и процес-

сов, совокупность взаимосвязей между ними образуют внешнеполитическую обстановку. Развиваясь по своим закономерностям, эта обстановка, в свою очередь, оказывает воздействие на внешнюю политику государств, их дипломатическую деятельность.

Российская дипломатия решает задачи, поставленные в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: создание благоприятных внешних условий для продолжения реформ в России, установление и поддержание подлинно равноправных отношений с ведущими державами, отвечающих статусу и потенциалу Российской Федерации. Цель российской внешней политики – отстаивать национальные интересы России, не сползая к конфронтации, а укрепляя основы стабильности и сотрудничества в международных отношениях.

Российская внешняя политика нацелена на построение такой системы международных отношений, которая исходит из того, что современный мир – многополюсный; в нем не должно быть доминирования какого-то одного центра силы. Мир XXI в. должен меньше опираться на военную силу и гораздо больше – на силу права. Именно поэтому Россия предложила заключить Договор о ядерной стабильности и безопасности с участием всех ядерных держав и провести III Конференцию мира в 1999 г.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ ПРАВА ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

В юридической науке нет единого подхода относительно термина “право внешних сношений”. Чаще употребляется термин “дипломатическое и консульское право”. Однако этим термином не охватывается та широкая область общественных отношений, которая регулируется нормами права внешних сношений. Правда, термин “дипломатическое и консульское право” трактуют в широком и узком смысле.

Под правом внешних сношений понимается система международно-правовых норм, определяющих статус и функции органов внешних сношений государств, в частности нормы о дипломатических представительствах и консульских учреждениях, специальных миссиях, представительствах государств при международных организациях, иммунитетах и привилегиях дипломатов и консулов. То же самое понимается под дипломатическим правом в широком смысле¹.

В узком смысле дипломатическое право представляет собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих статус и функции только дипломатических представительств. Некоторые авторы эту систему норм относят к посольскому праву.

¹ Подробнее см.: Блищенко И.П. Дипломатическое право. М., 1990; Сандровский К.К. Право внешних сношений. Киев, 1986.

Право внешних сношений включает в себя подотрасли: право внутригосударственных органов внешних сношений; право зарубежных органов внешних сношений, в том числе дипломатическое и консульское право; право специальных миссий; право постоянных представительств государств при международных организациях; право дипломатического протокола.

Право внешних сношений – одна из старейших отраслей права. Так, институт послов появился в глубокой древности, а нормы об их неприкосновенности стали зачатками подотрасли дипломатического права. Особенно усиленно дипломатическое право развивается после того, как в Европе стали учреждаться постоянные дипломатические представительства (XVI – XVIII вв.).

Общепризнанно, что основными источниками права внешних сношений являются международный договор и международный обычай. Первым многосторонним договором права внешних сношений, в котором приняла участие восемь европейских государств, был Венский протокол 1815 г. (Венский регламент) о рангах дипломатических представителей с дополнением, внесенным Аахенским протоколом 1818 г.

Частичная кодификация права внешних сношений впервые была предпринята в региональном масштабе в 1928 г. в Латинской Америке. 20 февраля 1928 г. 20 латиноамериканскими странами и США подписана Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках, которая действует в отношении этих стран и в настоящее время.

Начиная с 1961 г. право внешних сношений развивается как договорное. Среди договоров данной отрасли права особое место занимают Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., в которых участвуют: в первой – 174, а во второй – 152 государства, в том числе и Россия¹. Оба эти документа можно назвать сердцевиной права внешних сношений.

Венская конвенция 1961 г. определяет функции дипломатического представительства, порядок назначения и отзыва его главы, устанавливает классы глав представительств, их старшинство, привилегии и иммунитеты дипломатов; Венская конвенция 1963 г. регулирует порядок открытия консульского учреждения, консульские функции, классы глав консульских учреждений, назначение и отзыв глав консульских учреждений, их работников, преимущества, привилегии и иммунитеты консульских учреждений, штатных консульских должностных лиц и других работников консульских учреждений.

Кроме двух названных конвенций, в праве внешних сношений действуют также Конвенция о специальных миссиях 1969 г.; Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.; Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г.; Конвенция

¹ Далее – Венская конвенция 1961 г. и Венская конвенция 1963 г.

о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г.; Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций 1980 г.; Конвенция о предотвращении преступлений и наказании за преступления против лиц, пользующихся международной защитой, включая дипломатических агентов 1977 г.; Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала 1994 г.

К источникам права внешних сношений относятся также двусторонние соглашения между государствами и другими субъектами международного права. Например, часто государства заключают между собой консульские конвенции, в которых предусматривается больший объем иммунитетов и привилегий для консульских учреждений и их сотрудников, чем тот, который определен Конвенцией 1963 г.

Те области отношений, которые остались не урегулированными договорными нормами, регулируются относящимися к внешним сношениям обычными нормами международного права. Так, например, все вопросы дипломатического протокола и церемониала – нормы обычного права. Если какое-либо государство не участвует в многосторонних конвенциях по дипломатическому и консульскому праву, оно все равно должно придерживаться положений этих конвенций, поскольку они издавна были обычными нормами международного права.

§ 3. ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

Среди различных органов государства особое место занимают органы внешних сношений. Они действуют не только на территории данного государства, но и за его пределами. Главная их задача – установление и поддержание официальных отношений между государствами и иными субъектами международного права, осуществление дипломатическими средствами внешнеполитического курса страны.

Органы внешних сношений государства – это действующие на его территории и за ее пределами органы, представляющие страну в ее официальных отношениях с другими государствами и иными субъектами международного права.

Государственные органы внешних сношений по месту их нахождения и деятельности можно разделить на две группы – внутригосударственные (центральные) и зарубежные.

В свою очередь, **внутригосударственные органы внешних сношений** делятся на конституционные и специализированные. Образование первых предусматривается конституцией государства, которая определяет объем их полномочий. Создание вторых зависит от законодательства, практики и наличия соответствующих международных договоров, на основании которых государство осуществляет внешние сношения в какой-либо специальной области.

Конституционными органами внешних сношений являются парламент, глава государства, правительство и его глава.

Парламент как общенациональный представительный орган власти решает обычно вопросы войны и мира, территориальных изменений, ратификации международных договоров, определяет расходы на внешнеполитические мероприятия. В ряде стран правительство подотчетно парламенту в области внешней политики.

В Российской Федерации парламент – Федеральное Собрание – решает вопросы войны и мира, статуса и защиты государственной границы, ратифицирует и денонсирует международные договоры России. Причем принятые Государственной Думой федеральные законы по этим вопросам подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 106 Конституции).

Глава государства осуществляет высшее представительство страны в ее международных отношениях. Он официально назначает на должность и освобождает от нее глав дипломатических представительств в других государствах и при международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем послов и посланников других стран. Глава государства, равно как глава правительства и глава внешнеполитического ведомства, представляет свою страну по всем вопросам внешних сношений *ex officio* (по должности). Три указанных лица пользуются защитой международного права, иммунитетами и привилегиями.

В Российской Федерации **Президент** наделен Конституцией весьма широкими полномочиями в области внешней политики и международных сношений. Он определяет основные направления внешней политики, представляет страну в международных отношениях, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах или при международных организациях.

Президент России осуществляет руководство внешней политикой государства, ведет переговоры и подписывает международные договоры, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 86 Конституции). Правительство и его глава практически осуществляют внешнеполитический курс страны. Они вносят на утверждение главы государства и парламента различные предложения по внешнеполитическим вопросам, организуют выполнение международных договоров Российской Федерации.

К **специализированным органам** внешних сношений относятся такие органы, деятельность которых специально сосредоточена на внешних сношениях. В России такими органами являются прежде всего Министерство иностранных дел и Министерство промышленности и торговли.

Внешнеполитическое ведомство – орган непосредственного оперативного руководства в области внешних отношений. В России, Великобритании, Франции и многих других странах оно называется министерством иностранных дел, в США – государственным департаментом. Внешнеполитическое ведомство непосредственно представляет и защищает интересы и права государства в международном общении. Оно поддерживает установленные между государствами дипломатические и консульские отношения, осуществляет связи с международными организациями, контролирует деятельность всех дипломатических, консульских и других официальных представительств государства за границей, обрабатывает поступающую от зарубежных представительств информацию, готовит визиты делегаций на высшем и правительственном уровнях.

Указом Президента России от 14 марта 1995 г. утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Основными задачами МИД определены: реализация внешнеполитического курса России; координация международных связей субъектов Российской Федерации, обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов России на международной арене; защита прав и интересов граждан и юридических лиц страны за рубежом; обеспечение дипломатических и консульских отношений России с иностранными государствами, сношений с международными организациями; координация деятельности и контроль за работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

12 марта 1996 г. Президент России подписал Указ “О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации”.

Зарубежные органы внешних сношений можно разделить на две группы – *постоянные* и *временные*. К постоянным относятся дипломатические представительства государств (посольства и миссии), консульские учреждения, торговые представительства и постоянные представительства государств при международных организациях.

К временным зарубежным органам внешних сношений следует отнести специальные миссии, направляемые в другие государства для участия в церемониальных мероприятиях, ведения переговоров и т.д., делегации и группы наблюдателей на международных конференциях, делегации для участия в работе сессий международных организаций и др.

§ 4. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Дипломатическое представительство – это орган одного государства, находящийся на территории другого государства для осуществления официальных отношений между ними. Существуют два вида представи-

тельств – посольства и миссии. **Посольства** – это представительства первого, высшего класса (у Ватикана – нунциатуры). **Миссии** – представительства второго класса (у Ватикана – интернунциатуры). За последние полвека резко сократилось число миссий и увеличилось число посольств. Сейчас миссии стали довольно редкими. Дипломатические представительства учреждаются в соответствии с соглашениями между государствами¹.

Правовой статус Посольства Российской Федерации определен Положением о нем, которое утверждено Указом Президента России от 28 октября 1996 г. Посольство возглавляет Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве, являющийся высшим официальным представителем Российской Федерации, аккредитованным в государстве пребывания. Посол представляет страну, непосредственно руководит работой Посольства, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Посольство задач и осуществление им функций, определяет в соответствии с нормативными актами МИД России структуру Посольства, распределяет должностные обязанности между его сотрудниками. Основные права и обязанности Посла регламентируются Положением о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве.

Персонал дипломатического представительства делится на дипломатический, административно-технический и обслуживающий.

К **дипломатическому персоналу** относятся послы, посланники, советники, торговые представители и их заместители, специальные атташе (военный, военно-морской, военно-воздушный) и их заместители, первые, вторые, третьи секретари, атташе. В Венской конвенции 1961 г. они называются членами дипломатического представительства.

Число сотрудников каждого ранга в разных представительствах неодинаково. Если это большое посольство, то здесь может быть несколько советников, несколько первых, вторых и третьих секретарей, несколько атташе. А если это небольшое посольство, то число дипломатов здесь может ограничиваться послом и одним либо двумя дипломатическими работниками.

К **административно-техническому персоналу** относятся заведующие канцеляриями, бухгалтеры, переводчики, делопроизводители, машинистки и другие сотрудники представительства, исполняющие административные или технические функции.

К **обслуживающему персоналу** относятся шоферы, курьеры, швейцары, лифтеры, дворники и другие лица, функции которых заключаются в обслуживании дипломатического представительства.

Частные домашние работники, о которых упоминает Венская конвенция 1961 г., исполняют обязанности домашних работников у сот-

¹ Подробнее см.: Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995.

рудников дипломатического представительства. Они не являются служащими аккредитуемого государства.

Относительно численности персонала представительства аккредитуемое и принимающее государства договариваются между собой. Если такого соглашения между ними нет, то государство пребывания может предложить, чтобы эта численность сохранялась в пределах, которые оно считает разумными и нормальными, учитывая условия в государстве пребывания и потребности данного представительства (ст. 11 Венской конвенции).

Необходимо различать классы и ранги дипломатов. Как правило, класс дипломата совпадает с рангом. Но если вопрос о классе дипломата определен международным правом, то вопрос о ранге регулируется внутригосударственным законом, правительством каждого государства. Можно отметить, что почти во всех странах – в представительствах и в центральном ведомстве – имеются ранги атташе, третьего секретаря, второго секретаря, первого секретаря, советника, советника-посланника, посла. Существует ряд градаций этих рангов.

В соответствии с Венской конвенцией 1961 г. основными функциями дипломатического представительства являются: 1) представительство аккредитуемого государства в государстве пребывания; 2) защита в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом; 3) ведение переговоров с правительством государства пребывания; 4) выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них своему правительству; 5) поощрение дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и развитие их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки.

Следует отметить, что наряду с указанными функциями дипломатические представительства выполняют и консульские функции. Для этого в составе посольств и миссий существуют консульские отделы.

Глава дипломатического представительства – это единственное лицо, которое представляет свое государство в государстве пребывания по всем вопросам. Глава дипломатического представительства является также высшим представителем по сравнению со всеми другими представителями данного государства в стране пребывания.

Венская конвенция 1961 г. закрепила практику деления глав дипломатических представительств на три класса: послы и папские нунции; посланники и папские интернунции; поверенные в делах. Согласно Конвенции 1961 г., между дипломатическими представителями разных классов не должно проводиться никакого различия, кроме различия в отношении старшинства и этикета. По старшинству в дипломатическом корпусе послы стоят на первом месте.

В настоящее время поверенные в делах и посланники назначаются весьма редко. Обычно государства обмениваются послами, что соот-

ветствует принципу суверенного равенства государств. Следует отличать постоянного поверенного в делах, который возглавляет подведомственное ему дипломатическое представительство в качестве постоянного руководителя, от временного поверенного в делах, который исполняет обязанности главы представительства при отсутствии постоянного дипломатического представителя (например, на период болезни, отпуска).

Послы и нунции, а также посланники и интернунции аккредитуются при главах государств, а постоянные поверенные в делах – при министерстве иностранных дел страны пребывания.

В дипломатическом праве есть понятие **дипломатический корпус**. Под ним понимается совокупность всех глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных в данном государстве. В широком смысле в понятие “дипломатический корпус”, кроме глав дипломатических представительств, включаются также дипломатические работники представительств, а также члены их семей. Дипломатический корпус не является организацией. Главой дипломатического корпуса считается старший по классу и по времени аккредитования в данной стране дипломатический представитель (дубайен, старшина). В католических странах обычно главой дипломатического корпуса является папский нунций.

Министерство иностранных дел публикует список дипломатического корпуса в этой стране. Для удостоверения дипломатического качества членам дипломатического корпуса власти страны пребывания выдают дипломатические карточки.

Порядок назначения глав дипломатических представительств регулируется нормами международного и внутригосударственного права. В каждой стране существует свой порядок назначения дипломатических представителей.

В соответствии с Венской конвенцией 1961 г. перед назначением главы дипломатического представительства у правительства соответствующего государства запрашивают согласие (*агреман*) на принятие назначаемого лица в качестве такого представителя. Отказ в выдаче агремана не требует мотивировки.

После получения агремана глава аккредитующего государства принимает решение о назначении главы дипломатического представительства, которое обычно публикуется в печати.

Перед отбытием к месту назначения послу или посланнику выдается *верительная грамота*, подписанная главой посылающего государства и скрепленная визой главы внешнеполитического ведомства, адресованная главе принимающего государства. В верительной грамоте содержится просьба “верить” ее обладателю как лицу, которое представляет свое государство в государстве пребывания.

В соответствии с Венской конвенцией 1961 г. глава дипломатического представительства считается приступившим к выполнению своих функций в государстве пребывания в зависимости от практики, существ-

вующей в этом государстве. Однако практика должна применяться единообразно: либо с момента вручения верительных грамот, либо с момента сообщения о прибытии и представления заверенных копий верительных грамот министерству иностранных дел государства пребывания.

Прекращение функций главы дипломатического представительства наступает в случаях: 1) отозвания представителя аккредитующим государством; 2) объявления правительством государства пребывания о том, что данный представитель является лицом, утратившим его доверие (*persona non grata*); 3) разрыва дипломатических отношений; 4) войны между этими двумя государствами; 5) прекращения существования одного из этих двух государств как субъектов международного права.

Самым распространенным случаем прекращения функций главы дипломатического представительства является его отзыв по инициативе руководства своего государства. В этом случае главе государства пребывания направляется *отзывная грамота*, которую вручает ему либо сам отъезжающий дипломатический представитель либо его преемник.

В практике государств довольно часто бывает так, что глава дипломатического представительства в одном государстве одновременно является главой дипломатического представительства в другом или даже в нескольких государствах, если последние не возражают. Такая практика называется *кумуляцией* (совмещением) дипломатического представительства.

§ 5. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ

Сотрудники дипломатического представительства пользуются определенными привилегиями и иммунитетами. **Иммунитет** – это изъятие из-под административной, уголовной и гражданской юрисдикции государства пребывания. **Привилегии** – это льготы, преимущества, которые рядовым иностранцам не предоставляются. Иммунитеты и привилегии в полном объеме предоставляются членам дипломатического персонала и членам их семей.

Иммунитеты и привилегии предоставляются с целью создания максимально благоприятных условий для осуществления функций дипломатического представительства. Юридической природой таких иммунитетов и льгот является суверенное равенство государств; ни одно из них не может подчинить своей власти другое, а дипломатическое представительство как орган государства и его дипломатический персонал как сотрудники государственного учреждения и олицетворяют государство.

В соответствии с Венской конвенцией 1961 г. дипломатические иммунитеты и привилегии подразделены на две категории: иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и личные привилегии и иммунитеты главы и сотрудников представительства.

К первой категории иммунитетов относится *неприкосновенность помещений представительства*. Согласно Венской конвенции 1961 г., под "помещениями представительства" понимаются здания или его части, используемые для целей представительства, включая резиденцию главы представительства, кому бы ни принадлежало право собственности на них, а также обслуживающий данное здание или его части земельный участок, в том числе сад и автостоянка. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения без согласия главы представительства.

Запрещение вступать в помещения представительства без согласия его главы носит абсолютный характер. Из этого правила нет никаких исключений. Оно должно соблюдаться даже в случае пожара в дипломатическом представительстве или захвата последнего террористами. Кстати, на практике при чрезвычайных обстоятельствах главы дипломатических представительств нередко дают согласие местным властям на вступление в помещения представительства.

На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства. Помещения представительства, предметы их обстановки и другое находящееся в них имущество, а также средства передвижения пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и других исполнительных действий (ст. 22 Венской конвенции).

Вместе с тем неприкосновенность помещения дипломатического представительства не дает права использовать его в качестве убежища для лиц, которые преследуются властями государства пребывания. Лишь в практике латиноамериканских государств право убежища в представительствах общепризнанно.

В ст. 24 Венской конвенции 1961 г. установлено, что *архивы и документы представительства неприкосновенны* в любое время и независимо от их местонахождения. Это касается и периода разрыва дипломатических отношений и времени вооруженного конфликта между двумя государствами.

Помещения представительства обладают *фискальным иммунитетом*, т.е. они, как собственные, так и арендованные, освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин, кроме тех, которые являются платой за конкретные виды обслуживания.

Официальная корреспонденция дипломатического представительства неприкосновенна. Помимо обычных дипломатических курьеров иммунитетом пользуются и временные (*ad hoc*) дипломатические курьеры, однако этот иммунитет сохраняется только до момента доставки ими дипломатической почты по назначению.

Венская конвенция 1961 г. предоставляет представительствам несколько привилегий. Первая из них относится к *таможенным привилегиям*. В соответствии со ст. 36 государство пребывания, как принято его законами и правилами, разрешает ввозить и освобождает от всех таможенных пошлин предметы, предназначенные для официального пользования представительства.

Второй привилегией дипломатического представительства является его *право пользоваться флагом и эмблемой* аккредитуемого государства на помещениях представительства, включая резиденцию главы представительства, а также на его средствах передвижения (ст. 29).

К числу привилегий дипломатического представительства следует отнести и свободу сношений со своей страной, ее дипломатическими и консульскими представительствами в других государствах. В этих целях государство может пользоваться всеми подходящими средствами, включая использование дипломатических курьеров или шифрованных депеш.

Кроме перечисленных, некоторые привилегии предоставляются дипломатическим представительствам на основе международной вежливости, а также в силу сложившихся в дипломатической практике обыкновений. Так, дипломатическое представительство имеет право на внеочередную и гарантированную отправку и получение различной корреспонденции.

Ко второй категории иммунитетов и привилегий относятся личные иммунитеты и привилегии. Первым среди иммунитетов Венская конвенция 1961 г. называет неприкосновенность личности главы дипломатического представительства и членов дипломатического персонала (далее — дипломатов). Они не могут быть арестованы или задержаны в какой бы то ни было форме. Государство пребывания должно относиться к ним с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу и достоинство.

Неприкосновенны резиденция дипломата, а также все его бумаги, корреспонденция, имущество, а также средства его передвижения. Следовательно, запрещается задерживать средства передвижения или производить в них обыск. Вместе с тем дипломат, находящийся за рулем автомобиля и нарушивший правила дорожного движения, может быть остановлен, и ему может быть указано на нарушение правил.

Дипломаты пользуются *иммунитетом от юрисдикции* государства пребывания. Если в следственные и судебные органы этого государства поступают требования о производстве следствия и суда в отношении дипломатов, то такие дела должны быть признаны неподсудными. Иммунитет от уголовной юрисдикции обеспечивается дипломату для осуществления функций дипломатического представительства. Поэтому только правительство страны дипломата может отказаться от иммунитета. Так, в 1996 г. правительство Грузии отказалось от иммунитета

своего дипломата Г. Махарадзе, совершившего автодорожную аварию, в результате которой погибла 16-летняя американская девушка.

Дипломаты пользуются также иммунитетом от гражданской юрисдикции, кроме случаев относительно: 1) вещных исков по частному недвижимому имуществу, которое находится на территории государства пребывания; 2) исков о наследовании, когда дипломат выступает как частное лицо; 3) исков, которые относятся к любой деятельности, осуществляемой дипломатом в государстве пребывания за пределами своих официальных функций. Иногда бывает так, что дипломат сам возбуждает иск в суде государства пребывания. В этом случае он отказывается от неподсудности по данному делу, и на него не распространяется судебный иммунитет в отношении встречных исков, связанных с возбужденным им делом.

Дипломаты не обязаны давать показания в качестве свидетелей, но могут это делать, если сами того пожелают. Они пользуются иммунитетом и от административной юрисдикции, их нельзя оштрафовать или подвергнуть какому-либо иному административному взысканию.

Если случился автомобильный инцидент, в котором виноват дипломат, и в результате этого инцидента причинен значительный материальный ущерб, то и в этом случае нельзя против дипломата возбудить дело о взыскании убытков в суде. В подобных случаях все претензии к дипломату можно предъявлять через министерство иностранных дел, которое может направить претензию в соответствующее посольство с просьбой принять меры к возмещению причиненного ущерба.

Личный багаж дипломатов не досматривается, если нет серьезных оснований предполагать, что он содержит предметы, ввоз или вывоз которых запрещен законом.

Дипломаты пользуются дипломатическими привилегиями, т.е. они освобождаются от всех налогов, сборов и пошлин – личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных, – кроме косвенных налогов, налогов на наследство и некоторых сборов. Они освобождаются от всех трудовых, государственных и военных повинностей.

Дипломаты пользуются *таможенными привилегиями*. Государство пребывания разрешает дипломатам ввозить предметы, предназначенные для нужд представительства и личного пользования, а также для пользования членов их семей, без взимания таможенных пошлин, налогов и сборов.

Дипломатическими иммунитетами и привилегиями пользуются также все члены семьи дипломата, если они не являются гражданами государства пребывания. Статус административно-технического персонала приравнен к дипломатическому статусу, кроме гражданской и административной юрисдикции, а также некоторых таможенных льгот. Что касается членов обслуживающего персонала, то они пользуются иммунитетом в отношении действий, совершаемых ими при исполнении их

обязанностей, и освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по службе.

§ 6. ПОСТОЯННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ ПРИ ООН И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Осуществляя многостороннюю дипломатию, государства поддерживают официальные отношения не только между собой, но и с международными организациями. В этих целях государства-члены учреждают постоянные представительства при международных организациях, а также направляют делегации для участия в работе сессий этих организаций или их органов.

Правовой статус постоянных представительств при международных организациях, миссий постоянных наблюдателей при них, делегаций государств в органах международных организаций и на международных конференциях, делегаций наблюдателей в органах международных организаций и на международных конференциях определен Венской конвенцией о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.

Каждое из государств – членов Организации Объединенных Наций имеет свое представительство при ней. Это представительство выполняет следующие функции: представляет свое государство; поддерживает связи своего государства с ООН; информирует его о деятельности ООН; обеспечивает участие в ООН своего государства; ведет от имени своего государства переговоры с ООН; защищает в ООН интересы своего государства.

Для того чтобы успешно выполнять названные функции, представительства государств при ООН и других международных организациях пользуются дипломатическими иммунитетами и привилегиями. В их числе: неприкосновенность помещений представительства, освобождение их от обложения налогами, свобода сношений для всех официальных целей. Личные иммунитеты и привилегии идентичны тем, которые имеют дипломаты.

Государства, не являющиеся членами ООН или других международных организаций, направляют туда своих наблюдателей. Они могут быть постоянными либо периодически направляемыми на заседания тех или иных органов международных организаций или на международные конференции. В 1946 г. Швейцария как нечлен ООН учредила миссию постоянных наблюдателей при этой организации, в 1956 г. так же поступило государство Монако. Статус наблюдателя при ООН получили в 1974 г. Организация освобождения Палестины, в 1994 г. – Содружество Независимых Государств.

Делегации наблюдателей во всем, что касается их назначения, состава, иммунитетов и привилегий, приравниваются к делегациям государств – членов международных организаций и участников международных конференций.

Что касается привилегий и иммунитетов представителей государств – членов специализированных учреждений ООН, то они мало чем отличаются от иммунитетов и привилегий представителей государств в ООН.

§ 7. СПЕЦИАЛЬНЫЕ МИССИИ

Специальные миссии и делегации на международных конференциях и двусторонних переговорах являются временными зарубежными органами внешних сношений государств. Они состоят из главы делегации, ее членов, советников и экспертов. Полномочия специальных миссий определяются главой государства, главой правительства, внешнеполитическим ведомством или его главой в зависимости от задач специальных миссий и ее уровня. Всего насчитывается свыше 20 видов специальных миссий (делегации на двусторонних переговорах, на различных церемониях, например, при вступлении в должность главы государства, на юбилеях, похоронах).

Правовой статус специальных миссий определяется обычными нормами международного права и Конвенцией о специальных миссиях 1969 г., в которой в основном кодифицированы обычные нормы и сложившаяся практика в этой области. Конвенция вступила в силу в 1985 г., в ней участвуют 30 государств. Россия не участвует.

По сравнению с дипломатическими представительствами специальные миссии имеют ряд отличительных признаков: 1) их функции ограничены во времени и имеют целевое назначение; 2) главой миссии и ее членами могут быть лица, ранее не имевшие дипломатического статуса; 3) специальную миссию может осуществлять и одно лицо.

Конвенция о специальных миссиях 1969 г. установила, что иммунитеты и привилегии дипломатических представительств и их персонала, установленные Венской конвенцией 1961 г., должны распространяться на специальные миссии и их персонал.

§ 8. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ПРОТОКОЛ

Каждое государство имеет свои особенности, историю, культуру, традиции. В процессе многовекового развития выработаны общепринятые правила и условности, сложились определенные традиции, которые соблюдаются правительствами, внешнеполитическими ведомствами, ди-

пломатическими представительствами, дипломатами и другими официальными лицами в международном общении. Совокупность таких правил, традиций и условностей принято называть *дипломатическим протоколом*¹.

В средние века под протоколом понимались правила оформления документов и ведения архивов. Позднее термин "протокол" стали увязывать с дипломатией и дипломатической службой. Он наполняется все более полным содержанием: помимо правил оформления дипломатических документов к дипломатическому протоколу стали относить вопросы этикета и церемониала.

История Российского государства XV–XVII вв. богата примерами становления дипломатического протокола. Так, прием иностранных послов в царском дворце обставлялся особым церемониалом, который подчеркивал величие и престиж царской власти. Сам же царь восседал на троне в шубе, расшитой золотом и украшенной самоцветами, с золотыми цепями на груди. Многие послы целовали руки царя. Рукопожатия удаивались лишь равные.

Менялись времена, изменялись и нормы дипломатического протокола. В настоящее время обязательно соблюдаются нормы протокола в тех случаях, когда происходит признание государств, установление дипломатических отношений, назначение глав дипломатических представительств, вручение верительных грамот, осуществление дипломатических визитов. На основе дипломатического протокола проводятся беседы и ведутся переговоры, подписываются договоры, организуются встречи и проводы официальных делегаций, созываются международные совещания, конференции, отмечаются разного рода праздничные и траурные события.

В соответствии с дипломатическим протоколом проводятся дипломатические приемы, поддерживается дипломатическая переписка, осуществляется представительская работа. Словом, трудно найти какую-либо внешнеполитическую акцию, которая могла бы быть реализована без учета дипломатического протокола.

В основу норм дипломатического протокола положены принципы международной вежливости. Не существует каких-либо единых норм международного права, которые обязывали бы государства оказывать, например, строго определенные почести главе государства при его официальном визите в страну.

Визиты государственных деятелей и делегаций в зависимости от программы пребывания (прибытия) подразделяются на официальные и неофициальные визиты, деловые встречи и визиты проездом.

¹ Вуд Дж. и Серре Ж. Дипломатический церемониал и протокол. М., 1976; Никифоров Д.С., Борунков А.Ф. Дипломатический протокол в СССР. М., 1985.

При *официальном визите* главы государства или возглавляемой им делегации на аэродроме (вокзале) высокого гостя встречает член (члены) руководства страны пребывания. Здесь поднимаются государственные флаги государства гостя и страны пребывания. Выстраивается почетный караул трех видов вооруженных сил, оркестр исполняет государственные гимны двух стран. Автомашину главы государства по пути с аэродрома в столицу и в официальных поездках по городу сопровождает почетный эскорт мотоциклистов. Таков же и порядок проводов высокого гостя. Церемония встречи завершается в столице, куда высокий гость направляется для размещения в резиденции.

В честь высокого гостя дается официальный обед (завтрак) от имени главы государства пребывания. На нем предусматривается, как правило, обмен речами. В протокол официального визита глав иностранных государств обязательно включается представление глав дипломатических представительств, аккредитованных в стране пребывания. Если программа визита включает поездку по стране, то церемония официальных проводов организуется в столице, а отъезд высокого гостя из страны пребывания организуется, как правило, без заезда в столицу. В поездке по стране главу государства сопровождает официальное лицо страны пребывания.

К *неофициальным визитам* относятся приезды иностранных государственных деятелей на отдых, лечение, по частным делам, в качестве гостя посла своей страны или туриста. При этих визитах страна пребывания протокольных мероприятий не организует.

Деловые встречи происходят при прибытии иностранных государственных деятелей или делегаций на переговоры, консультации, для участия в международных совещаниях или конференциях, на открытие национальных выставок, подписание договоров и другие подобные мероприятия. При прибытии иностранного гостя на деловую встречу в месте его встречи (проводах) поднимаются государственные флаги страны пребывания и государства гостя. Военские почести при встрече (проводах) не предусматриваются, государственные гимны не исполняются. На аэродроме (вокзале) высокого гостя или делегацию встречают официальные лица страны пребывания. В честь прибывших гостей со стороны страны пребывания дается завтрак (обед), ответные мероприятия со стороны гостей не предусматриваются.

Необходимо отметить, что каждое государство в том или ином случае поступает в соответствии со своими правилами приема иностранных гостей различного уровня. При этом оно руководствуется существующей международной практикой, взаимностью, национальными традициями и обычаями народа.

В силу международного характера дипломатического протокола соблюдение его норм в общении между государствами считается обязательным. В противном случае могут быть серьезные осложнения. Про-

токол служит средством реализации и конкретизации основополагающих принципов международного права. Так, принцип равноправия государств проявляется в очередности представления президенту дипломатов страны пребывания, в том, как рассадить делегации на международных конференциях и дипломатов на дипломатических приемах, и т.д. Любое отступление от соблюдения общепринятых норм рассматривается как нанесение ущерба достоинству и чести государства.

В то же время дипломатический протокол весьма гибок. В зависимости от состояния отношений между странами всегда есть возможность придать различные оттенки протокольным правилам. Например, можно придать большую или меньшую торжественность официальным церемониям повышением или понижением уровня представительства на них.

В последние годы наблюдается общая тенденция к рационализации протокола, некоторых элементов ритуала. Вместе с тем эти изменения не затрагивают основополагающих принципов и норм международного права.

Дипломатический протокол – это живой организм, который находится в постоянном развитии. Впитывая все новое и прогрессивное, он является важным инструментом укрепления взаимовыгодного сотрудничества государств, способствует реализации принципов и норм международного права.

§ 9. КОНСУЛЬСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Наряду с дипломатическими отношениями государства издавна устанавливают и консульские отношения. Институт консульства сложился много веков назад. Он был вызван потребностями развивающейся торговли. В ту эпоху консульские задачи ограничивались лишь защитой перед местной властью торговых интересов купцов, разрешением споров между ними. Постепенно консульские функции стали расширяться.

Деятельность дипломатических представительств связана прежде всего с политическими аспектами международных отношений. Консульские же учреждения как особые органы внешних сношений за рубежом создаются государствами для поддержания и развития экономических, правовых и иных производных от них связей.

Согласие, данное на установление дипломатических отношений между государствами, означает, если иное не оговорено, и согласие на установление консульских отношений. А вот разрыв дипломатических отношений не влечет за собой разрыва консульских отношений.

В отличие от дипломатического представительства, которое ведает всем, что касается прав и интересов аккредитующего государства на всей территории государства пребывания, консульство имеет спе-

циальную компетенцию только в пределах отведенного ему консульского округа. Отсюда и еще одна особенность консульств – поддерживать отношения только с властями своего консульского округа.

Следует отметить, что термины “консульские учреждения” и “консульские представительства”, которые употребляются в теории и на практике, в принципе правомерны и почти равнозначны. Небольшое отличие состоит лишь в том, что консульские учреждения в целом можно подразделить на консульские отделы дипломатических представительств и существующие отдельно консульские учреждения.

Правовой основой деятельности консульских учреждений являются международные соглашения, внутригосударственное законодательство и в отдельных случаях – международный обычай. Многосторонним соглашением, регламентирующим консульскую службу государств, стала Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., которую СССР ратифицировал лишь в 1989 г.

Весьма развита практика заключения между государствами двусторонних консульских конвенций, в которых подробно регулируются вопросы консульских отношений между договаривающимися сторонами. Россия заключила консульские конвенции более чем с 70 государствами. Кроме того, почти все государства имеют свои консульские уставы и иные нормативные акты, специально регулирующие вопросы консульской службы.

Впервые Консульский устав в России был принят в 1893 г. Он действовал до 1917 г. В Советском Союзе Консульский устав принимался дважды: в 1926 г. и в 1976 г. Последний действует и в настоящее время.

В мировой практике общепринято установление следующих консульских учреждений: а) генеральных консульств; б) консульств; в) вице-консульств; г) консульских агентств. Их возглавляют соответственно *генеральные консулы, консулы, вице-консулы и консульские агенты*. Обычно под термином “консул” как собирательным понимают любого из перечисленных глав консульских учреждений, а также заведующего консульским отделом дипломатического представительства.

Консулы бывают *штатные и нештатные* (почетные). Нештатные в отличие от штатных не состоят на государственной службе. Ими могут быть как собственные граждане, так и иностранцы. Нештатные консулы не получают регулярной заработной платы за выполнение консульских функций. Но им разрешено заниматься коммерческой деятельностью.

В России институт нештатных консулов появился во второй половине XVIII в. Например, в 1767 г. российским консулом во французском г. Бордо стал шведский подданный Арвид Витфот, который в своем прошении на имя императрицы Екатерины Великой указывал, что знает торговое дело, имеет торговый дом в Бордо и согласен служить без жалованья. В XIX–XX вв. Россия имела широкую сеть нештатных консулов за границей. А вот Советский Союз полностью отка-

заявлял от услуг нештатных консулов. Лишь в 1990 г. появилось первое почетное консульство СССР в Боливии. Ныне Россия все шире использует институт нештатных консулов.

Персонал консульского учреждения делится на три категории: а) консульские должностные лица, состоящие на консульской службе и выполняющие консульские функции; б) консульские служащие, выполняющие административно-техническую работу; в) обслуживающий персонал.

Основными функциями консульских учреждений являются:

защита в государстве пребывания интересов своего государства, его физических и юридических лиц;

содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей, а также дружественных отношений между страной консула и государством пребывания;

выяснение всеми законными средствами условий и событий в политической, правовой и экономической жизни своего округа и информирование об этом ведомства иностранных дел своего государства;

выполнение административных и нотариальных функций в отношении граждан своего государства;

представительство в судах и других органах страны пребывания;

выполнение обязанностей в отношении судов морского и воздушного флотов своей страны, а также их экипажей и др.

При выполнении функций консульские учреждения должны руководствоваться международным правом, правом своего государства, а также учитывать право страны пребывания.

Порядок назначения консулов. В соответствии со ст. 10 Венской конвенции 1963 г. главы консульских учреждений назначаются представителем государства и допускаются к выполнению своих функций государством пребывания. Формальности в назначении и допущении консулов определяются законом, правилами и обычаями представляемого государства и страны пребывания.

В том государстве, которое представляет консул, он должен получить документ, который носит название *консульский патент*. Этот документ подписывается либо главой государства, либо главой внешнеполитического ведомства в зависимости от того порядка, который принят в данном государстве. Консульский патент направляется по дипломатическим каналам властям государства, куда собирается прибыть консул для получения *экзекватуры* – согласия на исполнение консулом его обязанностей.

Получив консульский патент, власти государства будущего пребывания консула решают вопрос о возможности допущения его к исполнению служебных обязанностей в определенном консульском округе. Консульские экзекватуры выдаются как в виде отдельного документа, так и в виде надписи на самом консульском патенте. Обычно экзек-

ватуру выдают внешнеполитические ведомства, однако это определяется внутренним законодательством каждого государства.

Естественно, принимающее государство может и отказать в выдаче экзекватуры, причем не мотивируя причин отказа. Однако на практике часто бывает так, что консул еще до получения экзекватуры временно выполняет консульские функции, о чем государства договариваются заранее. Такая практика находит отражение в консульских конвенциях.

Консул считается приступившим к исполнению своих обязанностей с момента выдачи экзекватуры. Как раз в этом и состоит правовое значение данного документа.

Как в дипломатическом праве есть понятие “дипломатический корпус”, так и в консульском праве имеется понятие “консульский корпус”. Под ним понимается совокупность всех консулов, которые находятся в определенном консульском округе данной страны. Поскольку в одном государстве может быть несколько консульских округов, постольку в нем может быть и несколько консульских корпусов. Иногда под консульским корпусом понимают совокупность всех консульских представителей данной страны за рубежом.

Если же речь вести о консульском корпусе в широком смысле, то надо говорить о всех лицах, работающих в иностранных консульствах и получивших от страны пребывания консульские карточки, которые подтверждают их служебное положение и необходимость положенных им привилегий и иммунитетов. В число членов консульского корпуса в широком смысле обычно включают и членов семей консульских работников. Наряду с дипломатами консулы при национальных торжествах приглашаются на прием к высшему представителю местной власти. Деканом (дуайеном) консульского корпуса считается старший по рангу и ранее получивший экзекватуру консульский представитель.

Прекращение функций консула. Деятельность консула прекращается в следующих случаях: отзыва его назначившим государством; объявления *persona non grata*; выхода территории расположения консульского округа из-под суверенитета государства пребывания; закрытия консульского учреждения; вооруженного конфликта между государством, которое направило консула, и государством, которое приняло его.

Консульские отделы при дипломатических представительствах возглавляются заведующими, которые признаются в качестве консула. Однако им не выдаются консульские патенты и экзекватура, и действуют они как часть дипломатического персонала.

§ 10. КОНСУЛЬСКИЕ ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ

Консульские иммунитеты и привилегии – это совокупность особых прав, преимуществ и льгот, которые предоставляются иностранным консульским учреждениям и их официальному персоналу в объеме, опре-

деляемом договорами и обычными нормами международного права и законодательством государства пребывания.

С тех пор, как существует институт консульства, консулы всегда пользовались особым статусом. Их иммунитеты и привилегии постепенно расширялись. Тем не менее они не смогли сравняться с иммунитетами и привилегиями дипломатов. Основное отличие состоит в том, что консульские иммунитеты и привилегии носят функциональный характер. Это значит, что они предоставляются консулам не во всех случаях, а только тогда, когда они совершают действия в рамках своих официальных служебных обязанностей. Это отражено в Венской конвенции 1963 г. В то же время в практике ряда государств прослеживается тенденция к приближению, а то и к полному совпадению иммунитетов и привилегий консульств и их должностных лиц с дипломатическими иммунитетами и привилегиями.

Консульские иммунитеты и привилегии можно подразделить на:

- а) иммунитеты и привилегии консульских учреждений;
- б) личные иммунитеты и привилегии консульских должностных лиц и служащих.

К *иммунитетам и привилегиям* консульских учреждений относятся: неприкосновенность консульских помещений, за исключением случаев пожара или другого стихийного бедствия;

неприкосновенность служебных архивов, переписки, имущества и средств передвижения, которые принадлежат консульству;

освобождение от обыска, реквизиции и других исполнительных действий;

освобождение от всех налогов и таможенных пошлин;

свобода сношений с правительством, дипломатическими представительствами и консульствами своего государства;

право вывешивать флаг и укреплять герб на здании консульства и на автомобилях главы консульского представительства.

К *личным иммунитетам и привилегиям* консульских должностных лиц относят прежде всего личную неприкосновенность, т.е. свободу от ареста или предварительного заключения до вынесения судебного приговора, за исключением случаев совершения тяжких преступлений. Таким образом, они могут быть заключены в тюрьму или подвергнуты другим формам ограничения свободы лишь во исполнение судебных решений, вступивших в законную силу.

Все должностные лица консульского учреждения, а также его служащие освобождаются от судебной и административной юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершаемых при выполнении консульских функций. Что касается частных действий указанных лиц, то в этих случаях к ним применяются соответствующие законы страны пребывания.

Сотрудники консульских учреждений могут быть вызваны в качестве свидетелей по судебным и административным делам. Однако они не

обязаны давать показания по тем вопросам, которые связаны с их консульской деятельностью, или предоставлять относящуюся к ней корреспонденцию.

Должностные лица консульств, а также члены их семей, кроме обслуживающего персонала, освобождаются, как правило, на условиях взаимности от налогов и пошлин, в том числе и таможенных сборов на предметы личного пользования.

Консульские иммунитеты и привилегии в значительной степени зависят от двусторонних консульских конвенций, в которых, как правило, предусматривается взаимное расширение таких иммунитетов и привилегий. Кроме того, во внутреннем законодательстве государств могут содержаться нормы, в которых затрагивается правовой статус консульских учреждений и их персонала.

Таким образом, иммунитеты и привилегии консульских должностных лиц создают довольно прочные правовые гарантии для нормального выполнения консулами возложенных на них обязанностей, что в конечном итоге способствует развитию делового, взаимовыгодного сотрудничества между государствами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое право внешних сношений и каковы его основные институты?
2. Расскажите о полномочиях внутригосударственных органов внешних сношений Российской Федерации.
3. Каков правовой статус дипломатических представительств?
4. Расскажите о статусе консульских учреждений.
5. Какими привилегиями и иммунитетами обладают дипломатические представительства и консульские учреждения и их персонал?

ЛИТЕРАТУРА

- Блищенко И.П. Дипломатическое право. М., 1990.
- Бобылев Г.В., Зубков Н.Г. Основы консульской службы. М., 1990.
- Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995.
- Ковалев А. Азбука дипломатии. М., 1993.
- Российская дипломатия в портретах. М., 1992.
- Сандровский К.К. Дипломатическое и консульское право // Курс международного права. В 7 т. Т. 4. М., 1990.
- Łukaszuk L. Prawo konsularne. Warszawa, 1988.
- Luke T. Lee. Consular Law and Practice. Oxford, 1991.

§ 1. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международные организации являются основным организатором общения государств. Как отмечал Ф.Ф. Мартенс, “цивилизированные народы нуждаются в международных сношениях для возможности сохранить свое самостоятельное политическое бытие. То правительство, которое не следовало бы за изобретениями и усовершенствованиями в области военной техники и искусства, вводимых в других государствах, и не пользовалось бы ими, лишило бы свою страну необходимых средств обороны. ... Международное общение не имело бы смысла, если бы взаимные отношения государств представляли состояние дикости”¹.

В Древней Греции в VI в. до н.э. были созданы первые постоянные международные объединения. Это были союзы городов и общин (например, Лакедемнская и Делосская Симмакии) или религиозно-политические союзы племен и городов (например, Дельфийско-Фермопильская амфикифия). Они были прообразами будущих международных организаций. Ф.Ф. Мартенс справедливо подчеркивал, что “хотя эти союзы и были вызваны специально религиозными целями, но оказывали свое действие вообще на сношения между греческими государствами: подобно другим социальным факторам, они сближали народы и смягчали их замкнутость”².

Следующим этапом развития международных организаций явилось создание международных экономических и таможенных объединений. Первым таким союзом был Ганзейский торговый союз, который вывел из состояния средневекового варварства всю Северную Германию. В начале XIX в. был создан Германский таможенный союз. Все государства, вошедшие в этот Союз, должны были подчиняться одинаковым законам относительно ввоза, вывоза и транзита товаров. Все таможенные пошлины признавались общими и распределялись между членами Союза по количеству народонаселения.

Специалисты в области права международных организаций считают, что первой межправительственной организацией в ее классическом понимании была Центральная комиссия по судоходству на Рейне, созданная в 1831 г.

Во второй половине XIX в. были созданы Международный союз для измерения земли (1864 г.), Всемирный телеграфный союз (1865 г.), Всемирный почтовый союз (1874 г.), Международное бюро мер и весов

¹ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. М., 1996. С. 163–164, 167.

² Там же. С. 45.

(1875 г.), Международный союз для защиты литературной и художественной собственности (1886 г.), Международный союз железнодорожных товарных сообщений (1890 г.). Все эти организации имели постоянные органы, фиксированных членов и штаб-квартиры. Компетенция их ограничивалась обсуждением специализированных проблем.

После первой мировой войны государства приступили к созданию международной организации по поддержанию мира и международной безопасности. В 1919 г. была образована Лига Наций, главной целью которой являлись обеспечение всеобщего мира и содействие международному сотрудничеству государств (СССР вступил в эту организацию в 1934 г.). Лига Наций была ликвидирована 18 апреля 1946 г.

Основными органами Лиги Наций являлись Собрание всех представителей членов Лиги, Совет и постоянный секретариат.

Лига Наций признавала, что всякая война "интересует Лигу в целом" и последняя должна принять все меры для сохранения мира. По требованию любого члена Лиги немедленно созывался Совет. В случае возникновения конфликта между членами Лиги Наций они должны были подвергнуться его разбирательству либо третейским судом, либо Советом.

Если какой-либо член Лиги прибегал к войне вопреки принятым на себя обязательствам, то остальные члены обязывались немедленно порвать с ним всякие торговые и финансовые отношения, а Совет должен был предложить различным заинтересованным правительствам выставить тот или иной континент войск, предназначенных для поддержания уважения к обязательствам Лиги.

Устав Лиги Наций признавал необходимым ограничение национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и с выполнением международных обязательств, налагаемых общим действием. Совету Лиги предлагалось, учитывая географическое положение и особые условия каждого государства, подготовить планы ограничения вооружений и внести их на рассмотрение заинтересованных правительств.

По мнению специалистов, Лига Наций не смогла справиться со своей основной уставной задачей, связанной с мирным урегулированием международных конфликтов. Она не смогла предотвратить вторую мировую войну, а также нападение Японии на Китай, Италии – на Эфиопию, Германии – на Австрию и Чехословакию, Италии – на Испанию и т.д.

§ 2. ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международная организация – это объединение государств в соответствии с международным правом и на основе международного догово-

ра для осуществления сотрудничества в политической, экономической, культурной, научно-технической, правовой и иных областях, имеющее необходимую для этого систему органов, права и обязанности, производные от прав и обязанностей государств, и автономную волю, объем которой определяется волей государств-членов.

Любая международная организация должна обладать, по крайней мере, следующими шестью признаками.

1. **Создание в соответствии с международным правом.** Этот признак, по существу, имеет решающее значение. Любая международная организация должна быть создана на правомерной основе. В частности, учреждение любой организации не должно ущемлять признанные интересы отдельного государства и международного сообщества в целом. Учредительный документ организации должен соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, и прежде всего принципам *jus cogens*. Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или международными организациями 1986 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонения от которой недопустимы и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

Если международная организация создана неправомочно или ее деятельность противоречит международному праву, то учредительный акт такой организации должен быть признан ничтожным и действие его прекращено в кратчайший срок. Международный договор или любое из его постановлений недействительны, если их исполнение связано с каким-либо действием, являющимся согласно международному праву неправомочным.

2. **Учреждение на основе международного договора.** Как правило, международные организации создаются на основе международного договора (конвенции, соглашения, трактата, протокола и т.д.). Объектом такого договора является поведение субъектов (сторон договора) и самой международной организации. Сторонами учредительного акта являющиеся суверенные государства. Однако в последние годы полноправными участниками международных организаций являются также межправительственные организации. Например, Европейский Союз является полноправным членом многих международных рыболовных организаций.

Международные организации могут быть созданы в соответствии с резолюциями других организаций, имеющих более общую компетенцию. Так, в соответствии с резолюциями Совета ФАО созданы Комиссия по рыболовству в Индийском океане, Комитет по рыболовству в Центрально-Восточной Атлантике. В данном случае резолюция ФАО характеризуется не только как акт международной организации, но и как специфическая форма межгосударственного соглашения и, следовательно,

является учредительным актом международных организаций. Все созданные таким образом международные организации имеют организационную структуру, присущую межправительственным организациям.

3. Осуществление сотрудничества в конкретных областях деятельности. Международные организации создаются для координации усилий государств в той или иной области.

Международные организации призваны объединять усилия государств в политической (ОБСЕ), военной (НАТО), научно-технической (Европейская организация ядерных исследований), экономической (ЕС), валютно-финансовой (МБРР, МВФ), социальной (МОТ) и во многих других областях. Вместе с тем ряд организаций уполномочен координировать деятельность государств практически во всех областях (ООН, СНГ и др.).

Международные организации становятся посредниками между государствами-членами. Государства зачастую передают в организации для обсуждения и решения наиболее сложные вопросы международных отношений. Международные организации как бы оттягивают на себя значительное количество вопросов, по которым до этого отношения между государствами имели непосредственный двусторонний или многосторонний характер¹. Однако любая организация не может претендовать на равное с государствами положение в соответствующих областях международных отношений. Любые полномочия таких организаций являются производными от прав самих государств. Наряду с другими формами международного общения (многосторонние консультации, конференции, совещания, семинары и т.д.) международные организации выступают в качестве органа сотрудничества по специфическим проблемам международных отношений.

4. Наличие соответствующей организационной структуры. Этот признак является одним из важных признаков наличия международной организации. Он как бы подтверждает постоянный характер организации и тем самым отличает ее от многочисленных других форм международного сотрудничества.

Межправительственные организации имеют штаб-квартиры, членов в лице суверенных государств и необходимую систему главных и вспомогательных органов. Высшим органом является сессия, созываемая один раз в год (иногда один раз в два года). Исполнительными органами являются советы. Административный аппарат возглавляет исполнительный секретарь (Генеральный директор). Все организации имеют постоянные или временные исполнительные органы с различным правовым статусом и компетенцией.

5. Наличие прав и обязанностей организации. Выше подчеркивалось, что права и обязанности организации производны от прав и обязанностей государств-членов. От сторон и только от сторон зависит, что

¹ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. С. 343.

данная организация обладает именно таким (а не иным) комплексом прав, что на нее возложено выполнение данных обязанностей¹. Ни одна организация без согласия государств-членов не может предпринять действий, затрагивающих интересы своих членов. Права и обязанности любой организации в общей форме закреплены в ее учредительном акте, резолюциях высших и исполнительных органов, в соглашениях между организациями. Эти документы закрепляют намерения государств-членов, которые далее должны быть имплементированы соответствующей международной организацией. Государства вправе запретить организации предпринять те или иные действия, и организация не может превысить свои полномочия. Например, ст. 3 (5"С") Устава МАГАТЭ запрещает Агентству при выполнении своих функций, связанных с предоставлением помощи своим членам, руководствоваться политическими, экономическими, военными или иными требованиями, несовместимыми с положениями Устава этой организации.

6. Самостоятельные международные права и обязанности организации. Речь идет об обладании международной организацией автономной волей, отличной от воль государств-членов. Этот признак означает, что в пределах своей компетенции любая организация вправе самостоятельно избирать средства и способы выполнения прав и обязанностей, возложенных на нее государствами-членами. Последним в известном смысле не важно, каким образом организация реализует порученные ей мероприятия или уставные обязанности в целом. Именно сама организация как субъект международного публичного и частного права вправе избрать наиболее рациональные средства и методы деятельности. В этом случае государства-члены осуществляют контроль за тем, правомерно ли организация использует свою автономную волю.

Таким образом, международная межправительственная организация – это добровольное объединение суверенных государств или международных организаций, созданное на основе межгосударственного договора или резолюции международной организации общей компетенции для координации деятельности государств в конкретной области сотрудничества, имеющее соответствующую систему главных и вспомогательных органов, обладающее автономной волей, отличной от воль ее членов.

§ 3. ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Международная организация не может рассматриваться как простая сумма государств-членов или даже как их коллективный уполномоченный, выступающий от имени всех. Для того чтобы выполнить свою ак-

¹ См.: Малинин С.А. Мирное использование атомной энергии. М., 1971. С. 116.

тивную роль, организация должна обладать особой правосубъектностью, отличающейся от простого суммирования правосубъектности ее членов. Только при такой предпосылке проблема воздействия международной организации на ее сферу имеет какой-либо смысл¹.

Правосубъектность международной организации включает следующие четыре элемента: а) правоспособность, т.е. способность иметь права и обязанности; б) дееспособность, т.е. способность организации своими действиями осуществлять права и обязанности; в) способность участвовать в процессе международного правотворчества; г) способность нести юридическую ответственность за свои действия.

Одним из главных атрибутов правосубъектности международных организаций является наличие у них собственной воли, позволяющей ей непосредственно участвовать в международных отношениях и успешно осуществлять свои функции. Большинство российских юристов отмечают, что межправительственные организации обладают автономной волей. Без своей собственной воли, без наличия определенного комплекса прав и обязанностей международная организация не могла бы функционировать нормально и выполнять возложенные на нее задачи². Самостоятельность воли проявляется в том, что после того как организация создана государствами, она (воля) представляет собой уже новое качество по сравнению с индивидуальными волями членов организации. Воля международной организации не есть сумма волей государств-членов, равно как не есть слияние их волей. Эта воля "обособлена" и от волей других субъектов международного права. Источником воли международной организации является учредительный акт как продукт согласования волей государств-учредителей³.

Уругвайский юрист Э. Аречага считает, что международные организации имеют свою собственную правосубъектность и в международном плане занимают самостоятельные и независимые от государств-членов позиции⁴. Еще в 1949 г. Международный суд пришел к заключению, что ООН является субъектом международного права. Суд справедливо подчеркнул, что признание за ООН качества субъекта международного права не означает признание ее государством, каковым она никоим образом не является, или утверждение, что она обладает такими же, как и государства, правосубъектностью, правами и обязанностями. И уже тем более ООН не является неким "сверхгосударством", что бы под этим ни подразумевалось. ООН представляет собой субъект международного

¹ См.: Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1979. С. 60.

² См.: Малинин С.А. О правосубъектности международных организаций. С. 116.

³ См.: Международные организации. М., 1994. С. 28.

⁴ См.: Аречага Э. Современное международное право. М., 1983. С. 256.

права и способна обладать международными правами и обязанностями, а также она способна утверждать свои права путем выдвижения международно-правовых требований¹. В ряде учредительных актов межправительственных организаций прямо указывается на то, что организации являются субъектами международного права. Например, в Уставе Объединенного института ядерных исследований от 23 сентября 1965 г. сказано: "Институт в соответствии со статусом межправительственной организации обладает международной правосубъектностью" (ст. 5).

Каждая международная организация обладает только ей приписанным объемом правосубъектности и пределы такой субъектности определены прежде всего в учредительном акте. Организация не может совершать иные действия, чем те, которые предусмотрены в ее уставе и других документах (например, в правилах процедуры и резолюциях высшего органа).

Наиболее важными чертами правосубъектности международных организаций являются следующие качества.

1. Признание качества международной личности со стороны субъектов международного права. Сущность данного критерия заключается в том, что государства-члены и соответствующие международные организации признают и обязуются уважать права и обязанности соответствующей межправительственной организации, их компетенцию, круг полномочий, наделять организацию и ее сотрудников привилегиями и иммунитетом и т.д. Согласно учредительным актам все межправительственные организации являются юридическими лицами. Государства-члены наделяют их правом и дееспособностью в таком объеме, в каком это необходимо для выполнения их функций.

Рассматриваемая черта межправительственных организаций довольно рельефно проявляется с помощью института представительства. В учредительных актах таких организаций подчеркивается, что каждая из договаривающихся сторон представлена в организации соответствующим количеством делегатов.

О признании за межправительственными организациями (МПО) качества международной личности со стороны других международных организаций свидетельствует факт участия ряда межправительственных организаций более высокого ранга в работе МПО (например, ЕС является членом многих МПО). Следующим фактором является заключение межправительственными организациями между собой соглашений общего (например, о сотрудничестве) или конкретного характера (о выполнении отдельных мероприятий). Правоспособность на заключение таких договоров предусмотрена в ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г.

¹ International Court of Justice. Reports, 1949. P. 178-179.

2. Наличие обособленных прав и обязанностей. Этот критерий правосубъектности межправительственных организаций означает, что организации обладают такими правами и обязанностями, которые отличны от прав и обязанностей государств и могут быть осуществлены на международном уровне. Например, в Уставе ЮНЕСКО перечислены следующие обязанности организации: а) способствование сближению и взаимному пониманию народов путем использования всех имеющихся средств информации; б) поощрение развития народного образования и распространения культуры; в) помощь в сохранении, увеличении и распространении знаний.

3. Право на свободное выполнение своих функций. Каждая межправительственная организация имеет свой учредительный акт (в форме конвенций, уставов или резолюций организации с более общими полномочиями), правила процедуры, финансовые правила и другие документы, формирующие внутреннее право организации. Чаще всего при выполнении своих функций межправительственные организации исходят из подразумеваемой компетенции. При выполнении своих функций они вступают в определенные правоотношения с государствами-нечленами. Например, ООН обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с принципами, изложенными в ст. 2 Устава, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности.

Самостоятельность межправительственных организаций выражается в реализации предписания норм, составляющих внутреннее право этих организаций. Они вправе создавать любые вспомогательные органы, которые необходимы для выполнения функций таких организаций. Межправительственные организации могут принимать правила процедуры и другие административные правила. Организации имеют право лишить голоса любого члена, имеющего задолженность по взносам. Наконец, межправительственные организации могут потребовать у своего члена объяснения, если он не выполняет рекомендации по проблемам их деятельности.

4. Право на заключение договоров. Договорную правоспособность международных организаций можно отнести к числу главных критериев международной правосубъектности, так как одну из характерных черт субъекта международного права составляет его способность к выработке норм международного права.

В порядке реализации своих полномочий межправительственные организации имеют публично-правовой, частно-правовой или смешанный характер. В принципе, каждая организация может заключать международные договоры, что вытекает из содержания Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. В частности, в преамбуле этой Конвенции сказано, что международная организация

обладает такой правоспособностью заключать договоры, которая необходима для выполнения ее функций и достижения ее целей. Согласно ст. 6 данной Конвенции правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации.

В учредительных договорах одних организаций (например, НАТО, ИМО) не содержатся положения о полномочиях на заключение договоров или участие в них. В таких случаях применяются правила подразумеваемой компетенции. В уставах других организаций в четкой форме закрепляются полномочия на заключение международных договоров. Так, ст. 19 Устава ЮНИДО уполномочивает генерального директора от имени этой организации заключать соглашения, устанавливающие соответствующие взаимоотношения с другими организациями системы ООН и другими межправительственными и правительственными организациями. Конвенция об ИНМАРСАТ предусматривает право этой организации заключать соглашения с государствами и международными организациями (ст. 25).

По своей правовой природе и юридической силе договоры международных организаций не отличаются от соглашений, заключенных между первичными субъектами международного права, что прямо отмечено в ст. 3 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.

5. Участие в создании норм международного права. Правотворческий процесс международной организации включает деятельность, направленную на создание правовых норм, а также их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену. Следует особо подчеркнуть, что никакая международная организация, в том числе и универсальная (например, ООН, ее специализированные учреждения), не обладает "законодательными" полномочиями. Это, в частности, означает, что любая норма, содержащаяся в принятых международной организацией рекомендациях, правилах и проектах договоров, должна быть признана государством, во-первых, как международно-правовая норма, во-вторых, как норма, обязательная для данного государства.

Правотворчество международной организации не является беспределным. Объем и вид правотворчества организации строго определены в ее учредительном договоре. Поскольку устав каждой организации индивидуален, то объем, виды и направления правотворческой деятельности международных организаций отличаются друг от друга. Конкретный объем полномочий, представленных международной организации в области правотворчества, можно выяснить только на основе анализа ее учредительного акта.

В международно-правовой литературе высказаны две точки зрения относительно оснований для правотворческого процесса международной организации. Одни авторы полагают, что международная организация вправе разрабатывать и утверждать нормы права даже в том случае, если об этом нет конкретных указаний в ее учредительном акте.

Другие считают, что правотворческие способности международной организации должны базироваться на ее учредительном акте. Иными словами, если международная организация не наделена уставом правотворческими функциями, то она не вправе заниматься ими. Так, по мнению К. Скубишевского, для того чтобы организация могла одобрять нормы права, иные, чем нормы внутреннего права, она должна иметь для этого явные полномочия, содержащиеся в ее уставе или в ином договоре, заключенном государствами-членами¹. Примерно такой же позиции придерживается П. Радойнов. По его мнению, к международной организации нельзя подходить с позиции подразумеваемой компетенции, поскольку эта концепция может привести к ревизии учредительного акта. П. Радойнов считает, что возможности и пределы правотворчества должны быть обозначены в уставе международной организации².

Анализ правотворческой практики международных организаций показывает, что первая группа авторов придерживается более реальной позиции. Например, в уставах многих организаций не содержатся положения о правомочии их одобрять нормы международного права. Однако они принимают активное участие на всех стадиях правотворческого процесса. Другое дело, и данное обстоятельство необходимо особо подчеркнуть, международные организации не обладают равными возможностями (точнее, компетенцией) участвовать в формировании международно-правовых норм. Правотворческая деятельность международных организаций всегда носит специальную направленность и должна полностью согласовываться с целями такой организации. Конкретные формы и степень участия международной организации в нормотворческом процессе в конечном итоге зависят от выполняемых ею функций.

Важно выяснить, все ли международные организации обладают правотворческими полномочиями. Для этого необходимо рассмотреть стадии правотворчества вообще и международных организаций в особенности.

Далее, следует ответить на вопрос, какие международные организации обладают правотворчеством. Если исходить из постадийности правотворчества, то правосознанием обладают международные организации, коллективы ученых, отдельные специалисты.

Одним из главных критериев возможности правотворчества международных организаций является их правосубъектность. Международные неправительственные организации не обладают международной правосубъектностью и поэтому не могут одобрять нормы международного права. Однако отрицать роль этих организаций в международных отношениях и наличие определенного минимума правовых элементов, даю-

¹ Skubiszewski K. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Poznań, 1965. S. 178.

² Радойнов П. Правотворческие функции на международной организации. София, 1975. С. 84.

щих возможность действовать этим организациям, — значит игнорировать объективные факты. С другой стороны, отождествлять эти организации с межправительственными, признавать их в качестве субъектов международного права, по крайней мере, нереалистично. Г. Тункин отмечает, что соответствующие проекты документов таких организаций занимают в отношении процесса нормообразования в общем то же место, что и доктрина международного права¹.

Правотворчеством в полном объеме, т.е. включая и стадию правосоздания, обладают только те международные организации, которые могут вырабатывать правовые нормы, усовершенствовать или изменять их.

Правотворчество международной организации правомерно только в том случае, если оно направлено на прогрессивное развитие международного права. Это вытекает из положений Устава ООН, в частности, преамбулы, ст. 1 и 13. Непременным условием правотворческой деятельности международной организации является и то, что вырабатываемые таким образом нормы должны соответствовать императивным нормам, общепризнанным принципам общего международного права.

Таким образом, можно сделать ряд выводов о правотворчестве международных организаций: 1) правотворчество международной организации правомерно только в том случае, если оно направлено на прогрессивное развитие международного права; 2) правотворчество в полном объеме присуще только тем международным организациям, которые обладают международной правосубъектностью; 3) международные организации обладают правотворчеством в таких объеме и направлении, как это предусмотрено в их учредительных актах.

В процессе создания норм, регулирующих отношения между государствами, международная организация может выступать в различных ролях. В частности, на начальных фазах правотворческого процесса международная организация может: а) быть инициатором, выступающим с предложением о заключении определенного межгосударственного договора; б) выступать как автор проекта текста подобного договора; в) созвать в дальнейшем дипломатическую конференцию государств с целью согласования текста договора; г) сама сыграть роль такой конференции, осуществляя согласование текста договора и его утверждение в своем межправительственном органе; д) после заключения договора выполнять функции депозитария; е) пользоваться определенными полномочиями в области интерпретации или пересмотра договора, заключенного при ее участии.

Международные организации играют значительную роль в формировании обычных норм международного права. Решения этих организаций содействуют зарождению, становлению и прекращению норм обычая.

Таким образом, содержание правотворчества международной организации может иметь различные формы: от участия во вспомогательном

¹ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 214.

процессе до создания самой организацией правовых предписаний, обязательных для государств – членов, а в некоторых случаях даже для государств – нечленов организации.

Методом правотворчества международной организации является совокупность ее правовых действий, направленных на создание норм права. Разумеется, не всякие правовые действия международной организации суть правотворчество. Далеко не всякое правило, устанавливаемое международной организацией, можно считать нормой международного права. Нормой международного права можно считать правило, которое удовлетворяет следующим требованиям: 1) регулирует отношения между субъектами международного права; 2) является обязательным для субъектов международного права; 3) носит общий характер, т.е. не ограничено конкретным адресатом и конкретными ситуациями. Нормоустановительными не являются, например, исполнительные соглашения, заключаемые международными организациями, т.е. такие, которые улубляют правовые нормы, закрепленные в учредительном договоре.

6. Право обладать привилегиями и иммунитетами. Без привилегий и иммунитетов невозможна нормальная практическая деятельность любой международной организации. В одних случаях объем привилегий и иммунитетов определяется специальным соглашением, а в других – национальным законодательством. Однако в общей форме право на привилегии и иммунитеты закрепляется в учредительном акте каждой организации. Так, ООН пользуется на территории каждого из своих членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей (ст. 105 Устава). Имущество и активы Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), где бы они ни находились и кто бы ни являлся их держателями, обладают иммунитетом от обыска, конфискации, экспроприации или любой иной формы изъятия или отчуждения путем исполнительных или законодательных действий (ст. 47 Соглашения об учреждении ЕБРР). Более детально объем привилегий и иммунитетов той или иной организации определяется в соглашениях о штаб-квартире, об учреждении представительств на территории государств или при других организациях. Например, Соглашение между РФ и ООН об учреждении в России объединенного представительства ООН 1993 г. определяет, что ООН, ее имущество, фонды и активы, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда Организация сама определенно отказывается от иммунитета. Помещения Представительства ООН неприкосновенны. Соответствующие власти РФ не вступают в помещения Представительства для исполнения каких-либо служебных обязанностей иначе как с определенно выраженного согласия главы Представительства и на утвержденных им или его условиях. Архивы Представительства, ООН и вообще все документы, принадлежащие им, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились,

неприкосновенны. Представительство и ООН, их активы, доходы и другое имущество освобождаются от всех прямых налогов, сборов и пошлин, а также от таможенных сборов, импортных или экспортных запрещений при ввозе и вывозе предметов для служебного пользования и собственных изданий. Лица, оказывающие услуги от имени ООН, не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное и за все действия, совершенные ими при осуществлении программ ООН или других связанных с ними мероприятий.

Однако привилегии и иммунитеты предоставляются соответствующим лицам в интересах организации, а не для их личной выгоды. Высшее должностное лицо (Генеральный секретарь, Генеральный директор и т.д.) имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного какому-либо лицу, в тех случаях, когда иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов организации.

7. Право на обеспечение выполнения норм международного права. Наделение международных организаций полномочиями по обеспечению выполнения норм международного права свидетельствует о независимом характере организаций по отношению к государствам-членам и является одним из важных признаков правосубъектности.

При этом основными средствами являются институты международного контроля и ответственности, включая применение санкций. Контрольные функции осуществляются двумя способами: путем представления докладов государствами-членами и наблюдением и обследованием контролируемого объекта или ситуации на месте.

Наиболее распространенной формой контроля является предоставление докладов государствами-членами. Например, Устав ЮНЕСКО обязывает каждое государство-член представлять Организации в те сроки и в той форме, которые определяет Генеральная конференция, доклады, содержащие сведения о законах, положениях и статистических данных, касающихся его учреждений и деятельности в области образования, науки и культуры, а также о выполнении рекомендаций и конвенций Генеральной конференции (ст. VIII).

Устав МАГАТЭ предусматривает особый институт контроля – систему гарантий (ст. XII). Под такой контроль ставятся все ядерные объекты по проектам, осуществляемым с помощью МАГАТЭ. Основными формами контроля являются анализ МАГАТЭ информации и отчетов, получаемых от государств, наблюдение и инспекция силами МАГАТЭ на местах.

Международно-правовые санкции, которые могут применяться международными организациями, можно подразделить на две группы: а) санкции, осуществление которых допустимо всеми международными организациями; б) санкции, полномочия на осуществление которых имеют строго определенные организации.

К санкциям первой группы, в частности, относятся приостановление членства в организации; исключение из организации; отказ в членстве; исключение из международного общения по определенным вопросам сотрудничества.

Применение санкций, отнесенных ко второй группе, зависит от целей, выполняемых данной организацией. Например, Совет Безопасности ООН в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности вправе применять принудительные действия воздушными, морскими или сухопутными силами. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов ООН (ст. 42 Устава ООН).

В случае грубого нарушения правил эксплуатации ядерных объектов МАГАТЭ вправе применять так называемые “коррективные меры”, вплоть до выдачи предписания о приостановке эксплуатации такого объекта.

Межправительственным организациям предоставлено право принимать непосредственное участие в разрешении споров, возникающих у них с международными организациями и государствами. При разрешении споров они вправе прибегнуть к тем же мирным средствам разрешения споров, какие обычно используют первичные субъекты международного права – суверенные государства.

8. Международно-правовая ответственность. Выступая как самостоятельные образования, международные организации являются субъектами международно-правовой ответственности.

Международные организации, например, должны нести ответственность за противозаконные действия своих должностных лиц. Ответственность организаций может наступить в случае злоупотребления ими привилегиями и иммунитетами. Следует предположить, что политическая ответственность может наступить в случае нарушения организацией своих функций, невыполнения соглашений, заключенных с другими организациями и государствами, за вмешательство во внутренние дела субъектов международного права.

Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г. за деятельность международной организации в космосе устанавливает солидарную ответственность такой организации и государств – членов организации, но участников Договора (ст. VI). Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г. конкретизирует данную норму Договора. Если какая-либо международная межправительственная организация ответственна за ущерб, то она и те из ее государств-членов, которые являются участниками Конвенции, несут солидарную ответственность. Однако при этом должны быть соблюдены следующие два условия: а) любая претензия о компенсации за такой ущерб предъявляется в пер-

вую очередь этой организации; б) если организация в течение 6 месяцев не выплатила компенсацию за такой ущерб, то только в этом случае государство-истец может поставить вопрос об ответственности государств – членов этой организации за уплату этой суммы.

Материальная ответственность организаций может возникнуть в случае нарушения законных прав своих сотрудников, экспертов, перебора денежных сумм и т.д. Они также обязаны нести ответственность перед правительствами, где находятся их штаб-квартиры, за противоправные действия, например, за необоснованное отчуждение земли, неуплату коммунальных услуг, нарушение санитарных норм и т.д.

§ 4. ЧЛЕНСТВО В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Как правило, в учредительных актах организаций содержатся следующие положения о категориях членов и критерии вступления и выхода из этих организаций.

1. Категории членов в международных организациях. Для западной доктрины характерно разделение членов международных организаций на две категории: полноправные и неполноправные члены. К полноправным, по их мнению, относятся государства, а к неполноправным – несамоуправляемые территории и даже некоторые суверенные государства. Российские юристы выступают за ликвидацию института ассоциированных членов как несовместимого с Декларацией ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г.

Деление участников международной организации на полноправных и неполноправных как бы оправдывает легализованное превосходство государств-метрополий над колониями. Международные межправительственные организации объединяют членов одного порядка, они равны друг перед другом. Поэтому классификация членов межправительственных организаций на полноправных и неполноправных противоречит современному международному праву и служит правовой основой для произвола небольшой группы западных государств.

Нельзя считать удачной классификацию членов международных организаций на первоначальные и присоединившиеся.

Первоначальными обычно называются государства, которые участвовали на конференции по выработке учредительного акта организации, подписали и ратифицировали его в установленный срок. На английском языке такие государства называются *original members*. Если следовать переводу *original members* как первоначальные члены, то синонимами термина “первоначальный” являются такие слова, как “главный”, “основной”, “стержневой”, “первостепенный”. Отсюда можно предположить, что первоначальный член означает главный, решающий, а все

остальные члены должны действовать под их непосредственным руководством или влиянием. Разумеется, классификация членов международных организаций на главных и второстепенных противоречит принципу суверенного равенства государств, принципу, на котором основывается любая межправительственная организация. Не случайно различная категория членства вообще-то не влечет никаких юридических последствий в области прав, обязанностей и полномочий.

В таком случае возникает вопрос, каким же образом именовать членов, которые являются основателями международной организации. На наш взгляд, наиболее удачным может быть перевод с французского языка. Во французском языке для обозначения данной группы членов используется термин "origine", что означает "начало", "возникновение". Таким образом, группу государств, участвовавших при принятии учредительного акта организации и ратифицировавших его в установленном порядке, необходимо именовать как "члены-учредители" (т.е. положившие начало организации).

Равным образом нельзя признать удачным определение другой группы членов организации как присоединившихся. С точки зрения русского языка можно присоединиться к договору, какому-либо предложению, но нельзя присоединиться к международной организации. Слово "присоединиться" означает стать на чью-либо сторону, разделить чьи-либо взгляды. К международной организации нельзя присоединиться, в нее можно лишь вступить на основе суверенного равенства. Поэтому не случайно в учредительных документах международных организаций для обозначения данной категории членов применяется словосочетание "additional member", а не "joining member" (англ.), или "additionnel membre", а не "a cote membre" (фр.).

По нашему мнению, членов международных организаций, не являющихся государствами-основателями, следует называть просто "члены организации". Именно в таком контексте можно использовать значение термина "additional members".

Кратко рассмотрим еще одну категорию членов международных организаций, которую называют частичными членами. Суть этой категории членства заключается в том, что государства (или соответствующие международные организации) участвуют в работе конкретного органа межправительственной организации, не являясь членами организации в общепринятом смысле. Такая форма дает возможность организации привлечь в ее работу практически все государства, жизненно заинтересованные в решении тех или иных проблем, минуя процедуру официального приобретения членства. Поэтому многие организации одобрили соответствующие нормативные акты об учреждении института частичного членства.

Например, XVII сессия Конференции ФАО в 1970 г. приняла решение внести поправки в Устав и Общие правила процедуры, с тем чтобы

разрешить государствам, не являющимся членами организации, участвовать в работе органов и мероприятий ФАО не только государствам – членам ФАО или ООН, но и государству – члену любого специализированного учреждения или МАГАТЭ¹. Рассматриваемая форма членства широко практикуется в ИМО. Например, государства – нечлены ИМО имеют право участвовать на заседаниях Комитета безопасности на море при обсуждении поправок к международным конвенциям по техническим вопросам морского судоходства (в частности, к таким конвенциям, как МППСС-72, МАРПОЛ-73/78, СОЛАС-74).

2. Условие вступления в организацию. Учредительные акты практически всех организаций устанавливают, что прием в члены организации открыт для всех государств, разделяющих принципы этой организации. Как правило, члены организации подразделяются на две категории: первоначальные члены и другие члены.

Первоначальные члены – это государства, участвовавшие в разработке и принятии учредительного акта организации. Для них устанавливается несколько более льготные условия вступления. В частности, любой первоначальный член может стать членом организации, сообщив об этом высшему должностному лицу о своем формальном принятии обязательств, вытекающих из учредительного акта такой организации. Другие государства могут быть приняты большинством в две трети голосов.

Членами организации могут быть государства, другие международные организации, автономные территории, зависимые территории.

В соответствии с общепризнанным принципом международного права – суверенного равенства – любое государство имеет право принадлежать или не принадлежать к международным организациям. В этой связи ограничение в приеме государств в любую организацию является нарушением международного права.

Членами организации могут быть другие международные организации. Например, ЕС является членом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) и др.

Членами организаций могут быть автономные или зависимые (колонияльные) территории. Так, Фарерские острова, Гренландия и Аландские острова посылают в Северный совет собственных депутатов. Депутаты Фарерских островов и Гренландии входят в состав датской делегации, депутаты Аландских островов – в состав финской делегации.

Ассоциированными членами, как правило, являются зависимые территории. Например, Британские Виргинские острова, острова Теркс и Кайкос в качестве ассоциированных членов входят в Карибское сообщество и Карибский общий рынок.

Ряд организаций наряду с общим требованием – строгое соблюдение положений учредительного акта – выдвигают дополнительные требова-

¹ Юридический ежегодник ООН, 1973. Нью-Йорк, 1975. С. 66.

ния к претендентам. Так, членами Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) могут стать только страны, в значительных масштабах экспортирующие сырую нефть. Статус ассоциированного члена может быть предоставлен странам, которые не могут иметь большинства голосов, необходимого для получения статуса полноправного члена (ст. 7 Устава). В Черноморское экономическое сотрудничество другие (нечерноморские) государства могут вступить только при согласии черноморских государств-членов.

Членами Международной финансовой корпорации, Международного валютного фонда, Международной ассоциации развития могут быть только государства-члены Международного банка реконструкции и развития.

3. Права и обязанности членов организации. Анализ учредительных актов и деятельности международных организаций показывает, что права и обязанности государств-членов можно объединить в две категории: индивидуальные и коллективные.

Любой член организации может обладать индивидуальными правами и обязанностями как партнер такой организации (например, в качестве стороны соглашения о штаб-квартире, соглашения о сотрудничестве) или член организации. По мнению Г. Шермерса и Блоккера, членство в международной организации носит двоякий характер: с одной стороны, государства функционируют как отдельные части механизма организации, с другой, являются ее важными партнерами. Таким образом, организация работает на своих членов и со своими членами¹.

Как правило, индивидуальные права и обязанности закрепляются в учредительных актах или решениях международной организации. Например, часто организация является депозитарием соглашения. К таким обязанностям относится обязанность каждого члена регулярно платить членские взносы, в определенный срок представлять отчеты о выполнении конвенций или учредительного акта.

Коллективные права и обязанности государств-членов закреплены в учредительном акте или резолюциях международных организаций. Такого рода права и обязанности имеют общих адресатов, т.е. обращены всем членам или двум и более членам организации, предписывают предпринять совместные действия, затрагивающие интересы всех участников организации.

Права и обязанности государств-членов можно объединить в три группы: а) права и обязанности, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права; б) права и обязанности, непосредственно касающиеся участия государств во внутренней текущей деятельности организации; в) права и обязанности, связанные с соблюдением основных положений учредительного акта организации.

¹ См.: Schermers G. and Blokker H. *International Institutional Law*. The Hague / London / Boston. 1995. P. 65.

4. Прекращение членства. Проблема выхода из международной организации непосредственно связана с более общим вопросом – порядком денонсации международного договора, являющегося так называемым институциональным документом (т.е. на основе которого создается организация).

В учредительных актах организаций закреплены в основном пять способов прекращения членства: а) добровольный выход; б) автоматический выход; в) исключение; г) прекращение существования государства; е.) ликвидация организации.

Уставы практически всех организаций предусматривают возможность добровольного прекращения членства. Впрочем, с правовой точки зрения не имеет значения, содержат ли уставы международных организаций конкретные положения о добровольном выходе. Отсутствие в уставах оговорок о выходе не может служить препятствием добровольного прекращения членства. Основанием одностороннего выхода из организации является принцип суверенного равенства государств, в соответствии с которым любое государство имеет право свободно определять целесообразность пребывания в той или иной организации.

Выход из организации сопряжен с выполнением ряда обязательных условий: необходимостью письменного заявления о денонсации учредительного акта; установлением определенного периода, по истечении которого заявление о выходе вступает в силу; установлением периода, начиная со дня вступления учредительного акта в силу, после истечения которого государство-член может возбудить ходатайство о выходе из организации; выполнением перед выходом ряда обязательств; согласованием условий выхода с организациями более общей компетенции.

Автоматический выход является разновидностью добровольного выхода. Его сущность заключается в том, что государство *ipso facto* в силу сложившихся обстоятельств обязано прекратить членство в организации. Например, любое государство, переставшее быть членом Международного валютного фонда, через три месяца автоматически выбывает из числа членов Международного банка реконструкции и развития.

Исключение как вид прекращения членства применяется в качестве санкции и в целях защиты интересов самой организации. Государство, систематически нарушающее уставные положения организации, может быть исключено из организации, если даже устав организации прямо не предусматривает такую возможность. Например, согласно ст. 8 Устава Совета Европы любому члену, серьезно нарушающему нормы о защите прав человека, может быть предложено выйти из Совета. Ассамблея ИНМАРСАТ может принять решение о прекращении членства государства, если найдет, что факт невыполнения обязательства имел место и что это повредило эффективной деятельности Организации (ст. 30 Конвенции об ИНМАРСАТ).

Под прекращением существования государства-члена имеется в виду правопреемство государств, т.е. смена государства другим. Проблема

правопреемства в Организации может возникнуть в случае возникновения нового независимого государства, объединения или отделения территории государства. В соответствии с международным правом новое независимое государство не обязано автоматически становиться членом организации в силу исключительно того факта, что в момент правопреемства государств учредительный акт организации охватывал территорию, являющуюся объектом правопреемства. Новое независимое государство вправе путем уведомления о правопреемстве установить свой статус (т.е. быть полным членом или наблюдателем) в отношении любой организации. В случае объединения двух или нескольких государств, как правило, государство-преемник решает, какое государство должно покинуть организацию и кто будет представлять такое сообщество в организации.

Ликвидация организации означает *ipso facto* прекращение членства, функционирующие ныне организации могут быть ликвидированы различными способами. Наиболее реальным является выход из нее определенного количества государств. Например, в уставе Генерального совета по рыболовству в Средиземном море указано, что эта организация прекращает свою деятельность, если число оставшихся в ней государств будет менее пяти.

От прекращения членства следует отличать **приостановление** членства, хотя они и имеют ряд общих черт. Во-первых, оба являются результатом волевых действий. Во-вторых, при совершении этих действий государство-член фактически не принимает участия в работе организации. В-третьих, прекращение и приостановление членства могут оцениваться в качестве санкции за противоправное поведение. Вместе с тем они имеют и особенности. Прекращение членства является процессом завершенным, приостановление – длящимся. После прекращения членства государство может возобновить свое постоянное участие в организации только путем выполнения всех требований, связанных со вступлением в организацию. Приостановление не требует выполнения существенных процедурных мероприятий. Прекращение членства вступает в силу только тогда, когда государство-член выполнит свои обязательства перед организацией (например, финансовые, имущественные). При приостановлении членства эти обязательства как бы замораживаются на установленный срок.

Приостановление членства возможно двумя способами: добровольно и принудительно. Любое государство вправе приостановить членство в организации на определенное время. Такой шаг может быть продиктован, например, принятием организацией решения, ущемляющего право данного члена; сложившейся ситуацией внутри страны, препятствующей в полной мере участвовать в работе организации, и т.д. Рассматриваемый способ приостановления членства возможен путем уведомления государством исполнительного секретаря (в ряде организаций председа-

теля) организации об этом. При этом не требуется согласия других государств на приостановление членства.

Членство может быть приостановлено и принудительным путем в качестве санкции за невыполнение государством своих обязательств или нарушение основных принципов, содержащихся в учредительном акте. Так, если какой-либо член не выполняет своих обязательств перед Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), то Банк может приостановить его членство решением большинства не менее двух третей управляющих. В период приостановки член теряет все права, кроме права на выход, но за ним сохраняются все его обязательства (ст. 38 Соглашения об учреждении ЕБРР).

Приостановление членства может быть полным или частичным (неполным). При полном приостановлении государство лишается права участвовать в работе главных или вспомогательных органов, получать официальные и иные документы организации и т.д. Частичное приостановление членства носит более мягкий характер. Например, государство хотя и допускается для участия в сессиях главных органов, но лишается права голоса.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Организация Североатлантического договора (НАТО) создана в соответствии со ст. 9 Североатлантического договора 4 апреля 1949 г. Целями НАТО являются обеспечение свободы и безопасности всех членов политическими и военными средствами в соответствии с целями и принципами Устава ООН. Организация намерена предпринимать совместные действия и осуществлять всестороннее сотрудничество с целью укрепления безопасности государств-членов. НАТО призвана обеспечивать справедливый и прочный мир в Европе на основе общих ценностей, демократии, прав человека и правового государства. Страны НАТО решили объединить свои усилия для коллективной обороны и сохранения мира и безопасности. В соответствии со ст. 4 Североатлантического договора НАТО служит трансатлантическим форумом для проведения союзниками консультаций по любым вопросам, затрагивающим жизненно важные интересы его членов, включая события, способные поставить под угрозу их безопасность. НАТО сохраняет стратегическое равновесие во всей Европе.

Участники Североатлантического договора обязуются разрешать все международные споры мирными средствами таким путем, чтобы не были поставлены под угрозу международный мир, безопасность и справедливость. Они воздерживаются в своих международных отношениях от угрозы силой или применения силы каким бы то ни было способом, несовместимым с целями ООН.

Согласно ст. 5 Североатлантического договора вооруженное нападение против одной или нескольких стран НАТО в Европе или Северной Америке будет рассматриваться как нападение против всех таких стран.

Процесс политических изменений в Европе (ропуск Организации Варшавского Договора, объединение Германии, распад социалистической системы и СССР и т.д.) обусловили необходимость разработки новой стратегической концепции. Элементы этой концепции закреплены в Лондонской декларации “Североатлантический альянс в процессе перемен” (1990 г.), Римской декларации о мире и сотрудничестве 1991 г., Новой стратегической концепции альянса 1991 г., Заявлении Совета НАТО в Брюсселе “Партнерство во имя мира” (1994 г.). Россия участвует в данной программе.

В частности, Римская декларация Сессии Совета НАТО о мире и сотрудничестве 1991 г. предлагает министрам иностранных дел Болгарии, Чехии, Словакии, Литвы, Латвии, Эстонии, Венгрии, Польши, Румынии и России проводить ежегодные встречи с Североатлантическим советом и комитетами НАТО, включая политический и экономический комитеты.

Документ, принятый главами государств и правительств НАТО 11 января 1994 г., касается процедуры учреждения программы “Партнерство во имя мира”. Эта программа будет осуществляться под руководством НАТО, создает условия для формирования новых отношений в сфере безопасности между НАТО и его партнерами во имя мира. На основе приверженности целям “Партнерства во имя мира” члены НАТО будут развивать вместе с другими государствами процесс планирования и исследований в целях закладки основы для выявления и оценки сил и мощностей, которые могут быть предоставлены ими для международной боевой подготовки, учений и операций во взаимодействии силами НАТО. Государства – члены Организации намерены содействовать военной и политической координации в штаб-квартире НАТО в целях обеспечения руководства и управления соответствующей деятельностью на основе партнерства с другими государствами, включая планирование, боевую подготовку, учения и разработку доктрин. НАТО будет проводить консультации с любым активным участником партнерства, если этот партнер сочтет, что существует прямая угроза его территориальной целостности, политической независимости или безопасности.

Руководящими органами НАТО являются Североатлантический совет, Комитет оборонного планирования, Группа ядерного планирования, другие комитеты, Генеральный секретарь.

Военная структура НАТО состоит из Военных комитетов, Постоянного военного комитета и Международного военного штаба.

В НАТО входят 16 государств. Исландия, не имеющая собственных вооруженных сил, не входит в интегрированную военную структуру. Однако она вправе послать гражданского чиновника в Военный комитет. Исландия имеет статус наблюдателя в Комитете военного планирования. Испания не участвует в интегрированной командной структуре

НАТО, однако является полноправным членом Североатлантического совета, Группы ядерного планирования, Комитета оборонного планирования и Военного комитета. Франция в 1966 г. вышла из интегрированной военной структуры НАТО. В перспективе планируется принятие в НАТО ряда государств Восточной Европы и государств, входящих в СССР. В частности, в 1997 г. Польша, Венгрия и Чехия получили приглашение вступить в НАТО.

Основные принципы сотрудничества России с НАТО закреплены в основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора от 27 мая 1997 г. Согласно раздела I этого документа Россия и НАТО будут строить свои отношения на общей приверженности следующим принципам:

- развитие на основе транспарентности прочного, стабильного, долгосрочного и равноправного партнерства и сотрудничества с целью укрепления безопасности и стабильности в Североатлантическом регионе;

- признание жизненно важной роли, которую демократия, политический плюрализм, верховенство закона и уважение прав человека и гражданских свобод, а также развитие рыночной экономики играют в развитии общества;

- отказ от применения силы или угрозы силой друг против друга или против любого другого государства, его суверенитета, территориальной целостности или политической независимости любым образом, противоречащим Уставу ООН и содержащейся в хельсинкском Заключительном акте Декларации принципов, которыми государства-участники руководствуются во взаимных отношениях;

- уважение суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств и их права выбора путей обеспечения собственной безопасности, нерушимости границ и права народа на самоопределение, как это закреплено в Хельсинкском заключительном акте и других документах ОБСЕ;

- предотвращение конфликтов и урегулирование споров мирными средствами в соответствии с принципами ООН и ОБСЕ;

- поддержка в каждом конкретном случае миротворческих операций, осуществляемых под руководством Совета Безопасности ООН или под ответственностью ОБСЕ.

Для осуществления деятельности и целей, предусмотренных основополагающим актом, разработки общих подходов к европейской безопасности и политическим вопросам Россия и НАТО создали совместный постоянный Совет Россия – НАТО. Центральной задачей этого органа будет формирование более высокого уровня доверия, единства целей и навыков консультаций и сотрудничества между Россией и НАТО.

Положения упомянутого Акта не дают России или НАТО права вето по отношению к действиям другой стороны, а также не ущемляют и не

ограничивают права сторон этого документа принимать решения и действовать самостоятельно.

Основополагающий акт определяет области консультаций и сотрудничества (безопасность и стабильность в евроатлантическом регионе, предотвращение конфликтов, совместные миротворческие операции, вопросы контроля над вооружениями, конверсия оборонной промышленности, борьба с терроризмом и т.д.).

В соответствии с разделом IV государства – члены НАТО не будут разворачивать ядерное оружие на территории новых членов и не будут изменять любой из аспектов построения ядерных сил НАТО или его ядерную политику.

Основополагающий акт применяется с даты его подписания.

Штаб-квартира НАТО расположена в г. Брюсселе.

Совет Европы. Основан в соответствии с Уставом в мае 1949 г. Целью этой Организации является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу.

Эта цель достигается усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и административной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод.

Деятельность Совета Европы сконцентрирована на следующих основных проблемах: а) правовое обеспечение прав человека; б) содействие осознанию и развитию европейской культурной самобытности; в) поиск совместных решений социальных проблем (национальные меньшинства, ксенофобия, нетерпимость, защита окружающей среды, биоэтика, СПИД, наркомания и т.д.); г) развитие политического партнерства с новыми демократическими странами Европы.

В рамках Совета Европы разработано большое количество международно-правовых документов, являющихся авторитетными источниками международного публичного права. Среди них Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и протоколы к ней; Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г. и протоколы к ней; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Руководящими органами Совета Европы являются Комитет министров, Консультативная ассамблея, Совещания отраслевых министров и Секретариат.

Комитет министров состоит из министров иностранных дел государств-членов и является высшим органом Совета Европы. Он принимает решения по поводу программы работы Организации, одобряет реко-

мендации Консультативной ассамблеи. На уровне министров он собирается обычно два раза в год. Предусмотрены также ежемесячные встречи на уровне постоянных представителей государств – членов Совета Европы.

Решения Комитета министров могут представляться правительствам либо в форме рекомендаций, либо в форме европейских конвенциональных соглашений, которые после их ратификации становятся частью национального права.

Консультативная ассамблея состоит из депутатов и их заместителей. Количество представителей от каждой страны зависит от численности ее населения. В ассамблее имеется пять фракций: демократы и реформаторы, европейские демократы, Европейская народная партия, либералы и социалисты.

Согласно ст. 4 Устава Совета Европы и Венской декларации от 9 октября 1993 г. государство, желающее вступить в Совет Европы, должно выполнить следующие условия: а) соответствие своих институтов и правового устройства основополагающим принципам демократии, а также соблюдение прав человека; б) избрание народных представителей путем свободных, равных и всеобщих выборов.

Членами Совета Европы являются 40 государств, в том числе Россия. Штаб-квартира Организации расположена в г. Страсбурге.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Преобразована из СБСЕ в соответствии с решениями, содержащимися в Парижской 1990 г., Венской и Хельсинкской декларациях 1992 г. Функционирует с 1 января 1995 г.

Целями ОБСЕ являются: содействие улучшению взаимных отношений, а также создание условий по обеспечению длительного мира; поддержка разрядки международной напряженности; признание неделимости европейской безопасности, а также взаимной заинтересованности в развитии сотрудничества между государствами-членами; признание тесной взаимосвязанности мира и безопасности в Европе и во всем мире; вклад в соблюдение прав человека, экономический и социальный прогресс и благосостояние всех народов.

Главным органом ОБСЕ является Совещание глав государств и правительств. Каждые два года оно собирается на сессии. Они состоялись: в 1992 г. – в Хельсинки, в 1994 г. – в Будапеште, в 1996 г. – в Лиссабоне. Совещание определяет приоритеты и основные направления деятельности ОБСЕ.

ОБСЕ состоит из представителей парламентов стран, подписавших Хельсинкский акт 1975 г. и Парижскую хартию 1990 г. Парламентская ассамблея дает оценку хода осуществления целей ОБСЕ; обсуждает вопросы, поднятые на встречах Совета министров и на встречах на высшем уровне государств – членов ОБСЕ; разрабатывает и содействует осуществлению механизмов по предупреждению и разрешению конфликтов; оказывает поддержку укреплению и консолидации демократических институтов в государствах – участниках ОБСЕ.

Органами ОБСЕ являются Совет, Комитет старших должностных лиц, секретариат, центр по предотвращению конфликтов и др.

Совет, состоящий из министров иностранных дел государств-участников, является центральным форумом для проведения регулярных политических консультаций в рамках процесса ОБСЕ. Совет рассматривает вопросы, имеющие отношение к ОБСЕ, и принимает соответствующие решения. Он подготавливает встречи глав государств и правительств государств-участников и выполняет определенные на этих встречах задачи и принятые на них решения. Он проводит свои заседания регулярно и не реже одного раза в год.

Комитет старших должностных лиц подготавливает заседания Совета, выполняет его решения, проводит обзор текущих проблем и рассматривает вопросы будущей работы ОБСЕ, в том числе его отношений с другими международными форумами. Заседания Комитета проводятся в месте расположения Секретариата в г. Праге.

Секретариат ОБСЕ обеспечивает административное обслуживание заседаний Совета и Комитета старших должностных лиц. Он ведет архив с документацией ОБСЕ и распространяет документы по просьбе государств-участников. Секретариат состоит из четырех департаментов и административно-технического персонала. Генеральный секретарь назначается Советом министров на 3 года.

Центр по предотвращению конфликтов оказывает Совету содействие в деле уменьшения опасности возникновения конфликтов. Он является механизмом консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности. Система мирного урегулирования ОБСЕ складывается из следующих четырех элементов: механизма ОБСЕ по урегулированию споров (принят в Валлетте в 1991 г.), Конвенции по примирению и арбитражу (принята в Стокгольме в 1992 г.), Комиссии ОБСЕ по примирению (положение принято в Стокгольме в 1992 г.) и Положения о директивном примирении (принято в Стокгольме в 1992 г.). Членами ОБСЕ являются 53 государства, в том числе Россия.

ОБСЕ осуществляла посреднические миссии в Чечне, Абхазии, Приднестровье и других "горячих" точках Европы и Азии.

§ 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КРЕДИТНЫЕ, ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВЫЕ И ТОРГОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Из многочисленных организаций, занимающихся валютно-финансовыми проблемами (а их более 40) наиболее крупными являются МБРР, МФК, МАР, МИГА (входят во Всемирный банк), МВФ, ЕБРР.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) создан в соответствии с Соглашением, подписанным в Бреттон-Вудсе (США) в 1944 г. Специализированное учреждение ООН. Целями МБРР являются: а) оказание помощи в реконструкции и развитии территорий государств-членов путем содействия осуществлению капиталовложений в

продуктивных целях, в том числе для восстановления экономики, конверсии производственных предприятий; б) оказание содействия частным иностранным инвестициям путем предоставления гарантий или участия в займах и иных капиталовложениях; в) содействие перспективному сбалансированному росту международной торговли и поддержке равновесия платежных балансов путем стимулирования международных инвестиций в целях развития производственных ресурсов государств-членов, способствуя тем самым повышению производительности, жизненного уровня и улучшению условий труда на их территориях; г) организация займов или их гарантий, с тем чтобы обеспечить приоритет осуществления наиболее полезных и неотложных проектов, независимо от их масштабов; д) осуществление операций с должным учетом воздействия международных инвестиций на условиях деловой активности, а также оказание содействия в переходе от военной экономики к экономике мирного времени.

В Соглашении о Банке излагаются основные принципы, определяющие его операции: он должен предоставлять займы только для производственных целей (в таких областях, как сельское хозяйство и развитие сельских районов, энергетика, образование, здравоохранение, планирование семьи и питание, шоссе и железные дороги, электро-связь, морские порты и энергетические установки) и должен уделять надлежащее внимание перспективам погашения задолженности по этим займам; каждый заем должен гарантироваться соответствующим правительством и, за исключением особых обстоятельств, должен предоставляться для осуществления конкретных проектов; МБРР должен убедиться, что необходимые средства невозможно получить из других источников на приемлемых условиях; использование займов не может быть ограничено покупками в какой-либо конкретной стране-члене или странах-членах; решения Банка о предоставлении займов должны основываться только на экономических соображениях. С 1980 г. МБРР предоставляет займы в поддержку программ конкретных изменений политики и институциональных реформ. С 1992 г. Банк выделяет кредиты России и другим странам СНГ.

Руководящими и постоянными вспомогательными органами Банка являются Совет управляющих, Директора-исполнители (их 24), Совместный комитет по развитию Всемирного банка и МБРР (состоит из 24 членов) и Президент Банка.

МБРР имеет отделение в Африке, Азии, Европе и Латинской Америке. Членами МБРР являются около 180 стран, в том числе Россия. Штаб-квартира Банка расположена в г. Вашингтоне.

Международный валютный фонд (МВФ) создан в соответствии с Соглашением, подписанном в Бреттон-Вудсе (США), в 1944 г. Специализированное учреждение ООН.

В соответствии со ст. 1 Соглашения 1944 г. МВФ имеет следующие цели: а) содействовать международному сотрудничеству путем обеспечения механизма для консультаций и согласованных действий по меж-

дународным валютным вопросам; б) способствовать сбалансированному росту международной торговли и тем самым содействовать высоким уровням занятости и реального дохода и развитию производственных возможностей; в) способствовать стабильности валют и упорядоченным валютным отношениям и избегать конкурентного обесценивания валют; г) содействовать созданию многосторонней системы платежей и переводов по текущим операциям и стремиться к устранению валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли; д) временно предоставлять общие ресурсы Фонда государствам-членам при надлежащих гарантиях, с тем чтобы они могли исправить нарушения равновесия их платежных балансов, не прибегая к мерам, наносящим ущерб процветанию на национальном или международном уровнях; е) сократить продолжительность и масштабы дефицита платежных балансов.

Уставный капитал МВФ составляет около 150 млрд. долл. Он формируется за счет взносов государств-членов: 25% выделенной квоты государства-члена оплачивается в СДР или в свободно конвертируемой валюте, а 75% – в национальных валютах. Наибольшими квотами располагают США – 18,8%, Великобритания – 6,5, ФРГ – 5,7, Франция – 4,7, Япония – 4,2%. Квота России составляет 4313,10 млн. СДР (6026 млн. долл.), т.е. 3% уставного капитала.

Фонд выполняет три основные функции в развитие своих целей. Во-первых, он должен следить за соблюдением кодекса поведения, касающегося политики валютных курсов и ограничений в отношении платежей по текущим операциям. Во-вторых, он должен предоставлять членам Фонда финансовые ресурсы, с тем чтобы они могли соблюдать кодекс поведения в то время, когда они исправляют нарушения равновесия платежного баланса или стремятся избежать таких нарушений. В-третьих, он должен быть форумом, на котором члены Фонда могут консультироваться друг с другом и сотрудничать по международным валютным вопросам.

В апреле 1993 г. МВФ принял решение о введении в действие нового вида кредита – кредита системных преобразований для стран, которые испытывают затруднения в связи с отменой централизованной системы внешней торговли и переходом к торговле по мировым ценам. Кредиты предоставляются в размере до 50% квоты сроком на 10 лет с началом погашения через 4,5 года на условиях значительно более мягких, чем традиционный резервный кредит.

Руководящими и постоянными вспомогательными органами МВФ являются: Совет управляющих, Временный комитет (состоит из 24 членов), Комитет по развитию, Исполнительный Совет (состоит из 24 членов), Директор-распорядитель, Фонд системной трансформации, Фонд компенсационного финансирования, Фонд структурной адаптации. В рамках МВФ функционирует Институт, который организует курсы и семинары по повышению квалификации государственных служащих из стран – членов МВФ.

Членами МВФ являются 181 государство, в том числе Россия. Штаб-квартира МВФ находится в г. Вашингтоне.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) создан в соответствии с Соглашением от 29 мая 1990 г.

Цель Банка состоит в том, чтобы содействовать переходу к открытой экономике, ориентированной на рынок, а также развитию частной и предпринимательской инициативы в странах Центральной и Восточной Европы, признающих принципы многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики и проводящих их в жизнь.

Функциями ЕБРР являются: а) содействие через частных и иных заинтересованных инвесторов налаживанию, совершенствованию и расширению продуктивной, конкурентоспособной и частнопредпринимательской деятельности, в частности, малым и средним предприятиям; б) привлечение внутреннего и иностранного капитала, а также управленческого опыта для достижения целей Банка; в) содействие продуктивным инвестициям, включая инвестиции в сферу услуг и финансов и в соответствующую инфраструктуру, когда это необходимо для поддержки частной и предпринимательской инициативы, способствуя тем самым созданию конкурентного климата и повышению производительности труда, уровня жизни, а также улучшению условий труда; в) оказание технического содействия в подготовке, финансировании и осуществлении соответствующих проектов, как отдельных, так и в рамках специальных инвестиционных программ; г) стимулирование и поощрение развития рынков капитала; д) поддержка обоснованных и экономически жизнеспособных проектов, в которых принимает участие более одного члена-получателя; е) содействие в своей деятельности экологически здоровому и устойчивому развитию.

При исполнении этих функций ЕБРР работает в тесном сотрудничестве с МВФ, МБРР, Международной финансовой корпорацией, Организацией экономического сотрудничества и развития.

Членство Банка открыто для европейских стран; неевропейских стран, но членом МВФ; членом Европейского экономического сообщества и Европейского инвестиционного банка.

Уставной капитал ЕБРР составляет 13 млрд. долл. Общая номинальная сумма оплачиваемых акций составляет 4,3 млрд. долл., что соответствует 30% первоначального разрешенного к выпуску акционерного капитала. Эта сумма подлежит оплате пятью равными ежегодными взносами. Число голосов распределяется в соответствии с количеством акций. Квота России в капитале ЕБРР – 40 тыс. акций, или 4%.

Руководящими и постоянными органами ЕБРР являются: Совет управляющих, Директорат (состоит из 23 членов), Президент, вице-президенты, Консультативный совет по вопросам окружающей среды (состоит из 17 известных специалистов).

Членами ЕБРР являются более 30 государств, в том числе Россия. Штаб-квартира Банка находится в г. Лондоне.

Существует еще ряд региональных банков развития: африканский, латиноамериканский, азиатский и карибский.

Всемирная торговая организация (ВТО) создана в 1994 г. в соответствии с заключительным актом Уругвайского раунда. После вступления в действие Соглашения об образовании ВТО последняя заменит Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ).

Целями ВТО являются обеспечение полной занятости; рост производства и торгового обмена товарами и услугами; оптимальное использование источников сырья с целью обеспечения долгосрочного развития, защиты и сохранения окружающей среды.

ВТО выполняет следующие пять основных функций: а) осуществляет административные функции в отношении многосторонних торговых соглашений, составляющих Соглашение о ВТО, и организует их выполнение; б) является форумом для проведения многосторонних торговых переговоров между ее членами; в) содействует разрешению торговых споров между членами ВТО; г) осуществляет контроль за национальной политикой своих членов в области торговли; д) осуществляет сотрудничество с другими международными учреждениями, занимающимися выработкой политического курса в сфере глобальной экономики.

ВТО является “стражем” международной торговли, проводит регулярную оценку режимов торговли, осуществляемых отдельными членами. Органы ВТО рассматривают предполагаемые меры членов организаций и государств, не входящих в ВТО, которые могут привести к торговым конфликтам. Члены ВТО обязаны также подробно уведомлять о торговых мерах и предоставлять Организации статистические данные для ведения ее обширной базы данных. Торговые споры между членами ВТО, которые не могут быть урегулированы посредством двусторонних переговоров, передаются в орган ВТО по урегулированию споров.

Руководящими и постоянными вспомогательными органами ВТО являются Конференция министров, Генеральный совет, Комитет по урегулированию споров, Комитет по пересмотру торговой политики, Совет по услугам, Совет по товарам, Комитет по торговле и развитию, Комитет по бюджетным вопросам.

Все 128 государств – членов ГАТТ автоматически стали членами ВТО. Штаб-квартира Организации расположена в г. Женеве.

Помимо ВТО полезную работу проводят и другие международные торговые организации, например, Европейская ассоциация свободной торговли, Международная торговая палата.

§ 7. МЕЖДУНАРОДНЫЕ МОРСКИЕ И АВИАЦИОННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Впервые в международном плане идея о создании организации по вопросам морского судоходства обсуждалась на конференциях в Вашингтоне в 1889 г. и в Петербурге в 1912 г.

После второй мировой войны проблемой учреждения постоянного межправительственного органа для координации усилий государств в области судоходства стала заниматься ООН. По инициативе этой организации в 1948 г. была созвана Конференция с целью рассмотрения вопроса о создании межправительственной организации по судоходству. Эта конференция обсудила и одобрила Конвенцию о Международной морской организации (вступила в силу в 1958 г.).

Целями Международной морской организации (ИМО) являются: а) обеспечение механизма сотрудничества между правительствами в области правительственного регулирования и мероприятий, относящихся ко всякого рода техническим вопросам, затрагивающим международное торговое судоходство; б) содействие всеобщему принятию самых высоких практически возможных стандартов в вопросах, касающихся безопасности на море и эффективности судоходства, предотвращения и контроля загрязнения моря с судов; в) решение правовых вопросов, вытекающих из целей, предусмотренных в Конвенции 1958 г.; г) поощрение устранения дискриминационных мер и излишних ограничений, предпринимаемых правительствами в отношении международного торгового судоходства; д) обеспечение рассмотрения организацией вопросов, касающихся судоходства, которые могут быть переданы ей любым органом или специализированным учреждением ООН.

Руководящими и постоянными вспомогательными органами ИМО являются Ассамблея, Совет (состоит из 32 членов), Комитет по безопасности на море, Юридический комитет, Комитет по защите морской среды, Комитет по техническому сотрудничеству и Подкомитет по упрощению формальностей в морском судоходстве.

Деятельность ИМО имеет 6 основных направлений: безопасность на море, предотвращение загрязнения, упрощение формальностей в морском судоходстве, морское профессиональное образование, разработка и одобрение конвенций и техническая помощь.

За период своей деятельности ИМО разработала и приняла более 40 конвенций и поправок к ним и примерно такое же количество международных кодексов и наставлений. Наиболее важными из этих конвенций являются: Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (вступила в силу в 1980 г.); Международная конвенция о грузовой марке 1966 г. (вступила в силу в 1968 г.); Конвенция о международных правилах предупреждения столкновений судов на море 1972 г. (вступила в силу в 1977 г.); Международная конвенция о безопасных контейнерах 1972 г. (вступила в силу в 1977 г.); Конвенция о Международной организации морской спутниковой связи 1976 г. (вступила в силу в 1979 г.); Международная конвенция о безопасности рыболовных судов 1977 г. (в силу не вступила); Международная конвенция о поиске и спасании на море 1979 г. (вступила в силу в 1985 г.); Международная конвенция о вмешательстве в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. (вступила в силу в

1975 г.); Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (вступила в силу в 1975 г.); Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (вступила в силу в 1984 г.); Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г. (в силу не вступила).

При ИМО функционируют Всемирный морской университет в Мальте, Морская транспортная академия в Триесте и Международный институт морского права в Валлетте.

Членами ИМО являются 152 государства, в том числе Россия. Штаб-квартира расположена в г. Лондоне.

Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). Создана в 1976 г. Ее целями являются обеспечение космического сегмента, необходимого для улучшения морской связи, и содействие тем самым удовлетворению нужд в более совершенных средствах общественной связи, повышению безопасности мореплавания, охране человеческой жизни на море, эффективности судоходства, а также улучшению управления флотом. Организация действует исключительно в мирных целях (ст. 3 Конвенции об ИНМАРСАТ).

В своей деятельности ИНМАРСАТ руководствуется следующими основными принципами: а) универсальность и недискриминация (представление всем государствам, их судам спутниковой связи, возможность любого государства стать членом ИНМАРСАТ); б) поддержание мира и международной безопасности, реализуемой в положении, согласно которому организация будет осуществлять свою деятельность исключительно в мирных целях; в) суверенное равенство государств.

Руководящими и постоянными вспомогательными органами ИНМАРСАТ являются Ассамблея, Совет (входит 24 члена), технико-экономический и административный комитеты.

Система ИНМАРСАТ включает космический сегмент, береговые земные станции, судовые земные станции и систему контроля.

ИНМАРСАТ может быть собственником или арендатором космического сегмента. Космическими сегментами пользуются суда всех стран на условиях, определяемых Советом. При определении таких условий Совет не должен проводить дискриминации по национальному признаку в отношении морских или воздушных судов или подвижных земных станций на суше. Береговые наземные станции строятся и эксплуатируются участниками Организации в соответствии с техническими требованиями ИНМАРСАТ. Земные станции на суше, работающие через космический сегмент ИНМАРСАТ, размещаются в пределах сухопутной территории, находящейся под юрисдикцией какой-либо стороны, и являются полной собственностью стороны или организаций, подчиненных ее юрисдикции.

Для пользования космическим сегментом ИНМАРСАТ все земные станции должны иметь разрешение Организации. Любая заявка на полу-

чение такого разрешения подается в штаб-квартиру ИНМАРСАТ участником эксплуатационного соглашения об ИНМАРСАТ 1976 г., на территории которой расположена или будет расположена земная станция. Судовые земные станции – это терминалы спутниковой связи, которые приобретаются или арендуются отдельными судовладельцами или операторами у фирм, производящих эти станции или соответствующее судовое оборудование.

Членами ИНМАРСАТ являются 72 государства, в том числе Россия. Штаб-квартира расположена в г. Лондоне.

Позитивную роль в регулировании международных морских отношений играют и другие международные организации, например, Балтийская и международная морская организация, Международная палата судоходства, Международная ассоциация маячных служб, Ассоциация латиноамериканских судовладельцев.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Идея создания всемирной международной организации в области гражданской авиации возникла еще в первые годы XX в. одновременно с началом быстрого развития воздушного транспорта. Первой межправительственной организацией в этой области явилась Международная комиссия по аэронавтике (СИНА), созданная в 1909 г. В 1919 г. учреждена неправительственная организация – Международная ассоциация воздушных перевозок (ИАТА). В 1925 г. на Конгрессе международного частного права был создан Международный технический комитет юристов – экспертов по воздушному праву (СИТЕЖА).

Целями и задачами ИКАО являются разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, с тем чтобы: а) обеспечивать безопасное и упорядоченное развитие международной гражданской авиации; б) поощрять искусство конструирования и эксплуатации воздушных судов в мирных целях; в) поощрять развитие воздушных трасс, аэропортов и аэронавигационных средств для международной гражданской авиации; г) удовлетворять потребности народов мира в безопасном регулярном, эффективном и экономическом воздушном транспорте; д) предотвращать экономические потери, вызванные неразумной конкуренцией; е) обеспечивать полное уважение прав договаривающихся государств и справедливые для каждого договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении; ж) избегать дискриминации в отношении договаривающихся государств; и) способствовать безопасности полетов в международной аэронавигации; к) оказывать общее содействие развитию международной гражданской аэронавтики во всех ее аспектах.

Высшим органом ИКАО является *Ассамблея*. Она собирается на сессии один раз в три года. Ассамблея рассматривает отчеты Совета и принимает по ним соответствующие меры, а также выносит решения по

любому вопросу, переданному ей Советом. В ее компетенцию входит утверждение бюджета и финансового отчета Организации.

Совет ИКАО является постоянным органом, ответственным перед Ассамблеей. Он состоит из 33 членов, избираемых Ассамблеей на трех-летний период. При выборах обеспечивается надлежащее представительство государств, играющих ведущую роль в воздушном транспорте; государств, не включенных на ином основании, которые вносят наибольший вклад в предоставление средств для обслуживания для международной гражданской авиации; государств, не включенных на ином основании, назначение которых обеспечивает представительство в Совете всех основных географических районов мира.

Одной из основных функций Совета является принятие международных стандартов и рекомендуемой практики, оформление их в качестве приложений к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации. В настоящее время 18 приложений конвенции содержат более 4000 стандартов и рекомендаций. Стандарты являются обязательными для государств – членов ИКАО. Основными рабочими органами ИКАО являются Аэронавигационная комиссия, Авиатранспортный комитет, Юридический комитет, Комитет по совместной поддержке, Финансовый комитет, Комитет по незаконному вмешательству, Комитет по кадрам и Комитет по техническому сотрудничеству.

Деятельность ИКАО в юридической области связана с разработкой проектов конвенций. Юридический комитет подготовил проекты 15 международных документов, первый из которых был принят Ассамблеей ИКАО, а последние 14 – дипломатическими конференциями.

В частности, Женевская конвенция 1948 г. касается международного признания прав в отношении воздушных судов. Она разработана для обеспечения признания на международной основе права собственности и других прав в отношении воздушных судов, с тем чтобы при пересечении воздушным судном государственной границы, интересы носителя таких прав были бы защищены.

Римская конвенция 1952 г. касается причинения ущерба иностранным воздушным судном третьей стороне на поверхности Земли. Конвенция включает принцип исключительной ответственности эксплуатанта воздушного судна за ущерб, причиненный третьей стороне на поверхности, но устанавливает ограничения суммы компенсации. Она также предусматривает обязательное признание и исполнение решений иностранных судебных инстанций. Дипломатическая конференция 1978 г. дополнила Римскую конвенцию Монреальским протоколом, который упростил конвенцию и установил пределы ответственности.

ИКАО разработала также проекты протоколов 1955, 1971 и 1975 гг. к Варшавской конвенции 1929 г. Токийская конвенция 1963 г. предусматривает, что государство регистрации воздушного судна правомочно осуществлять юрисдикцию в отношении преступлений и действий, со-

вершенных на борту этого воздушного судна. Ее цель заключается в том, чтобы преступления, где бы они ни были совершены, не остались бы безнаказанными. В Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. дается определение акта незаконного захвата, а государства-участники обязуются применять в отношении такого преступления суровые меры наказания. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г. касается в основном актов, отличных от тех, которые имеют отношение к незаконному захвату воздушных судов. Она определяет широкий спектр незаконных актов, направленных против безопасности гражданской авиации, а государства-участники обязуются применять в отношении этих преступлений суровые меры наказания. Конвенция содержит специальные положения о юрисдикции, заключении под стражу, уголовном преследовании и выдаче предполагаемого преступника.

Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г. призвана способствовать предотвращению актов незаконного вмешательства, связанных с использованием пластических веществ, путем наложения на стороны обязательств по принятию надлежащих мер, обеспечивающих маркировку таких взрывчатых веществ в целях облегчения их обнаружения. Государства-участники обязуются предпринимать необходимые эффективные меры по запрещению и предупреждению изготовления на своей территории немаркированных взрывчатых веществ.

ИКАО подготовила и одобрила ряд поправок к Чикагской конвенции (например, статьи 83 bis и 3 bis).

Членами ИКАО являются более 180 государств, в том числе Россия. Штаб-квартира находится в г. Монреале (Канада).

Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА). Создана в 1945 г., является ведущей неправительственной организацией, объединяющей около 200 авиакомпаний 70 стран (Аэрофлот – член ИАТА).

Цели и задачи Ассоциации определены в ст. 3 Устава и сводятся к следующему: а) содействие развитию безопасного, регулярного и экономичного воздушного транспорта в интересах народов мира; б) поощрение коммерческой деятельности авиапредприятий; в) поддержка мероприятий, направленных на улучшение экономических результатов их деятельности; г) разработка мер для развития сотрудничества между авиапредприятиями, участвующими в международных воздушных сообщениях; д) развитие сотрудничества с ИКАО и другими международными организациями.

Руководящие и постоянные рабочие органы ИАТА: Общее собрание, Исполнительный комитет, комитеты (по перевозкам, финансовый, технический, юридический, по борьбе с угоном самолетов и хищением багажа и грузов).

ИАТА разрабатывает рекомендации по уровню, построению и правилам применения тарифов на авиаперевозки пассажиров, багажа и грузов, утверждает единые правила авиаперевозок, подробно регламентирует порядок пользования льготами и скидками с тарифов, вырабатывает общие стандарты обслуживания пассажиров, ведет работу по обобщению и распространению экономического и технического опыта эксплуатации авиалиний. Через свой специальный расчетный орган (клиринговую палату) ИАТА осуществляет финансовые расчеты между авиакомпаниями-членами.

Межгосударственный авиационный комитет (МАК) создан на основании ст. 8 Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства от 30 декабря 1991 г. (Россия – участник). Он совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разрабатывает авиационные правила по нормированию летной годности гражданской авиационной техники и процедурам сертификации воздушных судов и их компонентов, правил производства авиационной техники, правил сертификации международных и категоризованных аэродромов и их оборудования, а также нормирования воздействия авиации на окружающую среду.

МАК пользуется на территории каждого государства-члена такой правоспособностью и правосубъектностью, которые необходимы для выполнения его функций.

Штаб-квартира МАК расположена в г. Москве.

На международной арене активную роль играют и другие межправительственные и неправительственные организации, например, Международный совет эксплуатантов аэропортов, Международное общество авиационной электросвязи, Международная ассоциация гражданских аэропортов, Ассоциация африканских авиакомпаний, Латиноамериканская комиссия гражданской авиации.

§ 8. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ НАУКИ, КУЛЬТУРЫ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

По данным Ассоциации международных организаций, около 200 межправительственных и неправительственных организаций заняты в сфере международно-правового регулирования сотрудничества субъектов международного права в сфере науки, культуры и здравоохранения. Из них наиболее значимыми являются следующие организации.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Устав этой Организации одобрен на конференции министров образования 16 ноября 1945 г. в г. Лондоне. Устав вступил в силу 4 ноября 1946 г. и этот день считается официальной датой основания ЮНЕСКО, которая является специализированным учреждением ООН.

Согласно ст. 1 Устава Организация ставит задачу содействовать укреплению мира и международной безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения, справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе ООН для всех народов без различия расы, пола, языка и религии.

ЮНЕСКО способствует сближению и взаимному пониманию народов путем использования всех средств информации и рекомендует с этой целью заключать международные соглашения, которые она сочтет полезными для свободного распространения идей словесным и изобразительным путем. Она поощряет развитие народного образования и распространение культуры, а также предлагает методы образования, наиболее подходящие для воспитания в детях всего мира чувства ответственности свободного человека. Организация помогает сохранению, увеличению и распространению знаний, изданий и произведений искусств.

В соответствии с Уставом ЮНЕСКО в каждой стране создаются общенациональные комиссии по делам ЮНЕСКО. Их задача координировать внутри страны деятельность организаций и учреждений, имеющих отношение к компетенции ЮНЕСКО и желающих участвовать в той или иной степени в выполнении ее программ. Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО состоит из руководителей министерств и ведомств, выдающихся деятелей образования, науки, культуры и информации (всего 76 членов).

В настоящее время в работе ЮНЕСКО обозначились пять главных направлений:

А. Образование и будущее. Приоритетами ЮНЕСКО являются обеспечение всеобщего начального образования в соответствии с современными потребностями и развитие высшего образования. Кроме того, ЮНЕСКО содействует подготовке учителей, плановиков и административных работников в области образования, а также местному строительству и оснащению школ.

Б. Наука на службе развития. В этой области ЮНЕСКО выполняет следующие программы: человек и биосфера; программа межправительственной океанографической комиссии; программа международной гидрологической и международной геологической корреляции.

В. Социальные и гуманитарные науки. ЮНЕСКО уделяет внимание обучению и оказанию содействия в области соблюдения прав человека и демократии, борьбе со всеми формами дискриминации, улучшению положения женщин, содействию мероприятиям по решению проблем, связанных с молодежью, таких, как образование в вопросах предупреждения СПИДа.

Г. Культура: прошлое, настоящее, будущее. Культурная деятельность ЮНЕСКО сосредоточена на защите культурного наследия. В список объектов мирового наследия включено 400 памятников культуры и природы, которые находятся в 100 странах. Организация стимулирует

творчество и творческую деятельность, сохранение культурной самобытности.

Д. Коммуникация. информация и информатика на службе человека. ЮНЕСКО оказывает помощь развивающимся странам в создании своих инфраструктур в целях более широкого обмена идеями среди наций и поощрения принципов свободы прессы, плюрализма и разнообразия средств массовой информации.

Плодотворной является деятельность ЮНЕСКО в области кодификации и развития международного гуманитарного права и международного частного права. Около 30 лет кропотливого труда ЮНЕСКО привели к разработке шести региональных конвенций по вопросам признания аттестатов зрелости, дипломов и ученых степеней (Европа, АТР, Африка, арабские страны, Средиземноморский бассейн, Латинская Америка). В целом, ЮНЕСКО активно участвует в выполнении более 70 международно-правовых документов в области образования, защите культурных ценностей, авторском праве и т.д.

Руководящими органами ЮНЕСКО являются Генеральная конференция, Исполнительный совет и Секретариат.

Генеральная конференция состоит из представителей государств – членов ЮНЕСКО. Она определяет направление и общую линию деятельности Организации и собирается один раз в два года на очередные сессии. Она может собираться на внеочередную сессию по своему решению, по решению Исполнительного совета или по требованию не менее одной трети государств-членов.

Исполнительный совет избирается Генеральной конференцией из числа представителей, назначаемых государствами – членами ЮНЕСКО. Он состоит из 51 члена. При выборах членов Исполнительного совета Генеральная конференция должна стремиться ввести в него лиц, компетентных в области искусства, литературы, науки, образования и распространения знаний. Конференция должна также подходить к этому вопросу с учетом разнообразия культур и справедливого географического распределения.

Исполнительный совет собирается на очередные сессии, по крайней мере, два раза в год и несет ответственность за выполнение программ, одобренных Генеральной конференцией.

Членами ЮНЕСКО являются 184 государства, в том числе Россия. Штаб-квартира находится в г. Париже.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Основана в 1948 г. Является специализированным учреждением ООН. Целью ВОЗ является достижение всеми народами возможно высокого уровня здоровья.

В перечень основных функций Организации входят: координация в сфере международного здравоохранения; консультирование и помощь; сотрудничество в разработке и введении международных стандартов в области диагностики, продуктов питания, биологических и фармацевтических препаратов; поддержка в создании национальной системы здра-

воохранения; содействие в заключении соглашений и выработке нормативов и рекомендаций; совершенствование системы образования в области медицины и здравоохранения; борьба за психическое здоровье и гармонию в межчеловеческих отношениях.

В 1978 г. международная конференция ВОЗ/ЮНИСЕФ приняла Алма-Атинскую декларацию, содержащую восемь основных принципов первичного здравоохранения. В 1981 г. ВОЗ приняла глобальную программу “Здоровье для всех к 2000 году”. Она предусматривает создание инфраструктуры для служб охраны здоровья, прежде всего для охвата первичной медико-санитарной помощью всего населения. В 1987 г. ВОЗ приняла всемирную программу предупреждения и борьбы со СПИДом, которая в настоящее время реализуется в 187 странах и регионах.

Руководящими органами ВОЗ являются Всемирная ассамблея здравоохранения и Исполнительный совет и Секретариат.

Высшим органом ВОЗ является Всемирная ассамблея здравоохранения, состоящая из представителей членов ВОЗ. Она определяет основные направления работы ВОЗ, рассматривает отчеты и деятельность Исполнительного совета и Генерального директора. Ассамблея обсуждает и принимает бюджет.

Исполнительный совет состоит из 32 специалистов в области здравоохранения. Он разрабатывает проекты рекомендаций для одобрения их ассамблеей. Он собирается на сессии не менее двух раз в год.

Членами ВОЗ являются 189 государств, в том числе Россия. Штаб-квартира расположена в г. Женеве.

§ 9. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1296 (XIV) от 23 мая 1968 г. международная неправительственная организация (МНПО) – это любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения. Основными признаками МНПО являются: а) отсутствие целей извлечения прибыли; б) признание, по крайней мере, одним государством или наличие консультативного статуса при международных межправительственных организациях; в) получение денежных средств более чем из одной страны; г) осуществление деятельности, по крайней мере, в двух государствах; д) создание на основе учредительного акта. В МНПО не могут входить в качестве членов субъекты международного права.

МНПО возникли в начале XIX в. В настоящее время их насчитывается более 8 тысяч. Краткие сведения об этих организациях (как и о любой другой организации) можно почерпнуть в книге “Yearbook of International Organizations”, издаваемой в Брюсселе Международной ассоциацией. Первыми МНПО в социально-политической области были

в основном профессиональные, просветительские, религиозные, пацифистские.

МНПО играют активную роль во всех аспектах современных международных отношений. Более того, в ряде областей они являются лидерами. В частности, Международный институт по гуманитарному праву (создан в 1970 г.) проводит большую работу по применению норм и принципов международного гуманитарного права. Институт регулярно созывает семинары по изучению офицерами законов и обычаев войны и норм, направленных на защиту беженцев.

Ассоциация международного права (создана в 1873 г.) координирует исследования по актуальным проблемам международного публичного и международного частного права. Организация уделяет внимание исследованиям в области коллизийного права и права договоров.

Международная ассоциация по уголовному праву (создана в 1924 г.) разрабатывает принципы и руководства по применению конвенций по международному уголовному праву. Она разработала рекомендации по модернизации национального законодательства и развитию науки международного уголовного права, созывает конференции и семинары в этой области.

Международный комитет Красного Креста (МККК), принципами деятельности которого являются гуманность, беспристрастность, нейтральность, независимость, добровольность, единство и универсальность, внес огромный вклад в разработку принципов и норм международного гуманитарного права. При его активном участии разработаны Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1906 г., Гагская конвенция по применению к войне на море принципов Женевской конвенции о защите жертв войны 1949 г., два дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г. Среди многочисленных и трудных задач, отнесенных гуманитарными конвенциями к компетенции МККК, следует особо отметить право посещать все места, где содержатся военнопленные или интернированные гражданские лица, а также организацию Центрального справочного агентства по делам военнопленных для сбора информации о них. Статья 3, общая для четырех Женевских конвенций от 12 августа 1949 г., гласит: "Беспристрастная гуманитарная организация, такая, как Международный комитет Красного Креста, может предложить свои услуги сторонам, находящимся в конфликте". Являясь нейтральным посредником в случае вооруженных конфликтов или беспорядков, МККК направляет свои усилия на обеспечение защиты и помощи жертвам международных и гражданских войн (см. гл. XXII).

Многие МНПО активно сотрудничают с межправительственными организациями. Основной формой такого сотрудничества является консультативный статус. Каждая межправительственная организация имеет свои правила предоставления консультативного статуса МНПО. Получение такого статуса не только означает признание полезной деятельно-

сти МНПО, но и в то же время отражает рост международного авторитета и влияния международных неправительственных организаций на развитие современных международных отношений.

Согласно ст. 71 Устава ООН Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть согласованы с международными организациями, а в случае надобности – с национальными организациями после консультации с заинтересованными членами ООН.

Отношения ООН с МНПО регламентируются резолюцией ЭКОСОС “Мероприятия по консультации с неправительственными организациями”, принятой в 1946 г. (в дальнейшем неоднократно пересматривались).

Консультативный статус при Совете предоставлен более 150 МНПО. Они подразделяются на три категории: к категории I относятся организации, связанные с большинством аспектов деятельности Совета; к категории II относятся организации, обладающие особым опытом в конкретных областях; к категории III относится обширный список организаций, оказывающих содействие Совету, его вспомогательным органам и другим органам ООН по мере необходимости.

МНПО, которым предоставлен консультативный статус, могут направлять своих наблюдателей на открытие заседания ЭКОСОС и его вспомогательных органов, а также представлять письменные заявления, касающиеся работы Совета. Они могут также консультироваться с Секретариатом ООН по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Специализированные учреждения ООН имеют свои правила предоставления консультативного статуса.

Например, Международная морская организация (ИМО) предоставляет консультативный статус тем МНПО, которые могут внести существенный вклад в работу ИМО. Кроме того, цели и функции этих организаций полностью гармонируют с функциями и принципами ИМО (Правила, касающиеся взаимоотношений с МНПО 1961 г.)

Любая МНПО, желающая сотрудничать с ВОЗ (в том числе путем предоставления консультативного статуса), должна соответствовать следующим критериям: а) МНПО занимается вопросами, входящими в компетенцию ВОЗ; б) цели и принципы МНПО не противоречат целям и принципам Устава ВОЗ; в) МНПО признана в качестве постоянной организации; г) МНПО имеет руководящий орган и уполномочена выступать от имени своих членов; д) МНПО формально является международной по своей структуре и сфере деятельности; е) она должна иметь своих членов, которые вправе голосовать по вопросам, касающимся политики и деятельности такой организации (Правила, касающиеся взаимоотношений с МНПО 1948 г.).

Международной неправительственной организацией, с которой ЮНЕСКО может поддерживать отношения, считается любая международная организация с целями и функциями, неправительственными по своему характеру, учрежденная не на основании межправительственного соглашения и отвечающая следующим условиям: а) заниматься вопросами, входящими в компетенцию ЮНЕСКО, быть в состоянии и желать оказывать действенную помощь в осуществлении задач Организации в соответствии с принципами, содержащимися в Уставе ЮНЕСКО; б) объединять значительное число групп или отдельных лиц, заинтересованных в одном или нескольких видах деятельности, входящих в ведение ЮНЕСКО, и иметь постоянных членов в достаточно большом числе различных стран, с тем чтобы такая организация могла по мере своих возможностей выступать в качестве действительного представителя различных культурных районов мира; в) в случае, когда дело идет об организации регионального характера с географической или культурной точки зрения, она должна иметь достаточно большое число членов, чтобы быть в состоянии выступать в качестве действительного представителя всего данного района; г) иметь постоянный руководящий орган, созданный на международной основе, должным образом уполномоченных представителей и располагать рабочим аппаратом и процедурой, позволяющими ей поддерживать регулярную связь со своими членами в различных странах.

Отношения между ЮНЕСКО и МНПО могут быть отнесены к трем категориям: категория А (консультативная и сотрудничающая); категория В (информационная и консультативная) и категория С (взаимная информация). МНПО, отнесенные к этим категориям, имеют строго определенные права и обязанности (см. Директивы, касающиеся отношений ЮНЕСКО с МНПО 1960 г.).

§ 10. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ

Международные конференции созываются для решения политических, экономических, военных и иных проблем. Как институт международного права и международных отношений они появились во второй половине XIX в. В настоящее время ежегодно созываются 1000 конференций. По мнению специалистов, в середине XXI в. ежегодно будет проходить примерно 50 тыс. международных конференций в год.

Международные конференции не являются международными организациями и субъектами международного права. Чаще всего их называют многосторонней или парламентской дипломатией. Любая конференция имеет строго определенные цели и задачи, которые должны соответствовать основным принципам международного права (суверенного равенства участников, сотрудничества, мирного разрешения споров и т.д.).

В последние годы наиболее важные международные конференции созываются под эгидой ООН. Согласно ст. 55 Устава эта организация содействует разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и т.п.; международному сотрудничеству в области культуры и образования. Она способствует также всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии.

Чаще всего межправительственные конференции созываются для разработки и принятия международных договоров, заключенных актов, свода принципов по сотрудничеству в конкретной области международных отношений. Например, Венская встреча 1986 г. представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе одобрила Итоговый документ, в котором были определены основные направления сотрудничества в области экономики, науки и техники и окружающей среды. Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. приняла Декларацию по окружающей среде и развитию, являющуюся кодексом принципов международного экологического права.

Значительное количество международных конференций созывается для обсуждения насущных проблем современности. Так, в 1995 г. состоялся девятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

Определенный вклад в становление международного сотрудничества вносят конференции, созданные для обмена мнениями и информацией по конкретным проблемам и выработки соответствующих рекомендаций. Таким образом, международная конференция – это временный коллективный орган субъектов международного права, преследующий согласованные цели и имеющий определенную организационную структуру и компетенцию. Различия в наименованиях международных конференций юридического значения не имеют.

Для обеспечения успешной работы международных конференций ими принимаются правила процедуры, нормы которых относятся к внутреннему праву конференций.

Правила процедуры являются результатом согласования воли участников конференции. Зачастую они разрабатываются в жесткой борьбе и являются продуктом разумного компромисса. Правила процедуры обычно состоят из следующих основных положений.

1. **Представительство и полномочия.** Делегация каждого государства – участника конференции включает аккредитивных представителей и других необходимых заместителей и советников. В начале работы конференции назначается комитет по проверке полномочий. Он проверяет полномочия представителей и незамедлительно представляет доклад конференции.

2. **Должностные лица.** Конференция избирает из числа представителей конференции государств – участников конференции следующих должностных лиц: председателя, трех заместителей председателя и док-

ладчика. Эти должностные лица избираются с учетом справедливого географического представительства. Правила подробно регламентируют права председателя и порядок его замены.

3. Секретариат конференции. Он обеспечивает устный период выступлений на заседаниях; получает, переводит, размножает, издает и распространяет документы; осуществляет звукозаписи заседаний и обеспечивает их хранение; обеспечивает хранение и сохранность документов конференции в архивах ООН; выполняет всю другую работу, которая требуется для конференции.

4. Открытие конференции. На своем первом заседании конференция избирает председателя; утверждает правила процедуры, повестку дня; избирает должностных лиц конференции; принимает решение об организации своей работы.

5. Порядок ведения заседаний. Никто не может выступать на конференции, не получив предварительного разрешения конференции. Председатель предоставляет слово ораторам в том порядке, в каком они заявили о своем желании выступать. Секретариату поручается составление списка выступающих. Конференция может ограничить время, предоставляемое каждому оратору. Любой представитель может в любое время внести предложение о прекращении прений по обсуждаемому вопросу. Предложения и поправки по существу вопросов представляются в письменной форме в секретариат конференции, который рассылает их всем делегациям.

6. Принятие решений. Как правило, любая конференция осуществляет свою работу на основе общего согласия. Она может приступить к голосованию лишь после того, как исчерпаны все возможности для достижения общего согласия. До начала голосования председатель информирует конференцию о том, что все возможности для достижения общего согласия исчерпаны. Каждое государство – участник конференции имеет один голос. Конференция по всем вопросам существа принимает решения большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании представителей. Согласно правилам процедуры “присутствующие и участвующие в голосовании представители” обозначают представителей государств – участников конференции, голосующих “за” или “против”. Представители, которые воздерживаются от голосования, рассматриваются как не участвующие в голосовании. Голосование обычно проводится поднятием руки, но если какой-либо представитель потребует поименного голосования, то оно будет проводиться в английском алфавитном порядке названия государств – участников конференции.

7. Вспомогательные органы. Помимо комитета по проверке полномочий конференция может создавать такие вспомогательные органы, которые представляются необходимыми для осуществления ее функций. Решения вспомогательных органов принимаются большинством присутствующих и участвующих в голосовании представителей.

8. Языки и отчеты о заседаниях. Обычно языками всемирной межправительственной конференции являются английский, французский

языки и язык государства, на территории которого проводится конференция. Если же конференция созывается под эгидой ООН, то языками такой конференции являются официальные и рабочие языки ООН. Однако любой представитель может выступать на языке, не являющимся языком конференции, если соответствующая делегация обеспечивает устный перевод на один из таких языков.

9. Другие участники и наблюдатели. Представители, назначенные организациями, которые получили постоянное приглашение принимать участие в работе международной конференции, имеют право участвовать в качестве наблюдателей без права голоса в работе самой конференции и ее вспомогательных органов. В работе конференции могут участвовать представители международных организаций. Наблюдатели могут выступать с краткими устными заявлениями, распространять соответствующие документы по тематике конференции.

Итогом работы конференции является принятие соответствующего документа. Чаще всего им являются заключительный акт, конвенция и рекомендации.

В заключительном акте приводится краткая история созыва конференции; перечисляются участники и должностные лица конференции; дается перечень документов, рассмотренных участниками конференции; указывается полное наименование принятого конференцией документа. Заключительный акт подписывается главой каждой из делегаций (иногда и заместителем главы). Этот документ не содержит правовых норм и, следовательно, не является юридически обязательным.

Как правило, к заключительному акту прилагается текст одобренной конференцией конвенции на одном или нескольких языках. Завершающим разделом заключительного акта является пакет резолюций и рекомендаций, адресованных государствам и международным организациям. В некоторых случаях резолюции используются как средства констатации или толкования действующих международно-правовых норм.

Международная конференция по своей тематике одобряет такие рекомендации и план мероприятий. Например, Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. утвердила Повестку дня на XXI в., состоящую из четырех разделов: социальные и экономические аспекты; сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития; укрепление роли основных групп населения; средства их осуществления. Такого рода документы не являются обязательными. Они могут составить основу соответствующих международных конвенций.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое право международной организации?
2. Обладают ли межправительственные организации автономной волей?

3. Перечислите основные военно-политические организации и дайте им краткую характеристику.

4. Являются ли международные неправительственные организации субъектами международного права?

5. Каковы важнейшие итоги международной конференции?

ЛИТЕРАТУРА

Зайцева О.Г. Международные межправительственные организации. М., 1983.

Малинин С.А. Мирное использование атомной энергии. М., 1971.

Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1979.

Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. М., 1969.

Шармазанашвили Г.В. Международные межправительственные организации. М., 1979.

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

Basic Facts about the United Nations. New York, 1995.

Organized Anarchy in Europe. The Role of States and Intergovernmental Organizations. Ed. by Human on Wilde and Jaap Wibery. London – New York, 1996.

Robbie S. Procedure at International Conference: A Study of the Rules of Procedure of Conferences and Assemblies of International Inter-Governmental Organizations. Cambridge, 1997.

Sato T. Evolving Constitutions of International Organizations. The Hague / London / Boston, 1996.

Schermers H. and Blokker N. International Institutional Law. Third Rev. Ed. The Hague / London / Boston, 1995.

Глава XI. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

§ 1. ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ ООН

Четкая идея о необходимости создания всемирной организации по вопросам поддержания и упрочения мира была впервые закреплена в Декларации правительств СССР и Польши, подписанной 4 декабря 1941 г. В этом документе подчеркивается, что обеспечение прочного и справедливого мира может быть достигнуто только новой международной организацией, основанной на объединении демократических стран в прочный союз. При создании такой организации решающим моментом должно быть уважение к международному праву, поддержанному коллективной вооруженной силой всех союзных государств.

Несмотря на очевидную потребность в создании всеобщей международной организации для организации послевоенного правопорядка, все же эта идея не нашла признания в Декларации Объединенных Наций, подписанной 26 странами.

Решение о создании всемирной международной организации по поддержанию международного мира и безопасности было принято на территории бывшего СССР – государства, внесшего решающий вклад в разгром фашистских агрессоров и руководящим принципом внешней политики которого являлся принцип мирного сосуществования государств различных общественно-политических систем. Так, в п. 1 Московской декларации, подписанной правительствами СССР, США, Великобритании и Китая 30 октября 1943 г., отмечено, что правительства этих стран “признают необходимость учреждения в возможно короткий срок всеобщей международной организации для поддержания международного мира и безопасности, основанной на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств, членами которой могут быть все такие государства – большие и малые”¹. Правительства четырех держав приняли на себя обязательство консультироваться друг с другом, а когда этого потребуют обстоятельства, – и с другими членами Объединенных Наций, с целью совместных действий в интересах сообщества наций для поддержания международного мира и безопасности, пока не будут восстановлены закон и порядок и пока не будет установлена система всеобщей безопасности (п. 5). Стороны обязались не применять до окончания войны своих вооруженных сил на территории других государств без совместной консультации, причем применение ограничивалось только целями, предусмотренными в Декларации. Они обязались также советаться и сотрудничать друг с другом и с другими членами Объединен-

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. М., 1956. С. 49.

ных Наций в целях достижения всеобщего соглашения о регулировании вооружений в послевоенный период¹.

Решения Московской конференции получили всеобщее подтверждение на Тегеранской конференции, где 1 декабря 1943 г. была подписана Декларация, в которой главы СССР, США и Великобритании заявили о следующем: "Мы полностью признаем высокую ответственность, лежащую на нас и на всех Объединенных Нациях за осуществление такого мира, который получит одобрение подавляющей массы народов земного шара и который устранил бедствия и ужасы войны на многие поколения"².

В течение первого полугодия 1944 г. происходили переговоры между участниками Московской конференции 1943 г. о правовом статусе (в широком смысле) новой международной организации по вопросам мира и безопасности. В июне 1944 г. президент США Ф. Рузвельт выступил с заявлением о планах создания международной организации безопасности. Резюмируя свои соображения об этой организации, Президент США подчеркнул: "Мы не имеем в виду создание сверхгосударства с собственной полицейской силой и другими реквизидами принудительной власти"³. К началу переговоров в Думбартон-Оксе (21 августа – 28 сентября 1944 г.) были составлены английские, американские и советские предложения. Согласованный в Думбартон-Оксе проект "Предварительных предложений" о создании Всеобщей международной организации по поддержанию мира и безопасности явился основой будущего Устава ООН. Этот проект состоял из 12 глав (для сравнения: Устав ООН состоит из 19 глав).

На Крымской (Ялтинской) конференции вопрос о создании совместно с другими миролюбивыми государствами универсальной международной организации для поддержания мира и безопасности занимал одно из важнейших мест. В опубликованном 13 февраля 1945 г. совместном коммюнике главы трех держав установили, что 25 апреля 1945 г. в Сан-Франциско будет созвана Конференция Объединенных Наций для подготовки устава такой организации в соответствии с положениями, выработанными в ходе предварительных переговоров. Было условлено, что в основу деятельности ООН должен быть положен принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН при решении кардиналь-

¹ Детально проанализировав Московскую декларацию, крупнейший исследователь истории создания ООН С.Б. Крылов справедливо пришел к выводу о том, что "местом рождения Организации Объединенных Наций явилась Москва, поскольку именно в Москве была подписана Декларация о создании всеобщей организации безопасности". (Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М., 1960. С. 18).

² Цит по: Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М., 1960. С. 23.

³ Там же. С. 34.

ных вопросов обеспечения мира. Участники Конференции договорились о том, что Великобритания и США поддержат советское предложение о допуске к первоначальному членству в ООН Украинской ССР и Белорусской ССР.

Окончательный текст Устава ООН был выработан и подписан в Сан-Франциско (США) 26 июня 1945 г. на Конференции Объединенных Наций по вопросу о создании международной организации. Вступил в силу 24 октября 1945 г. после ратификации его СССР, США, Великобританией, Францией, Китаем и большинством других государств, подписавших Устав ООН. Этот день был объявлен Днем Организации Объединенных Наций (резолюция 168 (II) от 31 октября 1947 г.).

В соответствии со п. 1 ст. 7 Устава ООН главными органами Организации являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат. Все они расположены в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, за исключением Международного суда, который находится в Гааге.

§ 2. ПРАВОВОЙ СТАТУС ООН

Один из активных разработчиков Устава ООН профессор С.Б. Крылов справедливо отмечал, что "Организация Объединенных Наций (в лице ее некоторых органов) обладает рядом полномочий и правоспособностью в отдельных международно-правовых отношениях (в области как международного частного, так и публичного права)"¹. ООН не является конфедерацией, поскольку не обладает государственной властью. ООН не является и мировым правительством. Она с самого начала создавалась как организация сотрудничества государств в самых различных (практически во всех) областях международных отношений.

Основные черты правосубъектности ООН закреплены в ее Уставе, Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., соглашениях ООН со специализированными учреждениями, Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1995 г., Соглашении между ООН и США по вопросу о местоположении Центральных учреждений ООН 1947 г. и во многих других международных договорах.

Согласно ст. 104 Устава Организация пользуется на территории каждого из своих членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей.

В соответствии со ст. 1 и 2 ООН преследует следующие цели:

поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и

¹ Крылов С.Б. Материалы к истории Организации Объединенных Наций. Вып. 1. М. – Л., 1949. С. 249.

устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира;

улаживать или разрешать в соответствии с принципами справедливости и международного права международные споры или ситуации, которые могут привести к нарушению мира;

развивать дружеские отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;

осуществлять многостороннее сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии;

быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей¹.

Для достижения указанных целей Организация и ее члены действуют в соответствии со следующими принципами:

суверенное равенство всех ее членов;

добросовестное выполнение принятых на себя по Уставу обязательств;

разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость;

воздержание в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями ООН;

оказание Организацией всемерной помощи во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с Уставом, и воздержание от оказания помощи любому государству, против которого ООН предпринимает действия превентивного или принудительного характера;

обеспечение Организацией того, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности;

невмешательство Организации Объединенных Наций в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства (этот принцип, однако, не затрагивает применения принудительных мер в случаях угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии). Содержание

¹ Цели ООН, в свою очередь, следует рассматривать как важнейшие принципы ее деятельности. Как справедливо отмечают Р.Л. Бобров и С.А. Малинин, "цели ООН являются одновременно и основными принципами организации, т.е. правовыми нормами, устанавливающими самые основы взаимоотношений всех ее членов" (Бобров Р.Л., Малинин С.А. Организация Объединенных Наций (международно-правовой очерк). Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. С. 137).

и направленность целей и принципов ООН, а также ее практическая деятельность убеждают в наличии у этой Организации самостоятельной воли. Последняя необходима ООН для выполнения основных (т.е. закрепленных в ее Уставе) и производных (вытекающих из резолюций главных органов Организации) задач.

Конкретно основные черты правосубъектности ООН выражаются в следующем:

ООН вправе заключать договоры с государствами и другими международными организациями и требовать их неукоснительного соблюдения. Эти договоры являются важными источниками международного публичного права (ст. 17, 26, 28, 32, 35, 43, 53, 57, 63, 64, 77, 79, 83, 85, 93 Устава ООН).

Согласно ст. 105 Устава Организация пользуется на территории каждого из своих членов такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для достижения ее целей. Кроме того, представители членов ООН и ее должностные лица также пользуются такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации.

ООН является юридическим лицом и правомочна: а) заключать договоры имущественного характера; б) приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им; в) возбуждать дела в суде.

Как субъект международного права Организация вправе предъявлять претензии юридического характера к государствам и другим международным организациям.

Организация не может быть ограничена финансовым контролем, правилами или мораторием какого бы то ни было рода.

Согласно ст. 35 и 38 Устава ООН государства-члены доводят до сведения Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи о любых спорах или таких ситуациях, продолжение которых может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, причем Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея могут делать соответствующие рекомендации.

Совет Безопасности вправе вести с государствами или группами государств переговоры о заключении соглашения или соглашений и заключать такие соглашения.

Согласно ст. 44 Устава Совет Безопасности вправе потребовать от члена Организации предоставления вооруженных сил во исполнение таким государством обязательств, принятых на основании ст. 43.

Статья 64 предоставляет ЭКОСОС право заключать соглашения с членами Организации по вопросам, входящим в его компетенцию.

Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу.

Любой член ООН вправе иметь свое постоянное представительство при ООН, возглавляемое чрезвычайным и полномочным послом.

Перечень качеств правосубъектности ООН можно продолжить и далее. Вместе с тем ООН не имеет качества государства, а тем более сверхгосударства. По справедливому мнению Р.Л. Боброва, ООН – это вторичный, производный (нетипичный) субъект современного международного права, образованный волеизъявлением суверенных государств – коренных, исконных субъектов этого права. Созданная как центр для согласования действий государств во имя мира и развития международного сотрудничества на демократических началах ООН наделена определенной международной правосубъектностью, совершенно необходимой ей для осуществления ее функций. Значительные черты правосубъектности ООН взаимосвязаны и образуют в целом специфическую правосубъектность, лежащую в иной правовой плоскости, чем правосубъектность государств. ООН правоспособна лишь в пределах, очерченных ее Уставом¹.

В настоящее время ООН является самой представительной (в нее входят 185 государств) и подлинно универсальной (по кругу решаемых проблем) межправительственной организацией. В Декларации по случаю 50-летней годовщины, принятой в октябре 1995 г. на юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, отмечается, что “в XXI век ООН войдет обновленной, оснащенной и обеспеченной, чтобы эффективнее служить интересам народов, от имени которых она и была создана”². ООН – это общая воля государств мира. Россия верит в Организацию Объединенных Наций, родившуюся в середине XX в. и устремленную в XXI в.

Тем не менее жизнь требует иных подходов ООН к глобальным и иным проблемам современности, особенно к операциям по поддержанию мира. Чтобы справиться со всеми проблемами, ООН сама нуждается в обновлении и адаптации к новым условиям.

§ 3. ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ ООН

Компетенция. Генеральная Ассамблея является самым представительным органом Организации. Она состоит из всех членов Организации. Из содержания гл. IV Устава ООН можно заключить, что Генеральная Ассамблея является высшим органом Организации. Согласно ст. 15 Устава она получает и рассматривает ежегодные и специальные доклады Совета Безопасности. Эти доклады должны включать отчет о мерах по поддержанию международного мира и безопасности, которые Совет Безопасности решил предпринять или предпринял. Генеральная

¹ См.: Бобров Р.Л. О правовой природе Организации Объединенных Наций // Советский ежегодник международного права, 1959. М., 1960. С. 239–240.

² Международная жизнь. 1995. № 11–12. С. 110.

Ассамблея получает и рассматривает доклады других органов Организации.

Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любые вопросы в пределах Устава ООН и делать соответствующие рекомендации государствам — членам ООН и Совету Безопасности. Однако когда Совет Безопасности выполняет возложенные на него Уставом ООН функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся данного спора или ситуации, если Совет Безопасности не запросит об этом.

Из содержания ст. 10 Устава ООН вытекает, что Генеральная Ассамблея вправе: а) обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН; б) разрабатывать и утверждать рекомендации государствам-членам и Совету Безопасности. Она вправе обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности.

Генеральная Ассамблея организует также исследования и делает рекомендации в целях: а) содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации; б) содействия сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии.

Порядок работы. Генеральная Ассамблея собирается на очередные ежегодные сессии и на такие специальные сессии, которые могут потребовать обстоятельства.

Генеральная Ассамблея собирается ежегодно на *очередную* сессию в третий вторник сентября. Генеральный секретарь уведомляет всех членов ООН об открытии такой сессии не менее чем за 60 дней. По рекомендации Генерального комитета в начале каждой сессии он устанавливает дату закрытия очередной сессии.

Специальные сессии Генеральной Ассамблеи созываются в течение 15 дней со дня получения Генеральным секретарем требования от Совета Безопасности или от большинства членов ООН о созыве такой сессии или сообщения большинства членов ООН о присоединении к требованию о созыве.

Чрезвычайные специальные сессии созываются в течение 24 ч с момента получения Генеральным секретарем требования о созыве такой сессии, поступившего от Совета Безопасности и поддержанного голосами любых девяти членов Совета, требования большинства членов ООН, выраженного путем голосования в Межсессионном комитете. Любой член ООН может потребовать у Генерального секретаря созыва чрезвычайной специальной сессии. Генеральный секретарь извещает немедленно других членов Организации об этом требовании и запрашивает их, присоединяются ли они к нему. Если в течение 30 дней большинст-

во членов ООН присоединится к этому требованию, то Генеральный Секретарь созывает специальную сессию Генеральной Ассамблеи ООН. Предварительная повестка дня очередной сессии составляется Генеральным секретарем ООН и сообщается ее членам не менее чем за 60 дней до открытия сессии. Она состоит из более чем 100 вопросов. Однако постоянными пунктами являются следующие вопросы: а) доклад Генерального секретаря о работе Организации; б) доклады Совета Безопасности, ЭКОСОС, Совета по опеке, Международного суда, вспомогательных органов Генеральной Ассамблеи и специализированных учреждений; в) все пункты, о включении которых Генеральная Ассамблея постановила на одной из своих предыдущих сессий; г) все пункты, предложенные любым членом ООН; д) все пункты, относящиеся к бюджету на следующий финансовый год, и доклад об отчете за истекший финансовый год; е) все пункты, которые Генеральный секретарь считает необходимым внести на рассмотрение Генеральной Ассамблеи; ж) все пункты, предложенные государствами, не являющимися членами ООН.

Любой член ООН, любой из ее главных органов или Генеральный секретарь могут не менее чем за 30 дней до даты, назначенной для открытия очередной сессии, потребовать включения в повестку дня дополнительных пунктов.

В предварительную повестку дня специальной сессии вносятся только те пункты, рассмотрение которых предложено в требовании о созыве специальной сессии.

Делегация государства – члена ООН на сессии Генеральной Ассамблеи состоит не более чем из 5 представителей и пяти заместителей и из необходимого делегации числа советников, технических советников, экспертов и лиц, занимающих подобное положение.

Основным органом, определяющим порядок работы сессии Генеральной Ассамблеи, является Генеральный комитет. Он состоит из Председателя Генеральной Ассамблеи, 21 заместителя Председателя и председателей 7 главных комитетов. На его заседаниях имеют право присутствовать председатели других комитетов и участвовать в прениях без права голоса. Генеральный комитет может вносить изменения в принятые Генеральной Ассамблеей резолюции, но эти изменения могут относиться только к форме, а не к существу. Все такие изменения представляются на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.

Английский, испанский, китайский, русский и французский языки являются официальными и рабочими языками Генеральной Ассамблеи, ее комитетов и подкомитетов. Арабский язык является как официальным, так и рабочим языком Генеральной Ассамблеи и ее главных комитетов. Все резолюции и другие документы издаются на языках Генеральной Ассамблеи. По решению Генеральной Ассамблеи ее документы и документы ее комитетов и подкомитетов издаются и на любом другом языке.

Генеральная Ассамблея может учреждать комитеты, которые она сочтет необходимыми для выполнения ее функций. Наиболее детальное обсуждение вопросов проходит в следующих семи главных комитетах: в *Первом комитете* – по политическим вопросам и вопросам безопасности, включая вопросы разоружения (начиная с 33-й сессии Генеральной Ассамблеи этот комитет занимается в основном вопросами разоружения); *Специальном политическом комитете*, которому передаются политические вопросы, входящие в компетенцию Первого комитета; *Втором комитете* – по экономическим и финансовым вопросам; *Третьем комитете* – по социальным, гуманитарным вопросам и вопросам культуры; *Четвертом комитете* – по вопросам международной опеки и несамоуправляющихся территорий; *Пятом комитете* – по административным и бюджетным вопросам; *Шестом комитете* – по правовым вопросам.

Все главные комитеты проводят в первую неделю сессии выборы своего председателя, двух заместителей председателя и докладчика. Председатели главных комитетов не участвуют в голосовании, а вместо них могут голосовать другие члены их делегаций.

Резолюции и решения. Генеральная Ассамблея на своих сессиях принимает постановления, решения и рекомендации. Как явствует из п. 2 ст. 4 Устава ООН, термином “постановление” обозначаются акты, принимаемые Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности. Они, как правило, обращены к государствам-членам и напоминают им об их правах и обязанностях. Акт приема или исключения государств из ООН также оформляется в виде постановления.

Термин “рекомендация” неоднократно встречается в Уставе ООН (ст. 10, 11, 13 и др.). Например, согласно п. 1 ст. 11 Устава Генеральная Ассамблея уполномочивается рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и делать в отношении этих принципов рекомендации членам Организации или Совету Безопасности или членам Организации и Совету Безопасности. В ст. 13 Устава ООН говорится о том, что Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации, а также содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования и т.д. В этой статье Устава ООН указывается, в каких случаях Генеральной Ассамблеей еще делаются рекомендации.

Термин “решение” употребляется в п. 2 ст. 18 Устава ООН. В ней говорится о следующем: решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в 2/3 присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи. Эти вопросы включают: рекомендации в отношении поддержания мира и безопасности, выборы

непостоянных членов Совета Безопасности, прием новых членов Организации, приостановление прав и привилегий членов Организации.

Таким образом, согласно п. 2 ст. 18 Устава **решения** Генеральной Ассамблеи по вопросам поддержания мира и безопасности именуются рекомендациями, а решения по вопросам приема новых членов и другим вопросам в соответствии с п. 2 ст. 4 называются **постановлениями**.

Все резолюции Генеральной Ассамблеи вне зависимости от наименования и содержания нумеруются по порядку. Номер сессии обозначается римской цифрой. Специальные сессии перед номером имеют букву "S", а чрезвычайные – "ES". Все резолюции имеют свое название.

Невзирая на численность населения, все государства-члены – от самых больших (Китай – 1,1 млрд. человек) до самых малых (Палау – 16 тыс. человек) – имеют по одному голосу в Генеральной Ассамблее.

Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в 2/3 присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи. Согласно п. 2 ст. 18 Устава ООН к важным относятся следующие вопросы: а) рекомендации в отношении поддержания международного мира и безопасности; б) выборы непостоянных членов Совета Безопасности; в) выборы членов Экономического и Социального Совета; г) выборы членов Совета по опеке; д) прием новых членов в ООН; е) приостановление прав и привилегий членов ООН; ж) исключение из ООН ее членов; з) вопросы, относящиеся к функционированию системы опеки; и) бюджетные вопросы. Перечень этих вопросов является исчерпывающим.

Решения по другим вопросам, включая определение дополнительных категорий вопросов, которые подлежат решению большинством в 2/3 голосов, принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании.

Государство – член ООН, за которым числится задолженность по уплате Организации денежных взносов, лишается права голоса на сессиях Генеральной Ассамблеи. Однако эта санкция применяется лишь тогда, когда сумма задолженности такого государства равняется или превышает сумму взносов, причитающихся с него за два полных предыдущих года. Генеральная Ассамблея может, однако, разрешить такому государству участвовать в голосовании, если она признает, что просрочка платежа произошла по независящим от него обстоятельствам.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по смыслу ст. 11 Устава не носят обязательного характера. Они создают лишь рекомендации государствам-членам. Таким образом, они содержат нормы так называемого "мягкого" права.

Вспомогательные органы. В соответствии со ст. 22 Устава ООН Генеральная Ассамблея уполномочивается учреждать такие вспомогательные органы, которые она сочтет необходимыми для осуществления своих функций. В настоящее время функционируют около 100 таких органов. По правовому статусу их можно объединить в три группы: а) орга-

ны, являющиеся по своему статусу международными организациями; б) постоянные органы; в) временные органы.

В первую группу входят Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа развития ООН (ПРООН). Они в полной мере соответствуют признакам межправительственных организаций, хотя и являются автономными органами Генеральной Ассамблеи.

Вторую группу составляют, в частности, Конференция по разоружению (создана в 1961 г., входят более 40 государств), Комитет по использованию космического пространства в мирных целях (создан в 1959 г., входят около 60 государств), Межправительственный комитет по науке и технике в целях развития (создан в 1979 г., является комитетом полного состава), Всемирный продовольственный совет (создан в 1974 г., входят около 40 государств), Комиссия международного права (учреждена в 1947 г., входят представители более 30 государств), Комиссия ООН по праву международной торговли (создана в 1966 г., входят 36 государств).

В третью группу можно отнести вспомогательные органы *ad hoc*, например Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации (создан в 1974 г.), Специальный комитет против апартеида (создан в 1962 г.), Специальный комитет по Индийскому океану (создан в 1972 г.). Они занимаются сравнительно узким кругом проблем, эпизодически собираются на свои заседания и ликвидируются после подготовки соответствующих международно-правовых документов или решения проблем, составляющих предмет их деятельности.

§ 4. СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Компетенция. Согласно ст. 23 Устава ООН Совет Безопасности состоит из 15 членов Организации. Из них 5 являются постоянными, а именно Россия, Китай, Франция, Великобритания и Северная Ирландия, США. Генеральная Ассамблея избирает 10 других членов ООН в качестве непостоянных членов. Последние избираются на двухгодичный срок, и при их избрании должное внимание уделяется степени участия кандидатов в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению.

Места непостоянных членов Совета распределяются следующим образом: от Азии и Африки – 5 членов, от Восточной Европы – 1, от Латинской Америки и Карибского моря – 2, от Западной Европы, Канады, Новой Зеландии и Австралии – 2.

В последние годы на сессиях Генеральной Ассамблеи весьма активно обсуждается вопрос об увеличении числа членов Совета Безопасности до 20 и более, в том числе постоянных – до 7.

Для обеспечения быстрых и эффективных действий члены ООН возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени.

Совет Безопасности представляет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ежегодные доклады и по мере необходимости специальные доклады.

Совет Безопасности сможет в соответствии со своими обязанностями по Уставу ООН поддерживать и укреплять международный мир и безопасность лишь в том случае, если решения Совета будут пользоваться полной поддержкой международного сообщества и если стороны, участвующие в конфликтах, будут выполнять эти решения в полном объеме¹.

Функции и полномочия Совета Безопасности сводятся к следующему: а) поддерживать международный мир и безопасность в соответствии с целями и принципами ООН; б) расследовать любые споры или ситуации, которые могут вызвать международные трения; в) делать рекомендации относительно методов урегулирования таких споров или условий их разрешения; г) вырабатывать планы для создания системы регулирования вооружений, определять наличие угрозы миру или акта агрессии и делать рекомендации о мерах, которые подлежат принять; е) призывать государства – члены ООН к применению экономических санкций и других мер, не связанных с использованием вооруженных сил, для предупреждения или прекращения агрессии; ж) предпринимать военные действия против агрессора; з) делать рекомендации относительно приема новых членов и условий, на которых государства могут стать участниками Статута Международного суда; и) осуществлять в стратегических районах функции ООН по опеке; к) делать рекомендации Генеральной Ассамблее относительно назначения Генерального секретаря и вместе с Генеральной Ассамблеей выбирать судей Международного суда; л) представлять ежегодные и специальные доклады Генеральной Ассамблее.

Роль ООН, и в частности Совета Безопасности, в поддержании мира и обеспечении международной безопасности сводится к осуществлению следующих четырех мероприятий.

1. Превентивная дипломатия – это действия, направленные на предупреждение возникновения споров между сторонами, недопущение

¹ Согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/Res/47/120 A от 18 декабря 1992 г. "международный мир и безопасность должны рассматриваться в комплексе и усилия Организации по миростроительству, обеспечению справедливости, стабильности и безопасности должны охватывать не только военные вопросы, но и через ее различные органы в их соответствующих областях компетенции надлежащие политические, экономические, социальные, гуманитарные, экологические аспекты и вопросы развития".

перерастания существующих споров в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения. В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи A/Res/47/120 A от 18 декабря 1992 г. превентивная дипломатия может потребовать таких мер, как укрепление доверия, раннее предупреждение, установление фактов и другие меры, при осуществлении которых следует надлежащим образом сочетать консультации с государствами-членами, тактичность, конфиденциальность, объективность и транспарентность.

2. Миротворчество – это действия, направленные на то, чтобы склонить враждующие стороны к соглашению, главным образом с помощью таких мирных средств, которые предусмотрены в главе VI Устава ООН.

3. Поддержание мира – это обеспечение присутствия ООН в данном конкретном районе, которое связано с развертыванием военного и/или полицейского персонала ООН, а нередко и гражданского персонала.

4. Миростроительство в конфликтный период – это действия, направленные на предотвращение вспышки насилия между странами и народами после ликвидации конфликта или конфликтной ситуации.

По мнению ООН, эти четыре вида деятельности в совокупности, осуществляемые при поддержке всех членов, способны стать целостным вкладом ООН в обеспечение мира в духе ее Устава¹.

Когда Совету Безопасности сообщают о возникновении угрозы миру, он просит стороны достичь согласия мирными средствами. Совет может выступить в роли посредника или сформулировать принципы урегулирования спора. Он может просить Генерального секретаря провести расследование и представить доклад о сложившейся ситуации. В случае начала боевых действий Совет Безопасности принимает меры к обеспечению прекращения огня. Он может с согласия заинтересованных сторон направить в конфликтные районы миссии по поддержанию мира для ослабления напряженности и разведения противоборствующих сил. Совет Безопасности вправе разместить миротворческие силы для предотвращения возобновления конфликта. Он обладает полномочиями приносить к выполнению своих решений путем введения экономических санкций и принятия решения о применении коллективных военных мер.

Правовой статус миротворческих сил ООН определяется соглашением между ООН и принимающим государством. В соответствии с этими соглашениями после принятия Советом Безопасности решения об учреждении операции по поддержанию мира соответствующие государства-члены обязаны содействовать осуществлению мандата этой операции.

Согласно ст. 5 и 6 Устава Генеральная Ассамблея по рекомендации Совета Безопасности может приостановить осуществление прав и привилегий, принадлежащих государству как члену Организации, если против него Советом Безопасности были предприняты действия превентивного или принудительного характера. Государство – член ООН, систе-

¹ См.: Бутрос Б. Гали. Повестка дня для мира. Нью-Йорк, 1992. С. 12–13.

матически нарушающее принципы, закрепленные в Уставе, может быть исключено из Организации Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности.

Совет Безопасности действует от имени всех членов Организации. В соответствии со ст. 25 Устава члены Организации соглашаются "подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их". Согласно ст. 43 они обязуются предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением и соглашениями необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода. Такое соглашение или соглашения определяют численность и род войск, степень их готовности и их общее расположение и характер предоставляемых средств обслуживания и помощи.

Устав ООН наделяет Совет Безопасности правом на применение временных и принудительных мер. Временные меры направлены на предотвращение ухудшения ситуации и не должны наносить ущерба правам, притязаниям или положению заинтересованных сторон. Такие меры могут включать требование к сторонам прекратить вооруженные действия, отвести войска на определенные рубежи, а также прибегнуть к той или иной процедуре мирного урегулирования, включая вступление в непосредственные переговоры, обращение к арбитражу, использование региональных организаций и органов. Временные меры не носят принудительного характера. Они не являются юридически обязательными для сторон, но Совет Безопасности в соответствии со ст. 40 Устава ООН "должным образом учитывает невыполнение этих временных мер".

Принудительные меры подразделяются на меры, не связанные с использованием вооруженных сил, и на действия с применением вооруженных сил (ст. 41 и 42 Устава). Применение их – исключительная компетенция Совета Безопасности, составляющая одно из важнейших его полномочий.

В соответствии со ст. 41 Устава принудительные меры, не связанные с использованием вооруженных сил, могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений, а также иные меры подобного характера.

В тех случаях, когда указанные выше меры становятся недостаточными или неэффективными, Совет Безопасности на основе ст. 42 Устава имеет право предпринимать вооруженными силами ООН действия, необходимые для поддержания международного мира и безопасности. Все члены ООН обязуются предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода через территорию, территориальные воды и воздушное пространство. Особым видом принудительных мер является приостановление осуществления прав и

привилегий любого члена ООН, в отношении которого Совет Безопасности принял решение о действиях принудительного характера. Такой мерой является также исключение из членов ООН за нарушение Устава (ст. 6).

Порядок работы. Совет Безопасности проводит свои заседания практически ежедневно с целью рассмотрения вопросов своей повестки дня, предупреждения об угрозах миру, принятия различных мер по контролю за конфликтами и их урегулированию и мобилизации региональной и международной поддержки этих действий. В целях обеспечения непрерывности работы каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН. В его заседаниях без права голоса может участвовать любое государство – нечлен Совета Безопасности, если обсуждаемый вопрос каким-либо образом затрагивает интересы этого члена Организации. На заседаниях Совета может быть приглашено государство – нечлен ООН, если оно является стороной в споре, рассматриваемом Советом Безопасности. Причем он ставит такие условия для участия государства – нечлена Организации, какие найдет справедливыми.

Заседания Совета Безопасности, за исключением периодических заседаний (такие заседания проводятся два раза в год), созываются Председателем в любое время, когда последний считает это необходимым. Однако промежуток между заседаниями должен быть не более 14 дней.

Председатель созывает заседание Совета Безопасности в случаях, если: а) какие-либо спор или ситуация доведены до сведения Совета Безопасности в соответствии со ст. 35 или п. 3 ст. 11 Устава ООН; б) Генеральная Ассамблея делает рекомендации или передает какой-либо вопрос Совету Безопасности в соответствии с п. 2 ст. 11; в) Генеральный секретарь обращает внимание Совета Безопасности на какой-либо вопрос в соответствии со ст. 99 Устава ООН.

Заседания Совета Безопасности обычно проводятся в месте пребывания ООН (т.е. в Нью-Йорке). Однако любой член Совета или Генеральный секретарь может предложить, чтобы Совет Безопасности собирался в другом месте. Если Совет Безопасности принимает такое предложение, он выносит решение относительно места и срока, в течение которого Совет будет заседать в этом месте.

Председательствование в Совете Безопасности осуществляется его членами поочередно в английском алфавитном порядке их наименований. Каждый председатель занимает этот пост в течение одного календарного месяца.

Английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский языки являются как официальными, так и рабочими языками Совета Безопасности. Речи, произнесенные на одном из шести языков, переводятся на другие пять языков.

Решения и постановления. Каждый член Совета Безопасности имеет один голос. Для решения вопросов по существу требуется большин-

ство в 9 голосов, но это количество должно включать голоса всех 5 постоянных членов Совета Безопасности. В этом заключается суть принципа единогласия 5 великих держав. Этот принцип имеет особое значение для успешного функционирования всей системы безопасности в рамках ООН. Он возлагает на великие державы главную ответственность за эффективность деятельности Организации. СССР (а теперь Россия) и США довольно часто использовали свое право вето.

Совет Безопасности на своих заседаниях принимает решения и рекомендации. В любом случае они именуются резолюциями, которые являются юридически обязательными (ст. 25, 48 и др.).

Вспомогательные органы. Согласно ст. 29 Устава Совет Безопасности может учреждать такие вспомогательные органы, какие он найдет необходимыми для выполнения своих функций.

Все эти органы подразделяются на две группы: *постоянные и временные*. К числу постоянных относятся Военно-Штабной комитет, Комитет экспертов, Комитет по приему новых членов, Комитет по вопросу о заседаниях Совета Безопасности вне Центральных учреждений.

Из числа постоянных органов важнейшим является Военно-Штабной комитет (ВШК), статус которого определен в ст. 47 Устава. Он разрабатывает планы применения вооруженных сил, дает советы и оказывает помощь Совету Безопасности по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, к использованию войск, предоставленных в его распоряжение, командованию ими, а также регулированию вооружений и возможному разоружению.

Этот комитет состоит из начальников штабов постоянных членов Совета Безопасности или их представителей. Любой член Организации, не представленный постоянно в комитете, приглашается последним сотрудничать с ним, если эффективное осуществление обязанностей комитета требует участия такого государства – члена Организации в работе комитета.

ВШК подчиняется Совету Безопасности, несет ответственность за стратегическое руководство любыми вооруженными силами, предоставленными в распоряжение Совета.

Комитет проводит свои заседания обычно один раз в 2 недели. Временные органы создаются Советом Безопасности для расследования конкретной ситуации и подготовки всеобъемлющего доклада. Они проводят свои заседания по мере необходимости. В качестве примера отметим Комиссию по расследованию агрессии, совершенной наемниками против Республики Сейшельские Острова (создана в 1981 г.), Комитет для изучения проблемы малых государств в связи с вопросом о возможности их приема в члены ООН (учрежден в 1969 г.).

Статус миротворческих сил ООН. Первой операцией ООН по поддержанию мира была миссия наблюдателей со штаб-квартирой в Иерусалиме – Орган ООН по наблюдению за выполнением условий переми-

рия (ОНВУП), учрежденный в мае 1948 г. и действующий до сих пор. С 1948 г. ООН осуществила около 40 операций по поддержанию мира на четырех континентах. Среди крупнейших были операции в Конго (теперь Заир), Камбодже, Сомали и бывшей Югославии. В настоящее время осуществляются 16 операций с участием около 70 тыс. человек из 77 стран – членов ООН. С 1948 г. в силах ООН проходили службу более 720 тыс. военнослужащих и были задействованы также несколько тысяч гражданских служащих.

В 1991 г. в Сомали разразилась гражданская война, которая привела к гибели более 300 тыс. человек, а 5 млн. человек оказались под угрозой голода. Для ликвидации массового голода и предотвращения массовой резни населения в 1992 г. Организация учредила Операцию ООН в Сомали (ЮНОСОМ). В 1993 г. вместо ЮНОСОМ была создана новая Операция ООН (ЮНИКОМ-2) в целях восстановления порядка, содействия примирению и воссозданию гражданского общества и экономики Сомали.

В 1992 г. для содействия осуществлению мирного соглашения между правительством и Мозамбикским национальным сопротивлением Совет Безопасности учредил Операцию ООН в Мозамбике (ЮНОМОЗ). В рамках ЮНОМОЗ осуществлялись наблюдение за прекращением огня, контроль за демобилизацией комбатантов, координация гуманитарной помощи. ЮНОМОЗ успешно завершила свою миссию в январе 1995 г.

ООН способствовала прекращению 12-летнего конфликта в Камбодже. Более 21 тыс. миротворцев из 100 стран принимали участие в Операции ООН в Камбодже. В соответствии с Соглашениями 1991 г. ООН учредила временный орган ООН в Камбодже (ЮНТАК). Его задача сводилась к осуществлению наблюдения за прекращением огня, разоружению комбатантов, репатриированию беженцев, организации и проведению свободных и справедливых выборов. Задача ЮНТАК была успешно выполнена, и в сентябре 1993 г. она ликвидирована.

ООН сыграла важную роль в окончании 8-летней войны между Ираном и Ираком. Предпринятые Советом Безопасности и Генеральным секретарем активные посреднические усилия привели в августе 1988 г. к прекращению огня и признанию обеими странами мирного плана ООН 1987 г. После прекращения огня между двумя противоборствующими армиями были размещены военные наблюдатели Организации в составе Ирано-Иракской группы военных наблюдателей Организации Объединенных Наций (ИИГВНООН) в целях контроля за прекращением военных действий и выводом войск. ИИГВНООН завершила свою деятельность в 1991 г.

ООН сыграла аналогичную миротворческую роль в Афганистане. По завершению продолжавшихся в течение шести лет переговоров, которые проводились личным представителем Генерального секретаря послом Ди Кордовесом, Афганистан, Пакистан, СССР и США в апреле 1988 г. подписали соглашения, имевшие своей целью урегулирование конфлик-

та. Для проверки хода выполнения соглашений ООН направила наблюдателей, входящих в состав миссии добрых услуг ООН в Афганистане и Пакистане. С завершением вывода советских войск в соответствии с графиком в 1989 г. задача миссии была выполнена.

ООН приложила много усилий для урегулирования конфликта в бывшей Югославии. Стремясь содействовать восстановлению мира, Организация в 1991 г. ввела эмбарго на поставки оружия, а Генеральный секретарь и его личный представитель оказывали содействие в поисках путей урегулирования этого кризиса. Миротворческие силы – силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО), развернутые в 1992 г., стремились создать условия мира и безопасности в Хорватии, содействовали доставке грузов гуманитарной помощи в Боснию и Герцеговину и способствовали тому, чтобы бывшая Югославская республика Македония не была втянута в конфликт. В 1995 г. СООНО были разделены на три операции, охватывающие три страны. В то время когда продолжались переговоры, проводившиеся под эгидой ООН, миротворческие силы ООН и учреждения Организации предпринимали усилия для поддержания прекращения огня, защиты населения и оказания гуманитарной помощи.

В начале 1995 г. “голубые каски” ООН также присутствовали во многих других “горячих” районах. Миссии ООН стремились внести свой вклад в обеспечение безопасности и достижение примирения в Руанде (МООНПР, учрежденная в 1993 г.), установление мира в Анголе (КМООНА, 1989 г.), наблюдение за референдумом в Западной Сахаре (МООНРЗС, 1991 г.) и восстановление нормальных условий на Кипре (ВСООНК, 1964 г.).

Военные наблюдатели находились в Таджикистане (МООНТ, учрежденная в 1994 г.), в Либерии (МНООНЛ, 1993 г.), в Грузии (МООНГ, 1993 г.), на ирако-кувейтской границе (ИКМООНН, 1991 г.) и в штате Джамму и Кашмир – на линии прекращения огня между Индией и Пакистаном (ГВНООНИП, 1949 г.). ООН не имеет своих вооруженных сил. Согласно Уставу Совет Безопасности заключает с государствами соглашения о предоставлении в его распоряжение военных контингентов и соответствующих средств обслуживания.

Генеральная Ассамблея в своей Резолюции A/Res/48/42 от 10 декабря 1993 г. поручила Генеральному секретарю включать в соглашения, заключенные с государствами, предоставляющими контингенты, статью, в соответствии с которой эти государства принимают меры к тому, чтобы личный состав их контингентов, участвующих в операциях ООН по поддержанию мира, имел полное представление о принципах и нормах соответствующего раздела международного права, в частности международного гуманитарного права, и принципах и целях Устава ООН.

Эти силы применяются в общих интересах всех государств – членов ООН. Они необходимы для того, чтобы реагировать на прямую агрессию, будь она неминуемой или фактической. Однако нередко на прак-

тике имеет место ситуация, когда заключаются соглашения о прекращении огня, но они не соблюдаются. В этом случае Организация вынуждена направить воинские подразделения для восстановления и прекращения огня. По мнению ООН, назрела необходимость в использовании Советом Безопасности подразделений принуждения к миру в четко определенных обстоятельствах и с заранее очерченным кругом ведения. Такие подразделения, выделенные государствами-членами, могли бы использоваться по требованию соответствующих государств и состоять из добровольцев, изъявивших желание пойти на такую службу. Развертывание и операции таких сил должны осуществляться с санкции Совета Безопасности; так же как и силы по поддержанию мира, они находились бы под командованием Генерального секретаря ООН. Такие подразделения принуждения к миру не следует путать с силами, которые могут быть в конечном счете созданы в соответствии со ст. 42 и 43 для реагирования на акты агрессии, или с военным персоналом, который правительства могут согласиться иметь в качестве резервного контингента для предоставления в распоряжение операций по поддержанию мира. Миротворчество нередко является прелюдией к поддержанию мира – точно так же, как развертывание сил ООН на месте может расширить возможности предотвращения конфликта, обеспечить миротворческие усилия и во многих случаях служить предпосылкой для миротворчества.

§ 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ ООН

Компетенция. ЭКОСОС является одним из главных органов ООН. Он координирует экономическую и гуманитарную деятельность ООН, основные направления которой закреплены в ст. 55 Устава ООН. С целью создания условий стабильности и благополучия ООН содействует: а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; б) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования; в) всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без различия расы, пола, языка и религии.

Все члены ООН обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55 Устава.

Ответственность за выполнение функций Организации в области международного экономического и социального сотрудничества Устав ООН возлагает на Генеральную Ассамблею и под ее руководством на ЭКОСОС, которому для этой цели предоставляются соответствующие полномочия.

ЭКОСОС наделен следующими функциями и полномочиями: а) служить центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем глобального или межотраслевого характера и для выработки рекомендаций в отношении политики по этим проблемам для государств – членов Организации и системы Организации Объединенных Наций в целом; б) предпринимать или инициировать исследования, составлять доклады и давать рекомендации по международным вопросам в экономической и социальной областях, в области культуры, образования, здравоохранения и относящимся к ним вопросам; в) поощрять уважение и соблюдение прав человека и основных свобод; г) созывать международные конференции и составлять для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций по вопросам, входящим в его компетенцию; д) вести переговоры со специализированными учреждениями относительно соглашений, определяющих их взаимоотношения с Организацией Объединенных Наций; е) согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и дачи им рекомендаций, а также путем дачи рекомендаций Генеральной Ассамблее и членам Организации Объединенных Наций; ж) оказывать услуги, одобренные Генеральной Ассамблеей, членам ООН, а также специализированным учреждениям по просьбе последних; з) консультироваться с соответствующими неправительственными учреждениями по вопросам, которыми занимается Совет.

ЭКОСОС состоит из 54 членов ООН, избираемых Генеральной Ассамблеей; 18 членов ЭКОСОС избираются ежегодно сроком на 3 года. Выбывающий член Совета может быть переизбран немедленно. Избрание происходит в следующем порядке: 6 членов – от государств Восточной Европы, 13 – от государств Западной Европы и других государств, 11 – от государств Азии, 14 – от государств Африки, 10 – от государств Латинской Америки. Каждый член ЭКОСОС имеет одного представителя.

Порядок работы. ЭКОСОС, как правило, проводит организационную сессию и две очередные сессии в год. Организационная сессия созывается во второй вторник в январе, первая очередная сессия – во второй вторник в апреле и вторая очередная сессия – в первую среду в июле.

Специальные сессии Совета проводятся: а) по решению Совета; б) по требованию или с согласия большинства членов Совета; в) по требованию Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности. Сессии проводятся в Центральном учреждении ООН.

Каждый член ЭКОСОС имеет один голос. Решения ЭКОСОС принимаются большинством голосов членов Совета, участвующих в голосовании.

Вспомогательные органы. Согласно ст. 68 Устава ООН ЭКОСОС создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощ-

рению прав человека, а также такие другие комиссии, которые могут потребоваться для выполнения его функций.

В состав вспомогательных органов Совета входят:

а) 9 функциональных комиссий: Статистическая комиссия, Комиссия по народонаселению и развитию, Комиссия социального развития, Комиссия по правам человека, Комиссия по положению жепцин, Комиссия по наркотическим средствам, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному законодательству, Комиссия по использованию науки и техники в целях развития и Комиссия по устойчивому развитию;

б) 5 региональных комиссий: Экономическая комиссия для Африки (Аддис-Абеба, Эфиопия), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (Бангкок, Таиланд), Экономическая комиссия для Европы (Женева, Швейцария), Экономическая комиссия для Америки и Карибского района (Сантьяго, Чили) и Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (Амман, Иордания);

в) 4 постоянных комитета: Комитет по программе и координации, Комиссия по населенным пунктам, Комитет по неправительственным организациям и Межправительственная рабочая группа экспертов по международным стандартам в области учета и отчетности;

г) ряд экспертных органов и организаций, в частности в области планирования развития, природных ресурсов, новых и возобновляющих источников энергии и использования энергии в интересах развития, экономических, социальных и культурных прав;

д) исполнительные Комитеты и правления Детского фонда ООН, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Программы развития ООН, Фонда ООН для деятельности в области народонаселения, Всемирной продовольственной программы и Международного учебного и научно-исследовательского института по улучшению положения женщин. К ЭКОСОС относятся также Международный совет по контролю за наркотическими средствами и Всемирный продовольственный совет.

Связь с другими организациями. ЭКОСОС уполномочивается вступить с любым из специализированных учреждений в соглашения, определяющие условия, на которых соответствующие учреждения установили связь с Организацией. Таких специализированных учреждений насчитывается 14 и все они имеют соглашения с ООН (подробнее об этом см. гл. X).

ЭКОСОС вправе проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию (ст. 71 Устава ООН). Консультативный статус при ЭКОСОС предоставлен более 1500 неправительственным организациям. Они подразделяются на три категории: к *категории I* относятся организации, связанные с большинством аспектов дея-

тельности Совета; к *категории II* относятся организации, обладающие особым опытом в конкретных областях; к *категории III* относится обширный список организаций, оказывающих ЭКОСОС, его вспомогательным органам и другим органам ООН помощь по мере необходимости.

Неправительственные организации, которым предоставлен консультативный статус, могут направлять своих наблюдателей на открытые заседания Совета и его вспомогательных органов, а также могут представлять письменные заявления, касающиеся работы ЭКОСОС. Они могут также консультироваться с Секретариатом ООН по вопросам, составляющим взаимный интерес.

Предварительное планирование мероприятий по сотрудничеству ЭКОСОС с организациями осуществляет Комитет по неправительственным организациям, состоящий из 13 членов, избираемых на 4 года на основе принципа справедливого географического представительства.

§ 6. СОВЕТ ПО ОПЕКЕ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД. СЕКРЕТАРИАТ

Совет по опеке. ООН под своим руководством создала международную систему опеки для управления теми территориями, которые включены в нее индивидуальными соглашениями, и для наблюдения за этими территориями. Эти территории именуются территориями под опекой.

Соглашение об опеке в каждом случае должно включать условия, на которых будет управляться территория под опекой, а также определять власть, которая будет осуществлять управление территорией под опекой. Такая власть называется управляющей властью и может представлять собой одно или более государств или ООН как таковую.

Совет по опеке, являясь одним из главных органов ООН, действует под руководством Генеральной Ассамблеи ООН и оказывает ей помощь в выполнении функций ООН относительно международной системы опеки.

Совет по опеке рассматривает отчеты, представляемые управляющей властью. Он принимает петиции и рассматривает их по существу. Совет устраивает периодические посещения соответствующих территорий под опекой в согласованные с управляющей властью сроки. Устав ООН обязывает Совет предпринять любые действия в соответствии с соглашениями об опеке.

В Совет по опеке входят пять постоянных членов Совета Безопасности – Российская Федерация, Китай, Франция, Соединенное Королевство и США.

Цели системы опеки были осуществлены в такой степени, что все подопечные территории достигли самоуправления и независимости – в

качестве отдельных государств или присоединившись к соседним независимым государствам. В ноябре 1994 г. Совет Безопасности принял решение о прекращении Соглашения об опеке ООН в отношении последней из первоначальных 11 подопечных территорий – подопечной территории Тихоокеанские острова (Палау), управляемой Соединенными Штатами. Отныне Совет собирается на свои сессии лишь по мере необходимости.

Международный суд. Является главным судебным органом ООН. Его Статут составляет неотъемлемую часть Устава ООН.

Международный суд состоит из 15 судей, причем в его составе не может быть двух граждан одного государства. Члены Суда избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности из числа лиц, внесенных в список по предложению национальных групп Постоянной Палаты Третейского суда. Судьи избираются на основе гражданства. Однако при назначении обращается внимание на то, чтобы в Суде были представлены главные правовые системы всего мира. Национальная группа может выставить не более 4 кандидатов. Причем до выставления кандидатур она обязана запрашивать мнение высших судебных органов, юридических факультетов, высших правовых учебных заведений и академий своей страны, а также национальных отделений международных академий, занимающихся изучением права. Избранными считаются кандидаты, получившие абсолютное большинство голосов в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности. Судьи избираются на девятилетний срок и могут быть переизбраны. Занимая должность судьи, они не могут занимать другой должности.

С момента функционирования Суда представитель СССР, а в дальнейшем России постоянно избирается членом Международного суда ООН.

Члены Суда при исполнении ими судебных обязанностей пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами. Место пребывания Суда – г. Гаага, Нидерланды.

К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями.

Стороной в споре, рассматриваемом Судом, могут быть только государства и только участники Статута Суда. Последние могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения, *ipso facto*, в отношении любого иного государства, принявшего такое обязательство, юрисдикцию Суда обязательной во всем правовым спорам, касающимся: а) толкования договора; б) любого вопроса международного права; в) наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства; г) характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международных обязательств. Такие заявления сдаются на хранение Генеральному сек-

ретарю и они означают признание обязательной для себя юрисдикции Международного суда.

Суд обязан решать переданные ему споры на основании международного права и в процессе судебного разбирательства применяет международные конвенции, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; судебные решения (обязательные лишь для участвующих в деле сторон) и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Статут Суда не ограничивает его право разрешать дело *ex aequo ex bono* (по справедливости, а не по формальному закону), если стороны с этим согласны.

Суд заседает постоянно, за исключением судебных вакансий, сроки и длительность которых устанавливаются судом.

Обычно Суд осуществляет свою деятельность на пленарных заседаниях, однако по просьбе сторон он может образовать подразделения ограниченного состава, которые называются камерами. Решение, постановленное одной из камер, считается вынесенным самим Судом. В рамках Суда была образована камера по рассмотрению экологических дел, ежегодно образуется камера по упрощенным процедурам.

Официальными языками Суда являются французский и английский. Судопроизводство состоит из двух частей: письменного и устного судопроизводства. Письменное судопроизводство состоит из представления Суду и сторонам меморандумов, контрмеморандумов и, если потребуются, объектов на них, а равно всех подтверждающих их бумаг и документов. Устное судопроизводство состоит в заслушивании Судом свидетелей, экспертов, представителей, поверенных адвокатов.

Решение Суда обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. Оно является окончательным и обжалованию не подлежит. Если какая-либо сторона не выполняет обязательств, возложенных на него Судом, то Совет Безопасности по просьбе другой стороны может, если признает это необходимым, сделать рекомендации или решить вопрос о принятии мер для приведения решения в исполнение (п. 2 ст. 94 Устава ООН).

Помимо рассмотрения спора, Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом ООН или согласно Уставу. По установленному порядку четыре главных органа ООН, два вспомогательных органа Генеральной Ассамблеи, 14 специализированных учреждений ООН и МАГАТЭ вправе запрашивать такое заключение Суда. Суд выносит свои консультативные заключения в открытом заседании.

В настоящее время потенциал Международного суда используется не в полной мере. Более широкое использование Суда стало бы важным вкладом в миротворческую деятельность ООН. Для усиления его роли Секретариат ООН рекомендует предпринять следующие шаги:

а) всем государствам-членам следует признать общую юрисдикцию Суда в соответствии со ст. 36 его Статута, без каких бы то ни было оговорок, до истечения в 2000 году Десятилетия международного права ООН. В тех случаях, когда внутригосударственные структуры не допускают этого, государствам следует на двусторонней или многосторонней основе договориться о всеобъемлющем перечне вопросов, которые они готовы передавать на рассмотрение Суда, и им следует снять свои оговорки относительно его юрисдикции к тем положениям многосторонних договоров, которые касаются урегулирования споров¹;

б) когда передача спора на рассмотрение Суда полного состава в практическом плане затруднена, следует использовать юрисдикцию камер Суда;

в) государствам следует оказать поддержку Целевому фонду, созданному для оказания помощи странам, которые не могут себе позволить расходы, связанные с передачей спора на рассмотрение Суда, и таким странам следует в полной мере пользоваться этим Фондом в целях разрешения своих споров².

Секретариат. Он обслуживает главные и все другие органы ООН и осуществляет руководство их программами. Секретариат состоит из Генерального секретаря и сотрудников, работающих в центральных учреждениях и во всем мире, и занимается решением вопросов, связанных с повседневной деятельностью ООН.

В состав Секретариата ООН входит 14 000 представителей примерно из 170 стран мира. В качестве международных гражданских служащих они, как и Генеральный секретарь, подотчетны в своей деятельности только Организации; каждый из них дает присягу не запрашивать и не получать инструкций от какого бы то ни было правительства или любой другой власти, не имеющей отношения к Организации. Согласно ст. 100 Устава, каждое государство – член ООН обязуется уважать строго международный характер обязанностей Генерального секретаря и персонала Секретариата и не пытаться оказывать на них влияния при исполнении ими своих обязанностей.

Работа Секретариата столь же разнообразна, как и перечень проблем, которыми занимается ООН. Сфера ответственности Секретариата

¹ СССР в 1989 г. признал юрисдикцию Суда по рассмотрению споров, вытекающих из применения шести международных договоров по правам человека, и в этой связи снял по ним свои оговорки о непризнании обязательной юрисдикции Суда.

² См.: Бутрос Б. Гали. Повестка дня для мира, 1995 год. ООН. Нью-Йорк, 1995. С. 92–93.

охватывает различные виды деятельности: от организации операций по поддержанию мира до посредничества в разрешении международных споров. Персонал Секретариата осуществляет также обзор мировых экономических тенденций и проблем; проводит исследования в таких областях, как права человека и устойчивое развитие; организует международные конференции по вопросам, вызывающим озабоченность во всемирном масштабе; контролирует выполнение решений, принятых органами Организации; осуществляет устный перевод выступлений и перевод документов на официальные языки Организации; снабжает мировые средства массовой информации сведениями о деятельности ООН.

Руководителем Секретариата является Генеральный секретарь и в этом качестве он действует на всех заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, ЭКОСОС и Совета по опеке и выполняет другие функции, которые возлагаются на него этими органами. Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее ежегодный отчет о работе Организации.

Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности информацию о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

Генеральный секретарь вносит большой вклад в предотвращение возникновения, эскалацию или расширение международных споров, в частности, путем осуществления миссии “добрых услуг” в интересах “превентивной дипломатии”.

Каждый Генеральный секретарь определяет также основные приоритеты своей деятельности в общем контексте времени, в котором он работает. Например, в 1992 г. будучи Генеральным секретарем, Бутрос Гали по поручению Совета Безопасности подготовил Программу мира, которая представляет собой программу весомых мероприятий, направленных на закрепление или установление мира в период после окончания “холодной” войны. В 1994 г. он подготовил Программу, которая представляет собой проект развития, рассчитанный на период, захватывающий XXI в.

В настоящее время Генеральным секретарем ООН является Кофи Аннан (Гана). Его предшественниками были: Бутрос Гали из Египта, занимавший должность Генерального секретаря с 1992 по 1996 г.; Хавьер Перес де Куэльяр из Перу, занимавший должность с 1982 по 1991 г.; Курт Вальдхайм из Австрии, который занимал пост Генерального секретаря с 1972 по 1981 г.; У. Тан из Бирмы (ныне Мьянма), который был Генеральным секретарем с 1961 по 1971 г.; Даг Хаммаршельд из Швеции, занимавший должность с 1953 г. до своей гибели в 1961 г. в авиационной катастрофе в Африке, и Трюгве Ли из Норвегии, который был Генеральным секретарем в период с 1945 по 1953 г.

Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей ООН по рекомендации Совета Безопасности на 5-летний срок, по истечении которого он может быть назначен вновь.

Одним из подразделений Секретариата ООН является Центр ООН по правам человека, возглавляемый Верховным комиссаром ООН по правам человека.

§ 7. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ООН

Понятие и правовой статус. Согласно ст. 7 Устава ООН все органы Организации подразделяются на две группы: главные органы и вспомогательные органы. В отличие от главных органов в Уставе подробно не раскрываются понятие и правовой статус вспомогательных органов. В нем лишь отмечается, что вспомогательные органы, когда окажутся необходимыми, могут учреждаться в соответствии с Уставом ООН. Правомерность создания таких органов вытекает также из ст. 22, 29, 68 Устава ООН. Указанные статьи подчеркивают, что такие органы создаются главными органами для осуществления ими своих функций. Юридическим основанием для создания вспомогательных органов являются правила процедуры главных органов ООН.

По срокам действия вспомогательные органы объединяются в две группы: органы, созданные для выполнения какой-либо конкретной работы; органы, функционирующие в течение данной (одной) сессии главного органа.

Функции любого вспомогательного органа ООН носят ограниченный характер. Они выполняют строго очерченную их учредительным актом работу. Деятельность этих органов полностью определяется главным органом, они находятся в полном подчинении и под исключительным контролем этого главного органа, указания которого для них обязательны. Это означает, что главный орган может отменить любое решение вспомогательного органа или ограничить функции и полномочия вспомогательного органа, изъять из его компетенции тот или иной вопрос, сам может рассмотреть данный вопрос.

Разумеется, статус и значимость вспомогательных органов ООН не адекватны. Одни из них являются практически межправительственными организациями, а другие – автономными межправительственными органами.

Ниже приводятся основные сведения о некоторых вспомогательных органах ООН.

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). Учрежден Генеральной Ассамблеей в соответствии с Резолюцией 57(1) от 11 декабря 1946 г. в качестве временной чрезвычайной программы “в целях охраны здоровья детей вообще и детей стран, ставших жертвами агрессии, в особенности” и действовал в качестве ее вспомогательного органа, имея полуавтономный статус. Фонд стал действовать на постоянной основе после принятия 6 октября 1953 г. Резолюции Генеральной Ассамблеи 802(VIII) от 20 ноября 1959 г.

Основной целью ЮНИСЕФ является улучшение условий жизни детей и молодежи, независимо от их расовой принадлежности, религиозных и политических убеждений. Значимая часть помощи ЮНИСЕФ осуществляется путем предоставления медикаментов, различных предметов потребления, продуктов питания. Он также оказывает помощь правительствам в разработке планов и программ по всестороннему удовлетворению потребностей детей. Важную роль играет такой вид помощи, как предоставление стипендий для подготовки из местного населения персонала и административных работников для центров здравоохранения и дневных центров по уходу за детьми.

При осуществлении этих мероприятий ЮНИСЕФ взаимодействует с 38 национальными комитетами и более 180 неправительственными организациями. ЮНИСЕФ оказывает поддержку в выполнении программ защиты ребенка в 144 странах и территориях.

Источниками финансирования ЮНИСЕФ являются добровольные взносы правительств как в общий фонд, так и на специальные цели; средства, поступающие от системы учреждений ООН; взносы общественных организаций, а также доходы от продажи открыток ЮНИСЕФ и некоторые другие.

Руководит ЮНИСЕФ Правление, состоящее из представителей 41 государства – члена ООН, которые избираются ЭКОСОС сроком на 3 года. Секретариат ЮНИСЕФ возглавляет Директор-исполнитель, который назначается Генеральным секретарем ООН. Штаб-квартира ЮНИСЕФ находится в Нью-Йорке.

В 1965 г. ЮНИСЕФ присуждена Нобелевская премия мира “За развитие отношений братства между народами”.

Программа развития ООН (ПРООН). Учреждена Генеральной Ассамблеей на ее сессии в 1965 г. ПРООН является центральной программой в системе ООН по финансированию проектов экономического и социального развития.

Основная цель ПРООН – содействие развивающимся странам в их усилиях по ускорению экономического и социального развития путем оказания им помощи, увязываемой с их национальными планами развития, первоочередными потребностями и целями, в деле достижения более высокого уровня экономического и социального благосостояния населения этих стран, а также путем соответствующих мер по оказанию им помощи в осуществлении программы действий по установлению Нового международного экономического порядка.

При оказании помощи развивающимся странам администрация ПРООН должна исходить из следующих утвержденных Генеральной Ассамблеей принципов: помощь оказывается только правительствам, через их посредство, с их согласия или по их просьбам. Соответствующее правительство по консультации ПРООН определяет вид и характер оказываемой стране помощи.

Через глобальную сеть, которая состоит из 136 представительств, ПРООН осуществляет сотрудничество с правительствами, гражданскими организациями и частными лицами примерно 175 развивающихся стран и территорий. Для реализации проектов и программ, осуществляемых при ее поддержке, ПРООН привлекает национальный технический потенциал развивающихся стран, а также экспертов из более чем 30 международных учреждений и неправительственных организаций.

Группа независимых консультантов ПРООН ежегодно готовит доклад о развитии людских ресурсов, который помогает международному сообществу разрабатывать новые практические и прагматические концепции, мероприятия и политические документы, направленные на оказание содействия развитию, ориентированному на человека.

ПРООН играет роль главного координатора мероприятий в области развития, предпринимаемых в рамках ООН. В частности, она распоряжается средствами фонда капитального развития ООН (ЮНКДФ), Программы добровольцев ООН (ДООН) и фонда ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ).

ПРООН финансируется за счет добровольных взносов государств.

Высшим органом ПРООН является Совет управляющих, состоящий из 48 представителей правительств, избираемых на трехлетний период. Он ежегодно собирается на свои сессии, представляет ежегодный доклад о своей работе Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС.

Высшим должностным лицом ПРООН является Администратор, назначаемый Генеральной Ассамблеей на 3-летний срок.

Официальными языками Совета управляющих являются английский, испанский, китайский, русский и французский, а его рабочими языками – английский, французский и испанский.

Штаб-квартира ПРООН находится в Нью-Йорке.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). Учреждена на XIX сессии Генеральной Ассамблеи в качестве ее постоянного органа в 1964 г.

Основной целью ЮНКТАД является поощрение международной торговли в целях ускорения экономического развития, в частности, торговли между странами, а также между странами, имеющими различные социальные и экономические системы. В задачи ЮНКТАД входит разработка принципов и политики, касающихся международной торговли и соответствующих проблем экономического развития, а также координации политики правительств и международных организаций в области торговли.

Среди функций ЮНКТАД – политический анализ; проведение обсуждений на межправительственном уровне, достижение консенсуса и проведение переговоров; осуществление текущего контроля, выполнение решений и принятие последующих мер; техническое сотрудничество.

Переговоры, проведенные под эгидой ЮНКТАД, привели ко многим позитивным результатам. В частности, в 1971 г. одобрено Соглашение о всеобщей системе преференций, благодаря которым к экспорту развивающихся стран стоимостью более 70 млн. долл. на рынках большинства развитых стран применяется преференциальный метод. В 1989 г. в рамках ЮНКТАД заключено Соглашение о глобальной системе торговых преференций среди развивающихся стран. Под эгидой ЮНКТАД разработаны и заключены международные соглашения о поставке сырьевых товаров, в том числе какао, сахара, натурального каучука, джута, тропических пород древесины, олова, оливкового масла и пшеницы. В 1989 г. в рамках ЮНКТАД учрежден Общий фонд для сырьевых товаров, призванный содействовать финансированию создания международных товарных запасов и поддерживать проведение исследований и работ по отдельным сырьевым товарам.

ЮНКТАД внесла вклад в разработку и заключение ряда международных договоров по морскому транспорту, в частности, конвенций: о кодексе поведения линейных конференций (1974 г.), о международной перевозке грузов морем (1978 г.), о международных смешанных перевозках грузов (1980 г.), об условиях регистрации судов (1986 г.) и о морском залоге и ипотеке (1993 г.).

Высшим органом ЮНКТАД является сессия, созываемая один раз в четыре года. Состоялись девять таких сессий. Исполнительным органом ЮНКТАД является Совет по торговле и развитию. В него входят 138 государств. Он открыт для участия всех стран – членов ЮНКТАД (входит 188 государств). Совет проводит свои заседания 2 раза в год.

Генеральная Ассамблея возложила на секретариат ЮНКТАД ответственность за обеспечение деятельности двух межправительственных органов: Комиссии по международным инвестициям и транснациональным корпорациям и Комиссии по науке и технике в целях развития.

Местопребывание секретариата ЮНКТАД – г. Женева.

Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Учреждена Генеральной Ассамблеей на XXI сессии в 1966 г. с целью содействия прогрессивному согласованию и унификации права международной торговли. Она начала свою работу в 1968 г. Первоначально ЮНСИТРАЛ состояла из 29 государств-членов, представляющих различные географические регионы и основные правовые системы мира. На своей XXVIII сессии Генеральная Ассамблея расширила членский состав Комиссии до 36 членов. Члены Комиссии избираются на 6-летний срок. На своей XXXXX сессии Генеральная Ассамблея вновь подтвердила мандат ЮНСИТРАЛ как центрального правового органа в рамках системы ООН в области права международной торговли на координацию правовой деятельности в этой области.

В число задач, порученных Генеральной Ассамблеей ЮНСИТРАЛ, входит: координация работы международных организаций, занимающих-

ся вопросами права международной торговли, содействие более широкому участию государств в действующих международных конвенциях и разработка новых конвенций и других документов, относящихся к праву международной торговли. К функциям Комиссии относятся также подготовка кадров и оказание помощи в области права международной торговли путем проведения симпозиумов, семинаров и консультаций на национальном и региональном уровнях. ЮНСИТРАЛ уделяет преимущественное внимание изучению и подготовке единообразных норм права в следующих областях: международная купля-продажа товаров, международные платежи, включая юридическое руководство по переводу денежных средств с помощью ЭВМ, международный торговый арбитраж и международное законодательство в области морских перевозок, бартерной торговли и поставок.

В рамках ЮНСИТРАЛ подготовлен ряд важных международных конвенций, в том числе Конвенция об исковой давности в международной купле-продаже товаров (1974 г.), Конвенция ООН о перевозке грузов морем (1978 г.), Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров (1980 г.), Конвенция ООН об ответственности операторов транспортных терминалов в международной торговле (1991 г.), Конвенция о международных переводных векселях и международных простых векселях (1988 г.), Конвенция ООН о независимых гарантиях и резервных аккредитивах (1995 г.).

Помимо текстов ЮНСИТРАЛ разработала тексты типовых правил, широко применяемых в практике международной торговли. Среди них Типовой закон о международном торговом арбитраже (1985 г.), Типовой закон о международных кредитных переводах (1992 г.), Типовой закон о порядке заключения контрактов о купле-продаже товаров, выполнении строительных работ и предоставлении услуг (1994 г.), Правовое руководство по составлению международных контрактов на строительство промышленных объектов (1987 г.), Правовое руководство по международным бартерным сделкам (1992 г.).

ЮНСИТРАЛ проводит ежегодные сессии попеременно в Нью-Йорке и Женеве.

Комиссия международного права (КМП). Генеральная Ассамблея 21 ноября 1947 г. одобрила Резолюцию 174 (II) об учреждении КМП и утвердила Положение о ней. Членами КМП могут быть лица, удовлетворяющие "всем предъявляемым требованиям". Согласно Положению членами КМП должны быть лица "с признанным авторитетом в области международного права".

Генеральный секретарь составляет список выдвинутых правительствами кандидатов в алфавитном порядке и представляет его для проведения выборов в Генеральную Ассамблею. Выборы проводятся тайным голосованием. Среди членов Комиссии не может быть двух граждан

одного и того же государства. КМП состоит из 34 членов. Члены Комиссии избираются на 5 лет.

КМП является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. Комиссия призвана помочь ей в выполнении функций по поощрению прогрессивного развития международного права и его кодификации (п. 1 ст. 13 Устава ООН). Согласно ст. 15 Положения о КМП выражение “прогрессивное развитие международного права” для удобства употребляется в смысле подготовки проектов конвенции по тем вопросам, которые еще не регулируются международным правом или по которым право еще недостаточно развито в практике государств. Равным образом выражение “кодификация международного права” для удобства употребляется в смысле более точного формулирования и систематизации норм международного права в тех областях, в которых уже имеются обширная государственная практика, прецеденты и доктрина.

Согласно Положению КМП занимается преимущественно вопросами международного публичного права, но она может рассматривать и вопросы международного частного права.

Комиссия готовит свои проекты в форме статей и представляет их Генеральной Ассамблее с комментариями. КМП может рекомендовать проект государствам – членам ООН с целью заключения конвенции или созвать конференцию для заключения конвенции.

КМП заслуженно пользуется репутацией ведущего мирового органа в области международного нормотворчества. На основе проектов, подготовленных ею, заключено 14 многосторонних конвенций (например, Женевские конвенции по морскому праву 1958 г., Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.).

В последние годы КМП активно работает над проектом кодекса преступлений против мира и безопасности человечества и проектом статей об ответственности государств.

За 40 лет своего существования КМП превратилась в наиболее уважаемый международный орган в области кодификации и прогрессивного развития международного права.

Университет ООН (УООН). Учрежден на XXVII сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 г. в качестве ее автономного органа (Резолюция 2951 от 11 декабря 1972 г.).

Представляя собой учебное заведение нового типа, Университет помогает укреплению международного научного сотрудничества в целях решения насущных глобальных проблем. От традиционных учебных университетов он отличается структурой и характером деятельности. У него нет собственных студентов, преподавательского состава и территории. УООН действует через глобальную сеть учебных и научно-исследовательских учреждений, включая собственные научно-иссле-

тельные и учебные центры и программы, и привлекает к работе отдельных ученых для рассмотрения проблем глобального характера.

Первоочередными областями деятельности Университета являются: универсальные общечеловеческие ценности и глобальная ответственность; новые направления в мировой экономике; рациональные глобальные системы обеспечения жизни; достижения науки и техники; демографическая динамика и благосостояние людей. УООН стремится также укреплять научно-исследовательский и учебный потенциал в развивающихся странах.

Научно-исследовательские и учебные центры и программы Университета охватывают конкретные области исследований и подготовки. УООН осуществляет собственные исследования и подготовку специалистов и сотрудничает в этих областях с высшими учебными заведениями многих стран. Университет имеет следующие научно-исследовательские и учебные центры и программы: Всемирный институт развития экономических исследований (УООН/ВИДЕР, Хельсинки); Институт новых технологий (УООН/ТЕХ, Маастрихт); Международный институт программных технологий (УООН/ИИСТ, Макао); Институт природных ресурсов Африки (УООН/ИНРА, Анкара); Институт перспективных исследований УООН для изучения отдельных глобальных вопросов в повестке дня ООН и др.

Руководящим органом Университета является Совет Университета, состоящий из 28 членов. Они назначаются совместно Генеральным секретарем ООН и Генеральным директором ЮНЕСКО сроком на 6 лет. Функции исполнительного органа выполняет Ректор УООН. Он назначается Генеральным секретарем ООН после консультаций с Генеральным директором ЮНЕСКО.

Местопребывание Университета – г. Токио.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Какие органы являются главными органами ООН?
2. Какова юридическая сила резолюций Генеральной Ассамблеи ООН?
3. В чем смысл принудительных мер Совета Безопасности ООН?
4. Каковы особенности статуса миротворческих сил ООН?
5. Каков вклад Комиссии международного права в прогрессивное развитие международного публичного права?

ЛИТЕРАТУРА

Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М., 1960.

Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981.
Шрепpler X.-A. Международные организации. Справочник. М., 1995.
Яновский М.В. Генеральная Ассамблея ООН. Кипинев, 1971.

Alvarez J. Judging the Security Council – American Journal of International Law. Vol. 90. 1996. N 1. P. 1 – 39.

Basic Facts about the United Nations. New York, 1995.

Blaine S. United Nations General Assambly Resolution in Our Changing World. N.Y., 1991.

Fitzmaurice G. The Law and Procedure of the International Court of Justice. Vols. 1 and 2. Cambridge, 1986.

McWhinney E. United Nations Law Making. Paris, 1984.

Osmanczyk F. The Encyclopedia of the United Nations and International Agreements. Philadelphia and London, 1985.

Simma B. (Eds.) The Charter of the United Nations: A Commentary. Oxford / New-York, 1995.

The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective. The Hague / London / Boston, 1995.

Глава XII. СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

§ 1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СНГ

В конце 1991 г. прекратил свое существование Советский Союз. В международном сообществе появилось новое образование – Содружество Независимых Государств (СНГ). На переломном историческом этапе, в трудных условиях переходного периода жизненно важно было сохранить на постсоветском пространстве все то позитивное, что связывало народы столетиями общей истории в политике, экономике, культуре, гуманитарных связях, в межличностном общении, и на этой основе развивать сотрудничество качественно нового уровня.

Учредителями СНГ стали 11 государств – бывших республик СССР: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. В 1993 г. членом Содружества стала и Грузия.

Учредительными актами СНГ являются три документа: Соглашение о его создании от 8 декабря 1991 г., Протокол и Декларация от 21 декабря 1991 г. Устав СНГ был принят 22 января 1993 г. Его подписали представители семи государств: Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана. Российская Федерация ратифицировала Устав СНГ 15 апреля 1993 г.

Являясь правовой базой СНГ, Устав направлен на усиление центристских тенденций в Содружестве, на его консолидацию. Устав служит делу укрепления тенденции создания на территории бывшего СССР зоны стабильности и активного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях.

Относительно юридической природы СНГ мнения юристов не однозначны. Одни полагают, что минимальной правовой **формой** Содружества может выступать конфедерация. Другие считают, что СНГ – это не что иное, как региональная международная организация. Третьи высказывают точку зрения, что Содружество является одновременно и конфедерацией, и международной организацией. А четвертые вообще рассматривают СНГ как аморфное образование.

Учредительные документы СНГ, его Устав, практическая деятельность позволяют сделать вывод о том, что Содружество является региональной международной организацией. Оно создано суверенными государствами путем подписания международного договора, его юридической базой стало международное право. СНГ преследует определенные цели, которые зафиксированы в учредительных документах. Образованы и действуют координирующие органы. СНГ предоставлен статус наблюдателя ООН. Единственное, чем пока не занимается Сод-

ружество, — заключение от своего имени международных договоров. Однако есть уверенность, что с течением времени СНГ будет заниматься и этой функцией, присущей региональным международным организациям.

Цели и принципы СНГ определены в его учредительных документах и в Уставе. Содружество создано для осуществления сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной, культурной и иных областях. Особо выделена необходимость сотрудничества в обеспечении мира и безопасности, осуществлении эффективных мер по сокращению вооружений и военных расходов, ликвидации ядерного и других видов оружия массового уничтожения, достижении всеобщего и полного разоружения.

Страны СНГ поставили перед собой задачу всестороннего и сбалансированного развития государств в рамках общего экономического пространства, а также межгосударственной кооперации и интеграции. В целях более эффективного решения этой задачи государства Содружества в сентябре 1993 г. заключили договор о создании Экономического союза.

Важнейшей целью создания СНГ является обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами ОБСЕ. В качестве одной из целей создания Содружества указаны взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений.

Для достижения целей СНГ его участники определили следующие принципы: суверенное равенство государств, уважение суверенитета; неприменение силы или угрозы силой; территориальная целостность государств; нерушимость государственных границ; разрешение споров мирными средствами; невмешательство во внутренние и внешние дела друг друга; уважение неотъемлемого права народов на самоопределение и права распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне; обеспечение прав человека и основных свобод; сотрудничество между государствами; добросовестное выполнение принятых на себя обязательств по документам Содружества, включая его Устав; верховенство международного права в межгосударственных отношениях; взаимопомощь при условии согласия на ее оказание; духовное единение народов.

§ 2. ОРГАНЫ СНГ

Высшим органом Содружества является Совет глав государств. Он обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств в сфере их общих интересов. Совет собирается на заседания два раза в год. Внеочередные заседания могут созываться по инициативе одного из государств-членов.

Совет глав правительств призван координировать сотрудничество органов исполнительной власти стран СНГ в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. Совет собирается на заседания четыре раза в год.

Решения Совета глав государств и Совета глав правительств принимаются консенсусом. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не должно рассматриваться в качестве препятствия для принятия решения.

Совет глав государств и Совет глав правительств могут проводить совместные заседания. Главы государств и главы правительств на заседаниях соответствующих Советов председательствуют поочередно в порядке русского алфавита названий государств Содружества. В декабре 1993 г. был учрежден пост Председателя уставных органов СНГ. В течение последующих пяти лет по единодушному решению всех стран Содружества его занимала Россия.

Совет министров иностранных дел осуществляет на основе решений Совета глав государств и Совета глав правительств координацию внешнеполитической деятельности стран СНГ, включая их деятельность в международных организациях, а также организацию консультаций по вопросам мировой политики, представляющим взаимный интерес. Совет действует на основе Положения 1993 г. При Совете министров иностранных дел создана Постоянная комиссия по миротворческой деятельности.

В качестве постоянно действующего исполнительного и координирующего органа Содружества создан **Координационно-консультативный комитет**. С 1994 г. при нем работает Комиссия Экономического союза.

В рамках СНГ действует **Совет министров обороны**, который является органом Совета глав государств по вопросам военной политики и военного строительства. Имеется Штаб по координации военного сотрудничества государств Содружества. **Совет командующих пограничными войсками** является органом Совета глав государств по вопросам охраны внешних границ стран Содружества и обеспечения стабильного положения на них.

В целях координации деятельности по борьбе с преступностью создан **Совет министров внутренних дел** Содружества. Сотрудничают и другие правоохранительные органы, в том числе и прокуратуры.

В целях обеспечения выполнения экономических обязательств в рамках СНГ его Уставом предусмотрено создание **Экономического суда**. К его ведению относится разрешение споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями стран СНГ. Он вправе также толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам. С 1995 г. Экономический суд начал практическую деятельность.

Консультативным органом СНГ является **Комиссия по правам человека**. Она призвана наблюдать за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя странами СНГ в рамках Содружества.

На основе соглашений государств – членов СНГ о сотрудничестве в экономической, социальной и иных областях могут утверждаться **органы отраслевого сотрудничества**, которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации. Координирующие органы СНГ находятся в г. Минске.

С 1995 г. в структуру органов Содружества входит **Межпарламентская ассамблея**. Она проводит межпарламентские консультации и, что очень важно, разрабатывает рекомендательные законодательные акты. Ею, в частности, разработано несколько десятков подобных актов, в том числе Гражданский, Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы. Межпарламентская ассамблея заседает в г. Санкт-Петербурге в Таврическом дворце.

§ 3. ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В Уставе СНГ записано, что государства-члены проводят согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями, строительства вооруженных сил и поддерживают безопасность в Содружестве, в том числе с помощью групп военных наблюдателей и коллективных сил по поддержанию мира.

В случае возникновения угрозы суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств-членов либо международному миру и безопасности страны СНГ незамедлительно приводят в действие механизм взаимных консультаций с целью координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы, включая миротворческие операции и использование в случае необходимости вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН.

По военной линии странами СНГ подписано несколько сот многосторонних и двусторонних договоров и соглашений. Одним из важнейших является Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. В нем участвуют семь стран: Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан. В соответствии с Договором государства-участники обязались не вступать в военные союзы или принимать участие в каких-либо группировках государств, а также в действиях, направленных против другого государства-участника. Они должны консультироваться друг с другом по всем важным вопросам международной безопасности, затрагивающим их интересы, и согласовывать позиции по этим вопросам.

Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников. В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

В феврале 1995 г. государства – участники Договора о коллективной безопасности приняли Концепцию коллективной безопасности. Она представляет собой совокупность взглядов этих государств на предотвращение и устранение угрозы миру, по совместной защите от агрессии, обеспечению их суверенитета и территориальной целостности. Концепция включает: основы военной политики, основы обеспечения коллективной безопасности, основные направления и этапы создания системы коллективной безопасности.

В феврале 1995 г. страны СНГ подписали Соглашение о создании системы противовоздушной обороны государств Содружества. Утверждено также Положение об этой системе.

В 1995 г. Совет коллективной безопасности государств – участников Договора о коллективной безопасности утвердил Основные направления углубления военного сотрудничества государств – участников этого Договора. Приоритетными задачами повышения обороноспособности указанных государств Совет считает: завершение создания вооруженных сил государств-участников; восстановление и развитие кооперации по разработке, производству и ремонту вооружения и военной техники; развитие сотрудничества и взаимодействия в областях, обеспечивающих формирование и функционирование системы коллективной безопасности; расширение правовой базы сотрудничества в военной области.

В январе 1996 г. страны СНГ приняли Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств Содружества. Она определяет общие подходы стран СНГ к вопросам предотвращения и урегулирования конфликтов, возможности совместных шагов по разрешению возникающих споров и разногласий.

Деятельность государств Содружества в указанном направлении охватывает комплекс мер, призванных оказывать содействие предотвращению, разрешению, урегулированию спорных вопросов, конфликтных ситуаций и сближению точек зрения по ним конфликтующих сторон в целях поиска взаимоприемлемых договоренностей. Характер этой деятельности, выбор средств и инструментов ее осуществления зависят от масштабов и стадии развития конфликтов. Она должна быть направлена на предотвращение конфликтов; урегулирование вооруженных конфликтов; постконфликтное построение мира (миростроительство).

В январе 1996 г. Совет глав государств утвердил Положение о коллективных силах по поддержанию мира в СНГ. Эти силы представляют

собой коалиционное формирование, которое создается на период проведения операции по поддержанию мира в целях содействия урегулированию конфликтов на территории любого государства – участника СНГ.

Также в январе 1996 г. Совет глав государств принял Концепцию охраны воздушного пространства государств Содружества. Она представляет собой совокупность взглядов на противовоздушную оборону, координацию усилий и взаимодействие войск и сил ПВО государств по охране границ в воздушном пространстве, защите группировок вооруженных сил, промышленных районов, административно-политических центров, населения от ударов средств воздушно-космического нападения. Концепция включает принципы ПВО государств-участников, военно-технические принципы совершенствования ПВО этих государств, основные направления подготовки их войск и сил ПВО, а также пути реализации ее положений.

§ 4. ОХРАНА ВНЕШНИХ ГРАНИЦ

Правовой статус границ Содружества определен Соглашением о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. В ст. 5 этого документа стороны признали неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества, а также гарантировали их открытость, свободу передвижения граждан и передачи информации.

В 1994 г. была принята Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств СНГ. В документе подтверждено, что государства будут воздерживаться от военной, политической, экономической или любой другой формы давления, включая блокаду, а также поддержки и использования сепаратизма против территориальной целостности и неприкосновенности, а также политической независимости какого-либо государства СНГ.

Поскольку внутренние границы стран СНГ являются “прозрачными”, главное внимание они уделяют охране внешних границ Содружества. В 1992 г. было подписано несколько документов на этот счет. Среди них Соглашение об охране государственных границ и морских экономических зон государств, Соглашение о сотрудничестве государств Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах, Соглашение о статусе Пограничных войск СНГ.

В 1996 г. Совет глав государств принял Концепцию охраны границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество. Данная Концепция есть совокупность совместно выработанных государствами Содружества взглядов на охрану, координацию усилий и взаимодействие пограничных войск по обеспечению безопасности границ. Концепция включает основы пограничной политики о границах, основные направления сотрудничества по обеспечению безопасности, а

также пути реализации ее положений. Концепция предполагает **на первом этапе:**

создание договорно-правовой базы сотрудничества государств СНГ по пограничным вопросам, предусмотренным Перспективным планом интеграционного развития Содружества, завершение и создание национальной пограничной инфраструктуры в строительстве пограничных войск;

организацию обеспечения информационных центров погранвойск и формирование основ единой системы информационного обеспечения охраны границ, а также осуществление необходимой координации в ее оперативном обеспечении;

на втором этапе:

совершенствование договорно-правовой базы сотрудничества государств СНГ по вопросам обеспечения охраны границ;

создание единой системы информационного обеспечения охраны границ с использованием унифицированных программных и технических средств.

Говоря о стабильности на внешних границах Содружества, следует отметить, что наибольшую озабоченность в последние годы вызывала тревожная обстановка, которая складывалась на некоторых участках их внешних границ в Центральной Азии. Именно поэтому Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан сочли необходимым принять срочные меры для обеспечения безопасности своих границ. В декабре 1993 г. главы этих государств подписали Меморандум о сотрудничестве по охране внешних государственных границ.

Пограничные войска России на договорной основе с Арменией, Грузией, Кыргызстаном и Таджикистаном охраняют их участки внешней границы. А с государствами, имеющими собственные, достаточно подготовленные войска, – Беларусью, Казахстаном и Украиной – Россия имеет обязательства о взаимном обеспечении безопасности друг друга на внешних границах.

§ 5. СНГ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

После распада СССР в бывших постсоветских государствах обострилась проблема прав человека. Десятки миллионов граждан бывшего единого государства оказались не по своей воле не на своей родине. Возникли проблемы не только моральные, но и правовые, социальные и иные, вызванные необходимостью адаптации к новым условиям.

Страны СНГ не оставили без внимания эти проблемы. Принято большое число документов, направленных на обеспечение прав и свобод человека. В сентябре 1993 г. Совет глав государств одобрил Декларацию о международных обязательствах в области прав человека и ос-

новых свобод. В ней страны СНГ заявили о том, что рассмотрят и примут соответствующие решения, связанные с оформлением правоприменения в отношении договоров и соглашений по правам человека, а также по отношению выполнения обязательств в области прав человека и основных свобод, вытекающих из международных договоров и соглашений, участником которых являлся СССР.

В этом документе государства Содружества записали, что предпримут необходимые усилия для урегулирования в отношениях друг с другом вопросов, касающихся соблюдения прав человека, в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

26 мая 1995 г. президенты стран СНГ приняли Конвенцию Содружества о правах и основных свободах человека (кроме Азербайджана, Казахстана, Туркменистана, Узбекистана и Украины). В документе закреплён весь комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав человека. Наблюдение за осуществлением Конвенции возложено на Комиссию по правам человека СНГ, Положение о которой является неотъемлемой частью данной Конвенции.

21 октября 1994 г. главами государств СНГ подписана Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (кроме Туркменистана и Узбекистана). Азербайджан подписал Конвенцию с учетом особого мнения, а Украина – с учетом своего законодательства. Подписанию данной Конвенции предшествовала длительная, почти двухгодичная работа на всех уровнях. Документом определены самые широкие права и свободы национальных меньшинств, в том числе права поддерживать контакты между собой на территории государства проживания, на сохранение и поддержание связей с гражданами и организациями, с которыми их связывают общие этническое происхождение, культура, язык или религиозные убеждения, беспрепятственно пользоваться родным языком, иметь доступ к информации на этом языке. Государства проживания национальных меньшинств обязаны содействовать сохранению этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности национальных меньшинств.

В связи с критической ситуацией, сложившейся вследствие роста числа переселенцев и беженцев на территории бывшего СССР, страны СНГ в сентябре 1993 г. одобрили Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. В соответствии с документом государство выезда осуществляет эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя им возможность беспрепятственного добровольного выезда на территорию одного из государств Содружества, а также обеспечивает личную и имущественную безопасность этих лиц.

Сторона, предоставившая убежище, обязана обеспечивать беженцам и вынужденным переселенцам в местах их временного размещения необходимые социально-бытовые условия, а также оказывать им со-

действие в трудоустройстве в соответствии с принятым в каждой из стран законодательством о занятости населения.

Государства выезда и убежища должны содействовать беженцам и вынужденным переселенцам в получении по месту жительства документов, связанных с гражданством, а также необходимых для решения вопросов пенсионного обеспечения, подтверждения трудового стажа, выезда за границу и т.д. В соответствии со ст. 7 данного Соглашения государство выезда обязано возмещать беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного ими на его территории жилья и другого имущества, компенсировать ущерб здоровью и потерю заработка. Размеры компенсации определяются по расценкам государства выезда.

По решению Совета глав государств Содружества в феврале 1995 г. создан Межгосударственный фонд помощи беженцам и вынужденным переселенцам, утверждено Положение о нем.

Весьма важным представляется Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. В том же 1994 г. подписаны еще два документа – Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда и Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с работниками при нахождении их вне государства проживания.

Следует отметить, что, кроме многосторонних, между странами СНГ заключено большое число двусторонних соглашений по правам человека. Российская Федерация имеет такие соглашения со всеми странами Содружества.

Россия не осталась равнодушной к судьбе своих соотечественников за рубежом. В 1994 г. был принят Указ Президента “Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом”. В соответствии с Указом Правительство России разработало Основные направления государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Образована и действует соответствующая правительственная комиссия.

Указанными документами определен круг мер, которые осуществляются в целях оказания соотечественникам эффективной помощи. Меры эти носят позитивный характер. Они призваны оказать помощь правительствам новых независимых государств, с одной стороны, и российским соотечественникам, с другой, быстрее и эффективнее решать проблемы переходного периода.

В России принят ряд законодательных актов, направленных на решение проблем соотечественников, возвращающихся из-за рубежа. В их числе есть два закона, принятые в 1993 г., – “О беженцах” и “О вынужденных переселенцах”. Первый из названных законов распространяется

только на иностранных граждан бывшего Советского Союза, а второй – преимущественно на граждан России, предоставляя им дополнительные по сравнению с иностранцами права.

§ 6. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Сохранение и развитие сложившихся тесных экономических связей между странами СНГ – одна из самых насущных задач, которая решается в рамках Содружества. Экономическая интеграция, как и другие виды интеграции, объективно необходима. Это понимают руководители государств Содружества, правда, понимают по-разному. В связи с этим между странами СНГ наблюдаются далеко не одинаковые темпы интеграции. Поэтому часто говорят о разноскоростной интеграции между странами СНГ. Это вполне нормально, формула такой интеграции принята в Содружестве.

Сейчас можно говорить о развитии интеграционных процессов в рамках СНГ на трех уровнях: Экономический союз 12 государств; Таможенный союз 4 государств – России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана, заключивших в 1996 году Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной сферах, и Союз России и Беларуси.

Этапным на пути экономической интеграции стран СНГ стало заключение Договора о создании Экономического союза в сентябре 1993 г. Документ предусматривает поэтапное формирование указанного союза с целью интеграции экономики и создания единого таможенного и валютного пространства на базе рыночных отношений.

На первом этапе создается межгосударственная ассоциация свободной торговли. Она предусматривает отмену таможенных пошлин и беспрепятственное движение товаров. На втором этапе образуется таможенный союз, в рамках которого устанавливается в отношении других стран общий таможенный тариф и проводится скоординированная внешнеторговая политика. На третьем этапе формируется общий рынок капиталов и рабочей силы. На заключительном этапе образуется валютный союз, предполагающий согласование бюджетной, налоговой, кредитно-денежной и валютной политики.

Для граждан стран, входящих в Экономический союз, установлены безвизовый режим передвижения, гарантии от дискриминации по национальному или любому другому признаку. Вводится взаимное признание документов об образовании и квалификации, приняты обязательства в области страхования, пенсионного обеспечения и регулирования миграции.

В апреле 1994 г. принято Соглашение о создании зоны свободной торговли, призванное запустить в действие механизм Договора об Экономическом союзе. Тогда же подписано Соглашение о содействии в

создании и развитии производственных, коммерческих, кредитно-финансовых, страховых и смешанных транснациональных объединений.

В октябре 1994 г. на заседании Совета глав государств было принято Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета (МЭК) Экономического союза. Свои подписи под документом поставили представители 11 стран СНГ (кроме Туркменистана). Впервые в истории Содружества появился институт, имеющий контрольно-распорядительные и исполнительные функции. МЭК стал, по сути, первенцем наднациональной структуры, имеющий право по некоторым вопросам принимать решения, обязательные для исполнения членами СНГ.

Основными направлениями деятельности МЭК являются:

формирование Экономического союза путем создания механизмов Платежного союза, зоны свободной торговли, Таможенного союза, общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, валютного (денежного) союза;

достижение гармонизированного регулирования экономических отношений;

поддержка предпринимательства, содействие развитию инфраструктуры общего рынка – транснациональных объединений, финансово-промышленных групп, финансово-кредитных и страховых структур, совместных предприятий;

выработка согласованных решений по социальным вопросам, представляющим общий интерес.

МЭК принимает решения трех видов:

1) распорядительного характера по вопросам, добровольно переданным ему государствами;

2) решения, обязательность исполнения которых должна подтверждаться соответствующими решениями правительств, в том числе по вопросам сохранения мобилизационных мощностей, поддержания эффективных кооперированных связей, структурных изменений, охраны окружающей среды и природных ресурсов;

3) решения рекомендательного характера – по остальным вопросам.

Руководящим органом МЭК являются Президиум и Коллегия. Президиум – высший орган. Он состоит из заместителей глав правительств, собирается на заседания по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Президиум рассматривает важнейшие государственные вопросы экономического сотрудничества и определяет направления и сферы, по которым Коллегии дается право принятия оперативных решений. Коллегия работает на постоянной основе.

Решения Президиума и Коллегии МЭК принимаются следующим образом:

консенсусом – по вопросам перехода к таможенному союзу, общему рынку товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, валютному союзу и другим стратегическим вопросам развития Экономического союза;

квалифицированным большинством (не менее 3/4 общего количества голосов) – по вопросам о целесообразности введения квот, резервной валюты, создания финансовых фондов и другим конкретным вопросам экономического развития;

простым большинством – по процедурным вопросам. Государства, которые не принимали участия в принятии решений, имеют право присоединиться к ним путем письменного заявления в МЭК в соответствии с процедурой, принятой в СНГ.

В октябре 1994 г. всеми странами СНГ подписано Соглашение о создании Платежного союза Содружества. Цель этого союза – обеспечить бесперебойность расчетов в режиме использования взаимной конвертируемости национальных валют и формирование на этой основе платежной системы.

Создание Платежного союза страны СНГ рассматривают как поэтапный процесс и приступают к его реализации путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений. На последующем этапе государства Содружества могут осуществлять мероприятия по созданию многосторонней системы расчетов в коллективной валюте.

В январе 1995 г. главы правительств Беларуси, Казахстана и России подписали Соглашение о Таможенном союзе. В марте 1996 г. к нему присоединился Кыргызстан, а в апреле 1996 г. – Таджикистан. Главная цель Таможенного союза – достижение более высокого уровня интеграции, который позволит снять все внутренние барьеры с целью свободного перемещения товаров между государствами-участниками на основе полной унификации внешнеэкономического законодательства и установления общего режима торговли с третьими странами.

В 1997 г. предполагалось завершить второй этап формирования Таможенного союза на основе согласованной программы действий. Она предусматривает завершение работы по созданию общей таможенной территории, управление таможенными тарифами в отношении третьих стран, согласование внешнеэкономической политики стран – участниц Таможенного союза в отношении третьих стран, унификацию и сближение налоговой, ценовой, бюджетной политики, валютного регулирования в целях формирования однородной экономической среды для товаропроизводителей и предпринимателей на всем пространстве Содружества.

§ 7. СОТРУДНИЧЕСТВО В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ, НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ, КУЛЬТУРНОЙ И ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ

Распад Советского Союза, появление большого числа независимых государств существенно затруднили проведение мер в области охраны

окружающей природной среды на бывшей территории СССР. Особенность возникшей ситуации состояла в том, что целый ряд экологических проблем, которые раньше были внутригосударственными, приобрели международный характер и потребовали координации усилий новых государств.

Среди целей Содружества, определенных в его Уставе, – осуществление сотрудничества в области экологии. В ст. 19 Устава одним из направлений сотрудничества названы осуществление совместных природоохранных мероприятий, оказание взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

В феврале 1992 г. страны СНГ подписали Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды. В соответствии с ним государства вырабатывают и проводят согласованную политику в области экологии и охраны окружающей природной среды с учетом ранее заключенных международных соглашений. Страны СНГ обязались на своей территории:

- разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей среды;

- вести учет природных ресурсов и их использования по количественным и качественным показателям и проводить экологический мониторинг;

- осуществлять эффективный государственный контроль за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее ресурсов;

- принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия.

Для выполнения положений данного Соглашения государства СНГ создали Межгосударственный экологический совет, а при нем Межгосударственный экологический фонд.

Государства Содружества заложили довольно прочную правовую базу сотрудничества в области науки и техники. В 1992 г. ими заключено Соглашение о научно-техническом сотрудничестве. Этим документом были определены основные направления межгосударственного научно-технического сотрудничества. В целях координации взаимодействия государств в рамках Соглашения создан Межгосударственный научно-технический совет.

С 1992 г. действует Соглашение о совместном использовании научно-технических объектов в рамках СНГ. Межгосударственный обмен научно-технической информацией регулируется соответствующим Соглашением 1992 г. В соответствии со специальным Соглашением страны СНГ согласованно развивают государственные системы стандартизации, метрологии и сертификации.

Страны Содружества участвуют в освоении космоса. Заключено несколько соглашений, в том числе: о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства 1991 г.; о порядке содержания и использования объектов космической инфраструктуры в интересах выполнения космических программ 1992 г.; о порядке финансирования совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства 1992 г. Создан Межгосударственный совет по космосу – координирующий орган по формированию и реализации межгосударственных программ в области исследования и использования космического пространства.

В июне 1992 г. страны СНГ заключили Соглашение о сотрудничестве в области охраны здоровья населения. Руководствуясь принципами гуманизма, стороны обязались оказывать экстренную и неотложную медицинскую помощь гражданам государств Содружества без взаимных компенсаций затрат, плановую медицинскую помощь по направлению учреждений здравоохранения с возмещением затрат направляющей стороной либо на условиях, предусмотренных специальными двусторонними договорами.

В мае 1992 г. подписано Соглашение о сотрудничестве в области культуры. Страны СНГ взяли обязательство создавать благоприятные условия для развития культурных связей и культурного обмена и сотрудничества в области театрального, музыкального, изобразительного, эстрадного и циркового искусства, кино, телевидения и радиовещания, библиотечного и музейного дела, охраны и рационального использования памятников и других объектов культурно-исторического наследия, самодельного народного творчества, народных промыслов и других видов культурной деятельности.

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве в области образования государства Содружества гарантируют всем лицам, проживающим на их территориях, равные права на образование и его доступность, независимо от национальной принадлежности или иных различий. Заключены также Соглашение о принципах признания и нострификации документов об ученых степенях, сопоставимости ученых степеней и Соглашение об учреждении Международной ассоциации государственных органов аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации и утверждении ее Устава.

На январь 1998 г. в рамках СНГ заключено около 1300 многосторонних и двусторонних соглашений. К сожалению, добрая половина из них значатся только на бумаге, а в жизни они не действуют. Поэтому одна из главных задач будущего развития СНГ – повысить эффективность механизма реализации заключенных соглашений.

В октябре 1994 г. Совет глав государств принял Меморандум «Основные направления интеграционного развития Содружества Независи-

мых Государств". Разрабатывается Программа интеграционного развития СНГ. Предстоит последовательно формировать эффективную интеграционную структуру Содружества. Особое значение при этом приобретает согласованность действий стран СНГ, предпринимаемых на межгосударственном и межправительственном уровнях, а также в рамках Межпарламентской ассамблеи.

Назрела необходимость совершенствования и повышения эффективности уставных органов и рационализации структуры Содружества. Жизнь требует создания механизма взаимодействия государств СНГ, обеспечивающего выполнение многосторонних международных соглашений в органичном сочетании с принятием уставными органами Содружества оперативных, в том числе обязательных, решений в пределах их компетенции и выработкой эффективной системы контроля в этой сфере. Возникает потребность в предоставлении некоторым органам СНГ определенных надгосударственных полномочий в согласованных сферах.

Интеграционный процесс в рамках СНГ должен быть ускорен. Однако он должен носить естественный характер. Все это в полной мере зависит от доброй воли его участников. Осознанное стремление народов к интеграции требует продолжить поиск новых более тесных организационных мер сотрудничества государств Содружества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каким образованием является СНГ с точки зрения международного права?
2. Назовите цели и принципы Содружества.
3. Каковы функции органов СНГ?
4. Расскажите о военно-политическом сотрудничестве в рамках Содружества.
5. Как решается проблема прав человека в СНГ?
6. Как осуществляется экономическое сотрудничество в СНГ?

ЛИТЕРАТУРА

- Блищенко И.П. Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // МЖМП. 1997. № 1. С. 4.
- Гречко Л. В., Шинкарецкая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. 1994. № 2. С. 63.
- Мойсеев Е.Г. Правовой статус Содружества Независимых Государств. М., 1995.

Моисеев Е.Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. М., 1997.

О совершенствовании правовых и политических основ деятельности СНГ (рекомендации Российской академии наук) // Дипломатический вестник. 1994. № 19–20. С. 57.

Политико-правовые проблемы Содружества Независимых Государств // Государство и право. 1993. № 7. С. 107.

Пустогаров В. Правовой статус СНГ // Государство и право. 1993. № 2. С. 27.

Пустогаров В. Содружество в ракурсе международного права // Международная жизнь. 1992. № 8. С. 23.

Страны бывшего СССР и европейская безопасность. М., 1994.

Фисенко В.Н., Фисенко И.В. Хартия сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. 1993. № 3. С. 37.

Шрешлер Х.-А. Международные экономические организации. Справочник. М., 1998. С. 270.

Глава XIII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§ 1. РЕАЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОГО МИРА И ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ликвидация мировой системы социализма, роспуск Совета Экономической Взаимопомощи и Организации Варшавского Договора, распад СССР, Югославии и Чехословакии, объединение ФРГ и ГДР в единое государство – все это на фоне дальнейшего укрепления военно-экономической мощи и политической стабильности в западных странах, сохранения и укрепления НАТО и расширения его на Восток, а также сохранения ядерного оружия коренным образом изменило военно-политическое лицо мира и опрокинуло существовавшие десятилетиями идеологические, силовые и блоковые концепции обеспечения международного мира и безопасности.

На пороге XXI в. вполне четко определились главные, основополагающие реальности в области международной безопасности и межгосударственных отношений, к числу которых, в частности, относятся следующие.

Идеологическая и классовая борьба не могут лежать в основе мирных межгосударственных отношений.

На смену блоковому противостоянию и поиску внешних врагов пришли деидеологизация межгосударственных отношений, партнерство, признание общечеловеческих ценностей и их приоритета над узконациональными интересами.

Ядерная война не может быть средством достижения политических, экономических, идеологических и каких бы то ни было других целей. Ядерная война – это самоубийство для земной цивилизации, в ней не может быть победителей. Вместе с тем ядерное оружие, десятилетиями игравшее роль сдерживающего фактора в военно-политическом противостоянии Запада и Востока, в обозримом будущем будет и далее играть ту же сдерживающую роль для любого потенциального агрессора. Выдвинутая Советским Союзом в 1986 г. Программа поэтапной полной ликвидации ядерного оружия до конца XX столетия практически невыполнима и не может быть приемлема для России в силу ее геополитического положения, как противоречащая национальным интересам России.

Международная безопасность имеет всеобъемлющий характер. Она включает в себя экономические, политические, военные, экологические, гуманитарные, информационные и другие аспекты, которые тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Традиционно существовавшая ранее военно-политическая безопасность государств дополнилась ныне экономической, экологической, продовольственной, информационной

безопасностью. Перед человечеством во весь рост встали новые глобальные проблемы (экологическая, продовольственная, сырьевая, демографическая и др.), которые требуют для своего решения объединения усилий всех государств мира. Все это позволяет говорить о возникновении и становлении всеобъемлющей системы международной безопасности.

Международная безопасность неделима. Нельзя строить безопасность одного государства (группы государств) за счет безопасности другого государства (группы государств). Стремление к достижению военного превосходства – движущая сила гонки вооружений, антипод снижению уровня военного противостояния, а также политической, экономической и социальной стабильности. Гонку вооружений, как и ядерную войну, выиграть нельзя. Военные доктрины всех государств должны быть строго оборонительными. Ядерные и обычные вооружения и вооруженные силы государств должны быть сокращены в количественном и качественном отношениях вместе с бюджетными расходами на них и находиться на уровне разумной достаточности для обороны под эффективным международным контролем.

Международная безопасность не может строиться на основе существования и деятельности военно-политического блока НАТО, без учета деятельности ОБСЕ и связи с Россией и СНГ. На этом фоне расширение НАТО на Восток и включение в него некоторых стран Восточной Европы (бывших членов ОВД) и его дальнейшее усиление противоречит принципу неделимости международной безопасности и принципу ненападения ущерба безопасности государств, что дает основание России предпринимать ответные адекватные меры по укреплению своей национальной безопасности.

Неизмеримо выросла миротворческая роль ООН, особенно ее главного органа – Совета Безопасности, набирает силу и влияние ОБСЕ, которая вполне может стать основным регулятором межгосударственных отношений в Европе в борьбе за укрепление мира и международной безопасности на европейском континенте; растет влияние Совета Европы, первые шаги делает Содружество Независимых Государств. Вместе с тем международному сообществу до сих пор не удалось исключить войну из жизни человеческого общества. В различных районах мира продолжают почти 30 вооруженных конфликтов, более 20 миллионов человек превратились в беженцев и вынужденных переселенцев, кое-где поднимают голову воинствующий национализм и религиозная нетерпимость.

К сожалению, идеи установления Нового международного экономического порядка, провозглашенные в одноименной Декларации от 1 мая 1974 г., претворить в жизнь практически не удалось. Разрыв между промышленно развитыми странами и развивающимися государствами в силу объективных, независящих от человека и государств причин продолжает сохраняться и углубляться; в отдельных районах

мира имеет место экономическая, политическая и социальная нестабильность. Вместе с тем опыт отдельных развивающихся стран (Малайзии, Сингапура, Таиланда, Чили, Южной Кореи и др.) убедительно показал, что на путях широкого внедрения действительно рыночной экономики и свободной конкуренции даже при наличии минимального количества естественных природных ресурсов (и даже при их полном отсутствии) можно обеспечить высокий уровень промышленного развития и благосостояния населения, политическую, экономическую и социальную стабильность.

Перечисленные выше реальности современного мира и другие факторы убедительно свидетельствуют, с одной стороны, о многогранности и всеобъемлющем характере международной безопасности, а с другой, — о неразрывной связи безопасности каждого отдельного государства с безопасностью всего международного сообщества в целом, а также связи между безопасностью и развитием, что позволяет сформулировать само определение права международной безопасности.

Право международной безопасности в широком смысле — это совокупность общепризнанных и специальных принципов и норм, направленных на поддержание мира и международной безопасности, пресечение актов агрессии, обеспечение политической, военной, экономической, экологической, продовольственной, информационной безопасности государств, а также политической, экономической и социальной стабильности в мире; в узком смысле — это совокупность общепризнанных и специальных принципов и норм, направленных на обеспечение военно-политической безопасности государств, предотвращение возникновения войны и пресечение актов агрессии.

Юридическую основу права международной безопасности составляют такие основные принципы международного права, как принципы неприменения силы или угрозы силой, мирного разрешения международных споров, невмешательства во внутренние дела государств, сотрудничества, охраны окружающей среды, разоружения, а также такие специальные принципы, как принцип неделимости международной безопасности, принцип ненанесения ущерба безопасности государств и другие.

Неделимость международной безопасности означает: признание каждым государством всеобъемлющего характера международной безопасности, включающей, в частности, политическую, военную, экономическую, экологическую, информационную, продовольственную и иную безопасность; право каждого государства на безопасность и мирное свободное политическое, экономическое, социальное, культурное и иное развитие без какого бы то ни было вмешательства извне; безопасность любого государства не может строиться и обеспечиваться за счет безопасности другого государства, группы государств или всего международного сообщества; отказ каждого государства от любых действий, затрагивающих тот или иной аспект международной безопасности, ко-

торые могли бы нанести ущерб безопасности какого-либо государства, группе государств или всему международному сообществу в целом; и др.

Ненанесение ущерба безопасности государств означает:

принятие и осуществление мер в области разоружения должно осуществляться поэтапно на такой справедливой и сбалансированной основе, чтобы обеспечить право каждого государства на безопасность при более низком уровне вооруженных сил и вооружений государств и наличии эффективных гарантий Совета Безопасности ООН, чтобы ни на одном из этапов снижения уровня вооруженных сил и вооружений ни одно государство или группа государств не могли получить военное преимущество над другим государством или группой государств;

принятие и осуществление государствами согласованных мер в политической, экономической, социальной, экологической и гуманитарной областях не должны быть направлены против суверенитета, территориальной целостности, свободы или политической независимости какого-либо государства, против свободного выбора каждым народом наиболее подходящей для него политической, экономической, социальной и культурной систем и форм внешних экономических и иных связей, против переноса загрязнения и загрязнителей из одного государства в другой или в районы, находящиеся за пределами действия национальной юрисдикции государств, и др.

В настоящей главе излагаются лишь военно-политические аспекты международной безопасности и меры по ее международно-правовому обеспечению.

Международно-правовое обеспечение международного мира и безопасности – это совокупность урегулированных международным правом мер, направленных на мирное разрешение международных споров; создание универсальной и региональных систем коллективной безопасности; предотвращение возникновения войны; пресечение актов агрессии; сокращение вооруженных сил и вооружений и осуществление разоружения; сужение материальной базы и пространственной сферы ведения войны; укрепление мер доверия и установление эффективного международного контроля за деятельностью государств в военной области и др.

§ 2. КОЛЛЕКТИВНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ (УНИВЕРСАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ)

Коллективная безопасность – это система коллективных мер, применяемых государствами на универсальной или региональной основе с целью устранения угрозы миру, предотвращения или подавления актов агрессии и восстановления международного мира и безопасности. В

более упрощенном виде – это одна из форм борьбы государств против агрессии.

В ядерно-космический век при качественных изменениях в средствах и методах ведения войны любая, даже самая малая война таит в себе опасность перерастания в широкомасштабную войну с участием многих государств. Эта опасность неизмеримо увеличится, если в войну будет втянуто государство, располагающее ядерным оружием. Международная практика государств и так называемые “локальные” войны (например, во Вьетнаме, Афганистане, на Ближнем Востоке, между Ираном и Ираком, Арменией и Азербайджаном, а также в Югославии) свидетельствуют о том, что войны легче предотвратить, чем выйти из войны после ее начала. Вот почему любой, даже самый малый военный конфликт должен рассматриваться не как локальное, ограниченное явление, а как ситуация, представляющая собой реальную угрозу международному миру и безопасности, угрозу для всего человечества.

Первые шаги в направлении практической реализации идеи коллективной безопасности были сделаны на I и II конференциях мира в 1899 и 1907 гг., на которых были приняты конвенции о мирном решении международных столкновений, ставшие правовой базой для образования Постоянной палаты третейского суда. После первой мировой войны с образованием Лиги Наций и принятием ее Статута можно было уже вполне определенно говорить о создании первой модели системы коллективной безопасности.

Правовая основа коллективной безопасности в рамках Лиги Наций была заложена как в самом Статуте Лиги (преамбуле, ст. 12, 13, 15 и особенно в ст. 10, согласно которой члены Лиги обязывались “уважать и сохранять против всякого внешнего нападения территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги”), так и в принятых до начала второй мировой войны документах: Женевском протоколе о мирном урегулировании международных конфликтов 1924 г. (в силу не вступил), Декларации об агрессивных войнах 1927 г., Парижском пакте об отказе от войны в качестве орудия национальной политики 1928 г., Лондонских конвенциях об определении агрессии 1933 г., Межамериканском договоре о ненападении и согласительной процедуре 1933 г., двусторонних договорах СССР со своими соседями о нейтралитете и ненападении и др.

В советской юридической литературе господствовало мнение о том, что Лигу Наций не удалось превратить в действенный инструмент коллективной безопасности, что Лига Наций превратилась в инструмент империалистической политики США и других западных стран, которые отвергали любые миролюбивые предложения СССР по организации коллективного отпора агрессору, что трехсторонние переговоры в 1939 г. между СССР, Англией и Францией зашли в тупик по вине западных стран, что именно поэтому СССР и вышел из Лиги Наций. СССР был исключен из Лиги Наций в связи с началом советско-финской войны.

Практически только лишь после второй мировой войны с образованием ООН можно говорить, что эффективная система коллективной безопасности была создана. Ее правовой основой явились Устав ООН, Межамериканский договор о взаимной помощи 1947 г., Северо-атлантический договор 1949 г., Варшавский договор 1955 г. (до роспуска – ОВД), Договор о коллективной безопасности ЛАГ 1955 г., Хартия ОАЕ 1963 г., Заключительный акт СБСЕ 1975 г., другие итоговые документы СБСЕ и ОБСЕ. Большое значение для эффективной деятельности ООН имело принятие резолюций Генеральной Ассамблеи ООН об определении понятия агрессии 1974 г., об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г. и другие документы.

В определении понятия агрессии государства согласились с тем, что никакие соображения политического, экономического, военного или любого иного характера не могут служить оправданием агрессии. Агрессивная война является преступлением против международного мира. Агрессия влечет за собой международную ответственность. Никакое территориальное приобретение или особая выгода, полученные в результате агрессии, не являются и не могут быть признаны законными (ст. 5).

Декларация об установлении фактов 1991 г. предоставляет Совету Безопасности или Генеральной Ассамблее ООН право создавать миссии по установлению фактов и направлять их в выбранные районы для проведения объективного обследования с последующим докладом Совету Безопасности или Генеральной Ассамблее. Списки экспертов для таких миссий ведет Генеральный секретарь ООН.

Универсальная система коллективной безопасности. Организацией универсальной системы коллективной безопасности является Организация Объединенных Наций, главной целью которой является поддержание международного мира и безопасности, для чего она уполномочена “принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира” (п. 1 ст. 1 Устава ООН).

Устав ООН подробно регламентирует меры и способы поддержания международного мира и безопасности, выдвигая на первое место их мирный, предупредительный характер: мирное разрешение международных споров (п. 3 ст. 2, гл. IV); запрещение применения силы или угрозы силой (п. 4 ст. 2); осуществление широкого сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера (п. 3 ст. 1, гл. IV, IX); ограничение вооружений и разоружение (ст. 11, 26, 47).

И только если эти предупредительные меры не принесут положительных результатов, принимаются меры принудительного характера: временные меры по пресечению нарушений мира, которые Совет Безопасности найдет необходимыми или желательными (ст. 40); меры, не связанные с применением вооруженных сил по ст. 41 (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений); меры, связанные с использованием вооруженных сил для подавления агрессора и восстановления международного мира и безопасности (ст. 42). При этом только Совет Безопасности “определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со статьями 41 или 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности” (ст. 39). Государства всего мира обязаны подчиняться решениям Совета Безопасности (ст. 25, п. 6 ст. 2).

В рамках ст. 41 Устава ООН Совет Безопасности ООН неоднократно применял санкции в отношении Родезии в 1966, 1968, 1970 гг., ЮАР в 1977 г. (эмбарго на поставки вооружений), Ирака в 1990 г. (экономические и финансовые), Югославии в 1991 – 1996 гг. (экономические), Ливии в 1992 – 1996 гг. (экономические и по поставкам оружия), Сомали в 1992 г. (по поставкам оружия) и др.

В рамках ст. 42 Совет Безопасности дважды принимал решения на подавление агрессора силой: первый раз в 1950 г., когда КНДР 25 июня 1950 г. совершила нападение на Южную Корею; второй раз в 1990 г., когда Ирак оккупировал территорию Кувейта.

В отношении агрессии КНДР Совет Безопасности ООН в отсутствие представителя СССР, которому ничего не мешало присутствовать (он сам покинул заседание Совета Безопасности), последовательно принял следующие резолюции: от 25 июня о признании КНДР агрессором; от 27 июня с призывом к членам ООН оказать Южной Корее военную помощь; от 7 июля о предоставлении войскам 16 государств (основные силы от США) права именоваться войсками ООН (голубой флаг ООН, финансирование ООН). В результате трехлетней войны и огромных людских и материальных потерь, несмотря на широкое участие китайских “народных добровольцев” и советских “интернационалистов”, были разгромлены войска КНДР и восстановлена граница между двумя корейскими государствами по 38-й параллели. Войска США до сих пор находятся в Корее.

Для пресечения агрессии Ирака против Кувейта, развязанной 2 августа 1990 г., освобождения территории Кувейта и принятия дополнительных мер с целью недопущения агрессии Ирака в будущем Совет Безопасности ООН последовательно принял следующие резолюции: 660 о

констатации нарушения Ираком международного мира и безопасности с требованием немедленного вывода иракских войск из Кувейта; 661 об установлении экономических санкций против Ирака; 665 и 670 об установлении морской и воздушной блокады Ирака; 678 с требованием освободить все захваченные территории, выполнить все ранее принятые резолюции. В случае невыполнения этих требований Совет Безопасности уполномочивал многонациональные вооруженные силы (Англии, США, Франции, с использованием военных баз Турции и Саудовской Аравии) "использовать все необходимые средства, с тем чтобы поддержать и выполнить резолюцию 660 и все последующие резолюции и восстановить международный мир и безопасность в этом районе" (делегация СССР при голосовании воздержалась).

Впервые в международной практике государств Совет Безопасности предоставил Ираку так называемую "Паузу мира" с 29 ноября 1990 г. до 15 января 1991 г. для добровольного выполнения им упомянутых резолюций. Однако Ирак не выполнил требования Совета Безопасности ООН, и в течение 100 ч его вооруженные силы были разгромлены объединенными войсками стран антииракской коалиции под командованием американского генерала Шварцкопфа. В обоих случаях агрессоры (КНДР и Ирак) подавлялись от имени всего международного сообщества по ст. 42 Устава ООН. В первом случае все расходы несла ООН, во втором случае – государства антииракской коалиции без использования флага ООН.

Столь быстрое подавление Ирака свидетельствовало не только о решимости международного сообщества, но и о его способности в условиях ликвидации военного противостояния между Западом и Востоком отстаивать международный мир и безопасность всеми средствами, которые ему предоставляет Устав ООН. Заседание Совета Безопасности на уровне глав государств и правительств 31 января 1992 г. признало тот факт, что сложилась новая благоприятная обстановка, в которой Совет Безопасности начал более эффективно выполнять свою главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Члены Совета Безопасности вновь заявили о своей приверженности системе коллективной безопасности, предусмотренной в Уставе ООН, в том, что касается мер в связи с угрозами миру и пресечения актов агрессии.

На основании ст. 40 Устава ООН уже сложилась устойчивая практика проведения операций ООН по поддержанию мира в так называемых "горячих" точках, которые включают миссии военных наблюдателей ООН (из невооруженных офицеров) и вооруженные силы ООН по поддержанию мира, имеющие легкое вооружение, используемое ими исключительно в целях самообороны.

После второй мировой войны и до начала 1997 г. было уже проведено около 30 операций ООН, в ходе которых осуществлялись: разъединение враждующих сторон (создание буферных зон); проверка соблюде-

ния соглашений о прекращении огня и отводе войск; наблюдение и контроль за передвижением (выводом) войск враждующих сторон; наблюдение за неприкосновенностью границы или демаркационной линии (зоны); расследование вооруженных инцидентов и чрезвычайных происшествий; поддержание общественного порядка в контролируемых районах (зонах), оказание помощи местным властям и населению; сопровождение и распределение гуманитарной помощи населению, осажденным и беженцам; обеспечение безопасности участвующих в переговорах лиц и т.д.

Международной практике известны следующие примеры миссий военных наблюдателей: на Ближнем Востоке с 1948 г., в Кувейте, Анголе, Сальвадоре, Западной Сахаре с 1991 г., в Грузии в 1993 – 1994 гг. и др.; примерами использования Вооруженных Сил ООН по поддержанию мира является их создание и действие на Ближнем Востоке в 1956 – 1967 гг. и 1973 – 1979 гг., в Конго в 1960 – 1964 гг., на Кипре с 1964 г., на Голанских высотах с 1974 г., в Ливане с 1978 г., в Югославии, Кампучии, Сомали с 1992 г., в Руанде с 1994 г., в Албании с 1997 г.¹

Главными условиями для осуществления операций ООН по поддержанию мира являются: согласие на такие операции враждующих сторон, прекращение огня и гарантии безопасности с их стороны миротворческим силам; решение Совета Безопасности на проведение миротворческих операций под руководством Генерального секретаря ООН; предоставление по согласованию с враждующими сторонами воинских контингентов странами, согласившимися послать свои войска; действия войск на основе полной беспристрастности и невмешательства во внутренние дела враждующих сторон; финансирование операций по специальной шкале взносов государствами – членами ООН и др.

В 90-е годы от России в операциях по поддержанию мира участвовали: в Мозамбике – 26 военных наблюдателей; в миссии ООН по проведению референдума в Западной Сахаре – 29; в миссии ООН по оказанию помощи Руанде – 15; в органе ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине – 17; в бывшей Югославии – батальон (бригада) миротворческих сил (1600 чел.).

Региональная система коллективной безопасности. Устав ООН (гл. VIII) допускает возможность создания международных региональных организаций коллективной безопасности для поддержания между-

¹ СССР первоначально отрицал правомерность операций ООН по поддержанию мира, ссылаясь на то, что действия Генерального секретаря ООН и Генеральной Ассамблеи по их осуществлению противоречат исключительному праву Совета Безопасности ООН на применение вооруженных сил. Однако Международный суд ООН в 1962 г. в своем консультативном заключении отверг аргументы СССР, ссылаясь на то, что в соответствии с определенными для Вооруженных Сил ООН функциями они не имели права вести боевые действия, за исключением случаев законной обороны.

народного мира и безопасности на региональной основе. При этом непременно должны выполняться следующие условия: действия на региональной основе должны быть совместимы с целями и принципами ООН, касаться только местных споров и не выходить за пределы данного района; никакие принудительные действия **не должны предприниматься** без полномочий от Совета Безопасности ООН; все местные споры, возникающие между государствами какого-либо региона, должны разрешаться только мирными средствами; Совет Безопасности должен быть всегда информирован о действиях, предпринятых или намечаемых в рамках региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности; любые действия на региональной основе не должны противоречить действиям в рамках универсальной системы международной безопасности ООН.

Принудительные действия с использованием вооруженной силы в регионе могут иметь место только для отражения уже совершенного нападения в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону по ст. 51 Устава ООН с немедленным сообщением об этом Совету Безопасности. Все это говорит о том, что любая региональная система коллективной безопасности может являться и является составной частью универсальной системы международной безопасности.

Региональными организациями коллективной безопасности являются: на Европейском континенте – Организация Североатлантического договора (НАТО) с 1949 г. и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с 1995 г. С 1955 по 1991 г. действовала Организация Варшавского Договора, которая осуществила вооруженное вмешательство во внутренние дела Венгрии в 1956 г. и Чехословакии в 1968 г., приведшие к человеческим жертвам. В рамках НАТО дважды были урегулированы споры между Грецией и Турцией, касающиеся континентального шельфа Эгейского моря и северо-западной части Кипра, оккупированной Турцией (было бы целесообразно и справедливо содержать миротворческие силы ООН на Кипре за счет НАТО, а не ООН, поскольку Греция и Турция являются членами НАТО). В 1962 г. мирным путем был разрешен так называемый “кубинский кризис” – ввоз и вывоз с Кубы ракетно-ядерного оружия СССР. В 1995 – 1996 гг. НАТО приняла активное участие в прекращении кровопролития в Боснии и Герцеговине. Руководство государств – участников НАТО приняло решение о расширении количественного состава блока за счет принятия в него некоторых восточно-европейских стран, что противоречит национальным интересам России.

Правовой основой коллективной безопасности в рамках ОБСЕ являются: Заключительный акт СБСЕ 1975 г., итоговые документы СБСЕ, принятые в Белграде (1977 г.), Мадриде (1980 г.), Вене (1989 г.), пакет документов “Хельсинки-2” (1992 г.) и в Будапеште (1994 г.), в том числе Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безо-

пасности, создания антикризисных механизмов и проведения операций по поддержанию мира как между членами ОБСЕ, так и внутри любого государства – члена ОБСЕ.

Для урегулирования конфликтных ситуаций могут быть использованы: механизмы мирного разрешения международных споров; миссии специальных докладчиков; миссии по установлению фактов; миротворческие силы ОБСЕ при соблюдении тех же условий, что и при создании и действии миротворческих сил ООН. Решения принимаются Советом ОБСЕ на основе консенсуса с информированием Совета Безопасности ООН о всех предпринимаемых действиях. В рамках ОБСЕ рассматривался, например, военный конфликт в Грузии между центральным правительством Грузии и правительством Абхазии в 1994 г., наблюдатель ОБСЕ (Т. Гульдманин) присутствовал и осуществлял посреднические функции при урегулировании вопросов вокруг Чечни в 1996 г.

ОБСЕ может явиться действенным инструментом создания эффективной системы международной безопасности в Европе при должном учете интересов России и пространственном ограничении деятельности блока НАТО.

На Евразийском континенте в стадии становления находится система коллективной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) с 1992 г. Правовой основой коллективной безопасности в рамках СНГ являются: Устав СНГ 1993 г., Договор о коллективной безопасности 1992 г., Соглашение о группах военных наблюдателей и коллективных силах по поддержанию мира в СНГ 1992 г. с тремя Ташкентскими протоколами к нему 1992 г. и др.

Совет глав государств СНГ наделен правом создавать группы по поддержанию мира из военного и гражданского персонала (группы военных наблюдателей и коллективные миротворческие силы по поддержанию мира) в целях оказания друг другу помощи в урегулировании и предотвращении конфликтов на межнациональной, межконфессиональной и политической основе. Состав групп формируется на добровольной основе государствами-участниками, за исключением конфликтующих сторон, с предоставлением помощи и средств обслуживания, включая право прохода; создается временное объединенное командование из представителей государств-участников; командующий группой назначается решением Совета глав государств СНГ (и подотчетен ему).

Группы по поддержанию мира имеют миротворческий, нейтральный и беспристрастный характер. Они не могут вовлекаться в прямые военные столкновения в интересах какой-либо противоборствующей стороны, но вправе предпринимать все необходимые меры в целях обеспечения безопасности и защиты персонала от любых насильственных посягательств на их жизнь и здоровье.

Эти группы решают следующие задачи: разъединение конфликтующих сторон; наблюдение за выполнением договоренностей о пре-

крашении огня или перемирия, о разоружении противоборствующих сторон; создание условий для мирного урегулирования споров и конфликтов; содействие обеспечению прав и свобод человека; оказание гуманитарной помощи, в том числе в случае экологических катастроф или стихийных бедствий.

Государства СНГ в соответствии со своими обязательствами по Уставу ООН, другими международными соглашениями и по взаимной договоренности друг с другом могут давать согласие на участие групп по поддержанию мира в предпринимаемых органами и структурами ОБСЕ миротворческих усилиях и в проводимых по решению Совета Безопасности ООН акциях ООН по поддержанию мира.

Миротворческие действия в рамках СНГ осуществлялись в Грузии и Таджикистане в 1993 – 1998 гг.

В советской юридической литературе вплоть до начала 90-х годов можно было найти еще одно условие правомерности создания организации коллективной безопасности на региональной основе: **в региональных организациях могут участвовать только государства одного географического района.** Это условие выдвигалось для того, чтобы доказать несоответствие Североатлантического договора гл. VIII Устава ООН (доказывалась неправомерность создания НАТО), поскольку-де Италия, Греция и Турция, например, не могли быть отнесены к Североатлантическому бассейну (равно как и СССР западники не считали средиземноморским государством).

С подобным подходом невозможно согласиться по следующим причинам: во-первых, гл. VIII Устава ООН не содержит именно такого требования, оно выводится путем расширительного толкования статей гл. VIII Устава (что запрещено Конвенцией о праве международных договоров 1969 г.); во-вторых, участниками СБСЕ/ОБСЕ, правомерность создания которой никогда не подвергалась сомнению ни одним советским юристом, являются и все участники НАТО (в том числе Италия, Греция, Турция), и все бывшие члены ОВД, и страны, не входящие или не входившие ни в ОВД, ни в НАТО (например, постоянно нейтральные Швейцария, Австрия и Мальта); в-третьих, участники СНГ выразили готовность посылать свои группы по поддержанию мира и за пределы территории государств СНГ для участия в акциях ОБСЕ и ООН, предпринимаемых по решению Совета Безопасности ООН. К тому же, СНГ открыто для присоединения к нему любого другого государства, независимо от нахождения его в том или ином географическом регионе.

§ 3. РАЗОРУЖЕНИЕ, СОКРАЩЕНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ И ВООРУЖЕНИЙ

Разоружение – это, с одной стороны, основной принцип современного международного права, а с другой, – комплекс правовых норм

и практических действий государств, направленных на ограничение, сокращение вооруженных сил и вооружений и ликвидацию некоторых наиболее опасных средств ведения войны.

Вопросами разоружения занимаются: **Генеральная Ассамблея ООН** (на очередных и специальных сессиях по разоружению), которая рассматривает общие принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и делает рекомендации в этой области членам ООН и Совету Безопасности (ст. 11); **Совет Безопасности ООН**, несущий ответственность за формулирование при помощи Военно-Штабного Комитета планов создания системы регулирования вооружений и возможного разоружения и представление этих планов членам ООН (ст. 26, 47); **региональные организации коллективной безопасности** (ОАЕ, ЛАГ, ОАГ, ОБСЕ, НАТО, СНГ) в рамках своих уставных полномочий; **Комиссия ООН по разоружению** (создана в 1952 г.), разрабатывающая общие принципы переговоров в области ядерных и обычных вооружений и меры по укреплению доверия; **Конференция ООН по разоружению** (Комитет ООН по разоружению с 1979 по 1984 г.), занимающаяся непосредственной разработкой международных соглашений в области ограничения, сокращения и запрещения оружия массового уничтожения и некоторых видов обычного оружия и осуществлением контроля за выполнением государствами своих обязательств в области разоружения; **Специальный комитет ООН для Всемирной конференции по разоружению** и другие организации и органы.

В результате усилий международного сообщества удалось разработать большое количество международных соглашений, касающихся оружия массового уничтожения и средств его доставки к цели, а также обычных вооружений и вооруженных сил.

Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. обязала каждого участника Конвенции никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не накапливать микробиологические или другие биологические агенты или токсины, а также оружие, оборудование или средства доставки, предназначенные для использования таких агентов или токсинов во враждебных целях или в вооруженных конфликтах (ст. 1). Государства обязались не позднее 9 месяцев после вступления Конвенции в силу уничтожить или переключить на мирные цели все агенты, токсины, оружие, оборудование и средства доставки. Конвенция вступила в силу в марте 1975 г. Официально считается, что с начала 1976 г. все упомянутое оружие и средства его доставки уничтожены или переключены на мирные цели, однако, по сообщениям печати, определенные работы, связанные с этим оружием, продолжали проводиться в США, СССР и Ираке.

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления химического оружия и о его уничтожении 1993 г. обязала каждого участ-

ника Конвенции: не разрабатывать, не производить и не накапливать химическое оружие; не позднее чем через 2 года после вступления Конвенции в силу (вступила в силу в 1997 г.) начать работы по уничтожению этого оружия и завершить их не позднее чем через 10 лет после вступления Конвенции в силу (для России – в 2007 г.); через 2 года после вступления Конвенции в силу будут проведены испытания первого объекта по уничтожению химического оружия, через 3 года должно быть уничтожено не менее 1% запасов этого оружия (для России – 400 т), через 5–7 лет – 20–45%, через 10 лет – все химическое оружие (для России – 40 000 т); самостоятельно определить метод уничтожения этого оружия, причем сам процесс уничтожения должен отвечать самым последним достижениям науки и производиться на специально оборудованном объекте, не допуская уничтожения химического оружия путем захоронения в земле, затопления в водоемах или сжигания на открытом воздухе (иными словами, только путем переработки).

Ядерное оружие пока еще не запрещено, но Генеральная Ассамблея ООН уже приняла несколько резолюций о запрещении применения ядерного оружия: Декларацию о запрещении использования ядерного и термоядерного оружия от 24 ноября 1961 г., о неприменении силы в международных отношениях и запрещении навечно применения ядерного оружия от 29 ноября 1972 г., о предотвращении ядерной катастрофы от 9 декабря 1981 г. Кроме того, имеются специальные договоры, касающиеся ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения и их носителей.

Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. обязывает участников Договора запретить, предотвращать и не производить любые испытательные взрывы ядерного оружия и любые другие ядерные взрывы в любом месте, находящемся под его юрисдикцией или контролем: в атмосфере, за ее пределами, включая космическое пространство; под водой, включая территориальное море и открытое море; в любой другой среде, если такой взрыв вызывает выпадение радиоактивных осадков за пределами территориальных границ государства, под юрисдикцией или контролем которого проводится такой взрыв (ст. 1). Франция и Китай, не являясь участниками Договора, неоднократно производили ядерные испытательные взрывы.

Индия и Китай, не будучи участниками Договора, произвели в 1998 г. ядерные взрывы.

Договор между СССР и США об ограничении подземных испытаний ядерного оружия 1974 г. обязывает Россию и США не производить любые подземные испытания ядерного оружия мощностью свыше 150 килотонн в любом месте, находящемся под их юрисдикцией или контролем.

Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. обязал:

государства, обладающих ядерным оружием, не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства и контроль над ними; не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к приобретению ядерного оружия, ядерного взрывного устройства и контроля над ними;

государства, не обладающих ядерным оружием, не принимать передачи от кого бы то ни было ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств и контроля над ними; не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства;

неядерные государства, пожелавших приобщиться к использованию ядерной энергии в мирных целях, осуществлять такое приобщение под контролем МАГАТЭ, которая может проводить инспекции и требовать отчеты от государств по использованию расщепляющих материалов.

Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г. обязывает участников Договора не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать оружие на небесных телах и не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом. Запрещаются создание на небесных телах военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия и проведение военных маневров. Использование военного персонала для научных исследований или каких-либо иных мирных целей не запрещается.

Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. запретил размещать на дне морей и океанов и в его недрах за пределами 12-мильной зоны прибрежных государств какое-либо ядерное оружие или любые другие виды оружия массового уничтожения, а также сооружения, пусковые установки и любые другие устройства, специально предназначенные для хранения, испытания или применения такого оружия. Участники договора обязались не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство к осуществлению такой деятельности. Договор установил довольно эффективную систему контроля, включающую: наблюдение за деятельностью на морском дне; консультации с другими договаривающимися сторонами; обращение к сторонам с уведомлениями и запросами; инспекцию на месте (собственными средствами или при содействии любого другого государства-участника); передачу вопроса на рассмотрение Совета Безопасности ООН. Участники Договора обязались продолжать в духе доброй воли переговоры в отношении дальнейших мер в области разоружения в целях предотвращения гонки вооружений на дне морей и океанов и в его недрах. Стороны условились, что через 5 лет после вступления Договора в силу в

Женева будет созываться конференция государств-участников для рассмотрения того, как действует этот Договор¹.

Договор между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. с Протоколом к нему 1974 г. разрешал СССР (России) и США разместить на территориях обеих стран по одному району ПРО радиусом 150 км (Россия защищает Москву, США – район шахтных пусковых установок), в которых разрешается иметь не более 100 пусковых установок и 100 противоракет, а также шесть комплексов радиолокационных станций ПРО (из них на территории России осталось 3). Кроме того, стороны обязались не создавать и не разворачивать системы или компоненты ПРО морского, воздушного, космического или мобильно-наземного базирования. (Модернизация и замена систем ПРО или их компонентов не запрещены). Россия и США обязаны не передавать другим государствам и не размещать вне своей национальной территории системы ПРО или их компоненты, ограниченные настоящим договором.

Каждая сторона использует имеющиеся в ее распоряжении национальные технические средства контроля таким образом, чтобы это соответствовало общепризнанным принципам международного права. Стороны обязались не чинить препятствий национальным техническим средствам контроля другой стороны и не применять преднамеренные меры маскировки, затрудняющие осуществление такого контроля. Договор бессрочный.

Договор между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г. привел в 1990 г. к полной ликвидации в СССР и США этого класса вооружений. К сожалению, Договор не затрагивал аналогичное оружие союзников США по НАТО, а также крылатые ракеты морского базирования, по которым США имели и продолжают иметь подавляющее превосходство над СССР (Россией).

20 мая 1972 г. в Москве между СССР и США было подписано Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1) сроком на 5 лет (впоследствии Соглашение по договоренности сторон продолжало соблюдаться), которое ограничивало в количественном и качественном отношениях стационарные пусковые установки МБР, пусковые установки на подводных лодках и современные подводные лодки с МБР.

¹ Договор вступил в силу 25 мая 1972 г. В 1977 г. в Швейцарии была проведена конференция (и через последующие 5 лет аналогичные) по рассмотрению того, как действует этот Договор. Делегация СССР выступала с широким комплексом мер, направленных на полную демилитаризацию морского дна в пределах действия Договора, однако США были против такого подхода, утверждая, что гонки вооружений на морском дне не обнаружено. США выступали за сохранение на морском дне своих следящих акустических систем по обнаружению подводных лодок.

18 июня 1979 г. в Вене между СССР и США был подписан Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2), который ограничивал и сокращал такие вооружения и устанавливал разные предельные уровни средств доставки ядерного оружия (Договор не вступил в силу по вине США, приступивших к развертыванию ракет с многозарядными боевыми частями); Договор между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 г. (СНВ-1), предусматривающий сокращение этого оружия примерно на 50%, в силу не вступил из-за распада СССР (ядерное оружие оказалось в руках четырех государств: России, Украины, Белоруссии и Казахстана).

3 января 1993 г. в Москве между Россией и США был подписан Договор о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-2), согласно которому к 2003 г. Россия должна будет ликвидировать все свои шахтные пусковые установки и тяжелые МБР с РГЧ индивидуального наведения – единственное эффективное оружие для самообороны от любого потенциального агрессора, которое способно преодолеть ПРО США и достичь территории США в ответном ядерном ударе. Договор предусматривает ломку ядерной триады России с переносом ориентации с шахтных МБР на МБР подводных ракетноносцев и однозарядные МБР типа “Тополь”, с которыми ПРО США успешно справятся. К тому же шумность российских подводных ракетноносцев, включая заложенную в 1996 г. подводную лодку “Юрий Долгорукий”, в 6–60 раз выше шумности их американских аналогов, что во много раз повышает дальность обнаружения и уничтожения российских ракетноносцев силами и средствами противолодочной обороны США и НАТО.

Помимо этого, донные акустические следящие системы США, размещенные на подводных хребтах и соединенные кабельными линиями с центрами управления противолодочными силами и средствами, позволяют отслеживать с текущими координатами подводные лодки России в Атлантическом и Тихом океанах с точностью до длины корпуса подводной лодки. Аналогичными системами Россия не обладает и в обозримом будущем обладать не будет.

Договор не затрагивает крылатые ракеты морского базирования (КРМБ) и не препятствует претворению в жизнь американской программы, в соответствии с которой США предполагают развернуть до 4 тыс. КРМБ против 100–200 российских.

О явно неравноправном характере Договора СНВ-2 (даже без учета военных баз США и НАТО вокруг России и без учета ядерных зарядов Англии и Франции) говорит простое сравнение промежуточных и конечных результатов сокращения СНВ. После первого этапа сокращения с учетом возможной обратной установки ядерных боеголовок в случае, если США пожелают выйти из Договора, Россия будет иметь 6206, а

США – 8450 ядерных зарядов. Соотношение 1,0 : 1,47–1,97. На конечном этапе с учетом обратной установки боеголовок Россия будет иметь 4750, США – 7694 ядерных заряда. С учетом КРМБ Россия – 4850, США – 8444–11 694. Соотношение 1,0 : 1,74 – 2,4. Таким образом, на конечном этапе США будут превосходить Россию по числу ядерных зарядов почти в 2,5 раза. Немаловажное значение имеет и тот факт, что при выходе США из Договора Америка просто заменит однозарядные боеголовки многозарядными, взятыми со склада, а Россия уже будет не в состоянии использовать шахтные пусковые установки для тяжелых ракет, поскольку сами шахты будут залиты бетоном и иметь ограничительные кольца, а российские тяжелые ракеты будут уничтожены. Иными словами, Договор, уже ратифицированный Соединенными Штатами, обеспечивает США полную безопасность, а безопасность России сводит к нулю и делает территорию США недостижимой для российского ядерного оружия.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. был последним крупным и наиболее значимым международным договором эпохи блокового противостояния. Он охватывал территории европейских государств от Атлантики до Урала и предусматривал через 40 месяцев после вступления Договора в силу сокращение обычных вооружений противостоящих сторон до следующих суммарных уровней: по 20 000 боевых танков, по 30 000 боевых бронированных машин; по 20 000 артиллерийских единиц, по 6800 боевых самолетов, по 2000 ударных вертолетов.

В Договоре были подробно разработаны технические термины и понятия, системы наблюдения и контроля, а также обязательства по дальнейшему укреплению безопасности и стабильности в Европе, включая меры по ограничению численности личного состава их обычных вооруженных сил в пределах территориального действия Договора. В связи с ликвидацией ОВД и распадом СССР Договор потерял все свое значение, однако его политическая значимость несомненна, поскольку в нем обозначены пути и средства сокращения вооруженных сил и обычных вооружений для государств современной Европы.

§ 4. МЕРЫ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ДОВЕРИЯ, СУЖЕНИЮ МАТЕРИАЛЬНОЙ БАЗЫ И ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СФЕРЫ ВОЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Для поддержания международного мира и безопасности немаловажное значение имеют меры по укреплению доверия между государствами в военно-политической области на дву- и многосторонней основе, а также меры по практическому сужению материальной базы и пространственной сферы возникновения вооруженных конфликтов. К числу международных договоров в этой области относятся:

Соглашение между СССР и США о предотвращении ядерной войны 1973 г. Россия и США обязаны действовать так, чтобы избежать военных конфронтаций и исключить возникновение ядерной войны между ними и между каждой из сторон с другими странами. При возникновении риска ядерной войны стороны незамедлительно приступят к срочным консультациям и предпримут все усилия для предотвращения этого риска с информированием Совета Безопасности и Генерального секретаря ООН, своих союзников и других стран;

Соглашение между правительством СССР и правительством США о предотвращении опасной военной деятельности 1989 г. Россия и США обязаны предпринимать все необходимые меры, направленные на предотвращение опасной военной деятельности персонала (техники) их вооруженных сил при действиях вблизи друг друга в мирное время. Опасной военной деятельностью являются: вхождение персонала (техники) вооруженных сил одной стороны в пределы государственной территории другой стороны, совершаемое в силу форс-мажорных обстоятельств или вследствие непреднамеренных действий этого персонала; применение лазеров таким образом, когда их излучение может причинить вред персоналу или нанести ущерб технике вооруженных сил другой стороны; затруднение действий персонала (техники) и создание помех сетям управления другой стороны, когда это может причинить вред (ущерб) другой стороне.

С целью предотвращения опасной военной деятельности и оперативного урегулирования любых инцидентов стороны устанавливают и поддерживают связь друг с другом. Создана Совместная военная комиссия, которая ежегодно рассматривает выполнение сторонами обязательств, намечает возможные пути обеспечения более высокого уровня безопасности и другие меры;

серия соглашений СССР с США от 30 сентября 1971 г., с Францией от 16 июля 1976 г., с Англией от 10 октября 1977 г. об исключении случайного или несанкционированного применения ядерного оружия, с США о создании центров по уменьшению ядерной опасности от 15 сентября 1987 г. Эти соглашения предусматривают организационные, правовые и технические меры, направленные на установление линий прямой связи между главами правительств (государств), на незамедлительную передачу информации о ядерных инцидентах, случайных или несанкционированных запусках ракет, которые могут быть неправильно истолкованы, и др.;

Соглашение между правительством СССР и правительством США о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним 1972 г. с Протоколом к нему. Россия и США обязались неукоснительно соблюдать все меры предосторожности в рамках свободы открытого моря, чтобы обеспечить: безопасность маневрирования кораблей и летательных аппаратов вблизи друг друга; запре-

щение имитации атак и установление связи друг с другом с использованием согласованных таблиц и сигналов; взаимную информацию правил и обязательств об инцидентах через военно-морских атташе и др. Аналогичные соглашения были заключены с Англией в 1986 г., с ФРГ в 1988 г., с Канадой, Францией, Италией в 1989 г., с Нидерландами, Норвегией, Испанией в 1990 г., с Японией в 1993 г., с Южной Кореей в 1994 г.

Заключительный акт СБСЕ 1975 г., другие итоговые документы СБСЕ и пакет соглашений "Хельсинки-2" содержат согласованные меры доверия в военно-политической области, охватывающие территорию от Атлантики до Урала: заблаговременное уведомление сторон о крупных военных учениях и военных учениях меньшего масштаба, проводимых вблизи сопредельных государств, о крупных и других перемещениях войск (с уровня 17 тыс. человек), о военно-морской деятельности; обмен наблюдателями на военных учениях, ежегодными планами военной деятельности; создание развернутой системы инспекции на местах, в том числе без права на отказ, и возможность использования средств воздушного наблюдения (в том числе в рамках Договора по открытому небу 1992 г.); нерасширение военных блоков и группировок (расширение НАТО на Восток противоречит этой достигнутой договоренности); ограничение торговли оружием; вывод войск в пределы национальных границ и др.

В настоящее время создана эффективная система контроля за выполнением государствами своих договорных обязательств в рамках Совета Безопасности ООН, ОБСЕ, СНГ, договоров по СНВ, запрещению химического оружия, сокращению обычных вооружений и др., которые включают возможность осуществления широкомасштабных контрольных действий, вплоть до инспекций на местах без права на отказ.

Огромную роль в укреплении международного мира и безопасности на Востоке играет урегулирование отношений между Россией и Китаем: 24 апреля 1990 г. было подписано Соглашение между Правительством СССР и Правительством КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы; 18 декабря 1992 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством КНР по этим же вопросам; в 1997 г. были окончательно урегулированы погранично-территориальные вопросы на реке Туманной (Туманган).

Россия и КНР разработали целый комплекс мер доверия в военно-политической области в районах сопредельных государственных границ: отказ от проведения военных учений, направленных против другой стороны; уведомление о военных учениях и о крупных передвижениях войск; приглашение военных наблюдателей на военные учения, обмен ежегодными планами военной деятельности; ограничение масштабов и количества военных учений вблизи границ и другие меры.

Немаловажное значение в деле укрепления национальной безопасности отдельных государств и международной безопасности в целом имеет особый подход к международным договорам, касающимся ядерного оружия, противоракетной обороны, сокращения вооруженных сил и вооружений. Практически каждый из этих договоров имеет норму, согласно которой договаривающаяся сторона имеет право выйти из договора, если она решит, что связанные с содержанием договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы, т.е. интересы безопасности государства и его существование как независимого суверенного субъекта международного права.

Например, в Договоре о ПРО 1992 г. в статье XV говорится: "Каждая из сторон в порядке осуществления своего государственного суверенитета имеет право выйти из настоящего Договора, если она решит, что связанные с содержанием настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы. Она уведомляет другую сторону о принятом ею решении за шесть месяцев до выхода из Договора. В таком уведомлении должно содержаться заявление об исключительных обстоятельствах, которые уведомляющая сторона рассматривает как поставившие под угрозу ее высшие интересы".

По Договору о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах 1963 г. выходящая из Договора сторона уведомляет всех других участников за три месяца; по Договору о нераспространении ядерного оружия 1963 г. выходящая из Договора сторона уведомляет всех участников Договора и Совет Безопасности ООН за три месяца (аналогичная норма содержится в Договоре о запрещении размещения на морском дне ядерного оружия 1971 г., в Конвенции о запрещении бактериологического оружия 1972 г.), по Договору СНВ-2 выходящая из Договора сторона уведомляет другую сторону за шесть месяцев. Для России такими исключительными обстоятельствами, ставящими под угрозу ее безопасность, вполне может быть вступление в НАТО восточноевропейских стран и размещение на их территориях вооруженных сил этого военного блока или ядерного оружия.

Определенную роль в поддержании международного мира и безопасности и ограничении возможного театра войны и интенсивности ведения боевых действий играют существование демилитаризованных, безъядерных и нейтрализованных зон и зон мира (см. гл. XV), а также политика неприсоединения большинства развивающихся стран мира.

Неприсоединение – это, с одной стороны, внешнеполитический курс государства, не участвующего в каких бы то ни было военных блоках, а с другой, – совокупность норм, определяющих конкретные обязательства государств в области: проведения независимого политического курса, основанного на мирном сосуществовании государств и неприсоединении к военным коалициям; поддержания антиколониальной национально-освободительной борьбы народов и наций; ликвидации и

недопущения создания иностранных военных баз на своих территориях; борьбы с иностранной оккупацией, апартеидом, расизмом и дискриминацией; практических шагов в направлении создания нового международного экономического порядка, укрепления международного мира, безопасности и политической стабильности.

Несмотря на ликвидацию блокового противостояния, неприсоединившиеся страны в числе других развивающихся государств, которым в настоящее время принадлежит “машина голосования” в ООН, и их политика неприсоединения продолжают играть весьма важную роль в системе обеспечения коллективной безопасности, в борьбе за укрепление международного мира и пресечение актов агрессии.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение права международной безопасности (универсальной и региональной).
2. Приведите практические примеры обеспечения коллективной безопасности (универсальной и региональной).
3. Опишите условия создания и деятельности миротворческих сил ООН с приведением примеров из международной практики государств.
4. Приведите краткое содержание конвенций, касающихся ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения.
5. Сформулируйте свою точку зрения в отношении Договора СНВ-2 и ликвидации химического оружия в России к 2007 г.

ЛИТЕРАТУРА

- Богданов О.В. Запрещение оружия массового уничтожения. М., 1985.
- Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы. Справочник. М., 1990.
- Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право / Отв. ред. В.С. Верещетин. М.: ИГПАН СССР, 1987.
- Горшков Г.С., Мелков Г.М. Военное мореплавание и стратегическое равновесие. М., 1986.
- Денисов В.Н. Правовые аспекты разоружения в ракетно-ядерную эру. Киев., 1990.
- Малинин С.А. Право международной безопасности. В кн.: “Курс международного права”. В 7 т. Т. 4. М., 1990, С. 156 – 210.
- Roberts B. Weapons Proliferation and the World Order. After the Cold War. The Hague / London / Boston, 1996.

Глава XIV. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА

Международное экономическое право – отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют межгосударственные экономические отношения.

Современные международные экономические отношения представляют собой высокоразвитую сложную систему, объединяющую различные по содержанию (по объекту) и по субъектам, но тесно взаимодействующие между собой виды общественных отношений. Беспрецедентный рост значения международных экономических отношений для каждой страны объясняется объективными причинами. Тенденция к интернационализации общественной жизни достигла глобального масштаба, охватив все страны и все основные сферы жизни общества, включая экономическую.

Глобализация экономики – важный фактор ее развития. Но она порождает и немало проблем. Главная состоит в том, что далеко не все государства могут в полной мере воспользоваться благами этого процесса. Прежде всего это развивающиеся страны, в какой-то степени и страны с переходной экономикой. Трудности возникают и у России: недостаток опыта управления рыночной экономикой приводит, с одной стороны, к не всегда оправданному освоению российского рынка иностранными товарами, а с другой – к неспособности продвижения российских товаров, услуг, капиталов на иностранные рынки.

Развивающиеся страны, опираясь на свое большинство в ООН, пытались изменить ситуацию и создать “новый экономический порядок”, основанный на равных возможностях участия в мирохозяйственных связях. Так, в 1974 г. были приняты Декларация об установлении нового международного экономического порядка и Хартия экономических прав и обязанностей государств (и до и после этого принимались многочисленные резолюции в этой же области). Названные документы имели двойственные последствия. С одной стороны, в них сформулированы бесспорные основополагающие положения, являющиеся общими принципами международного экономического права, но, с другой, – они содержат множество односторонних положений, предусматривающих специальные права и преференции развивающимся странам и не учитывающих интересы промышленно развитых стран. В результате эти положения не признаны мировым сообществом и остались ни к чему не обязывающими декларациями.

Все это подтверждает, что международное экономическое право способно стать эффективным инструментом управления международными экономическими связями при обязательном соблюдении двух условий: учет законных интересов всех государств и учет реально сложившегося положения вещей.

Существенной специфической чертой международных экономических отношений является объединение в единую систему различных по субъектной структуре отношений, обуславливающих применение различных методов и средств правовой регламентации. Существуют два уровня отношений: во-первых, отношения между государствами и иными субъектами международного права (в частности, между государствами и международными организациями) универсального, регионального, локального характера; во-вторых, отношения между физическими и юридическими лицами разных государств (сюда относятся и так называемые диагональные отношения – между государством и физическими или юридическими лицами, принадлежащими иностранному государству).

Международное экономическое право регулирует лишь отношения первого уровня – межгосударственные экономические отношения. Государства устанавливают правовые основы для осуществления международных экономических связей, их общий режим. Основная масса международных экономических связей осуществляется на втором уровне: физическими и юридическими лицами, поэтому регулирование этих отношений имеет первостепенное значение. Они регулируются национальным правом каждого государства. Особая роль принадлежит такой отрасли национального права, как международное частное право. При этом нормы международного экономического права играют все возрастающую роль в регулировании деятельности физических и юридических лиц, но не прямо, а опосредованно через государство. Государство воздействует нормами международного экономического права на частно-правовые отношения через закрепленный в национальном праве механизм (например, в России – это п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 7 Гражданского кодекса Российской Федерации и аналогичные нормы в других законодательных актах).

Сказанное свидетельствует о глубоком взаимодействии двух систем права (международного и национального) в регулировании международных экономических отношений. Это породило концепцию международного хозяйственного права, объединяющую международно-правовые и национально-правовые нормы, регулирующие международные хозяйственные отношения¹, и более широкую концепцию транснационального

¹ В отечественной литературе эта концепция была разработана в начале 20-х годов нашего века выдающимся юристом, в то время профессором Харьковского института народного хозяйства В.М. Корецким. (См.: Корецкий В.М. Избранные труды. Кн. 1. Киев, 1989. С. 120–195).

права, включающего все нормы, регулирующие отношения, выходящие за пределы границ государства, в единую систему права¹.

Какой бы ни была тесная связь в процессе регулирования международных экономических отношений норм международного и национального права, они относятся к самостоятельным системам права, основанным на своих собственных субъектах. Объединение норм, входящих в разные системы права, возможно лишь в каких-либо конкретных целях, например при написании учебного курса. Бесспорно, имеет практическую ценность совместное изложение всех норм независимо от их природы, которые во взаимодействии регулируют весь комплекс международных экономических отношений.

Сложность объекта регулирования международного экономического права состоит в том, что он охватывает многообразные, различающиеся по своему содержанию виды отношений, связанных с различными аспектами хозяйственных отношений. К ним относятся торговые, транспортные, таможенные, финансовые, инвестиционные и другие отношения. Каждый из них имеет свое специфическое предметное содержание, порождающее необходимость специального правового регулирования, в результате чего сформировались подотрасли международного экономического права: международное торговое право, международное транспортное право, международное таможенное право, международное финансовое право, международное инвестиционное право, международное технологическое право.

Каждая подотрасль представляет собой систему международно-правовых норм, регулирующих межгосударственное сотрудничество в конкретной сфере экономических отношений. Все они объединяются в единую отрасль международного права – международное экономическое право – общим объектом регулирования, общими целями и принципами. Кроме того, целый ряд институтов международного экономического права являются элементами других отраслей международного права: права международных организаций, права договоров, права мирного разрешения споров.

§ 2. СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА

В системе регулирования международных экономических отношений центральное место занимает государство. Оно является основным субъек-

¹ В 1956 г. американский профессор Ф. Джессеп опубликовал книгу "Транснациональное право". Его концепция исходит из равного статуса государств, физических и юридических лиц в сфере международных отношений (см.: Jessup Ph. Transnational Law. New Hawen, 1956). Наибольшее развитие эта концепция получила в сфере международного экономического права (см. напр.: International economic theory and international economic law // The structure and progress of international law. The Hague, 1986).

ектом международного экономического права, как и международного права в целом. Суверенитет государства как имманентно присущее ему качество распространяется и на экономическую сферу. Однако в этой сфере особенно зримо проявляется взаимозависимость членов международного сообщества. Мировой опыт свидетельствует, что максимальное осуществление государством своего суверенитета, своих суверенных прав в экономической сфере реально возможно лишь при активном использовании международных экономических связей в интересах своего национального хозяйства в рамках международного экономического права. И такое сотрудничество ни в коей мере не означает ограничения суверенных прав государства.

В двух Международных пактах о правах человека (п. 2 ст. 1 обоих пактов) содержится положение о том, что в силу права на самоопределение все народы могут свободно распоряжаться своими природными богатствами, однако "без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права". Аналогичное положение сформулировано в Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г. в преломлении к государству и его суверенитету.

Международное экономическое право в целом отражает закономерности рыночной экономики. Однако это не означает ограничения суверенных прав государства и уменьшения его роли в экономической сфере. Напротив, происходит усложнение задач по управлению экономическими процессами, что приводит к увеличению роли государства и, следовательно, к увеличению возможностей международного экономического права в развитии как национальной экономики, так и мирового хозяйства в целом¹.

Государство может непосредственно вступать в хозяйственные отношения международного характера с физическими и юридическими лицами, принадлежащими другим государствам (создавать совместные предприятия, заключать концессионные соглашения или соглашения о разделе продукции в сфере добычи полезных ископаемых и пр.). Такие отношения являются частноправовыми и регламентируются национальным правом. Тем не менее участие государства вносит определенную специфику в регулирование таких отношений. Она выражается в том,

¹ Эта тенденция нашла отражение в международном праве. Так, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. закрепила такую функцию дипломатического представительства, как развитие отношений в области экономики. Особое значение для нормализации экономических связей имеет институт дипломатической защиты государством своих граждан и юридических лиц. Этот институт пока не кодифицирован. В качестве общего правила, сложившегося в практике, дипломатическая защита оказывается после того, как частное лицо и его государство исчерпали местные средства защиты (административные и судебные) в иностранном государстве.

что государство, его собственность, сделки с его участием обладают иммунитетом от юрисдикции иностранного государства. В силу иммунитета государство не может быть привлечено в иностранный суд в качестве ответчика без его согласия; в отношении государства и его собственности не могут быть применены принудительные меры по предварительному обеспечению иска и по исполнению иностранного судебного решения; сделки с участием государства подчиняются праву государства, которое является стороной этой сделки, если только стороны не договорятся об ином¹.

Рост значения и усложнение международных экономических отношений делают необходимым усиление управления ими совместными усилиями государств через международные организации, что ведет к росту числа международных организаций и их роли в развитии экономического межгосударственного сотрудничества. В результате международные организации являются важными субъектами международного экономического права. Принципиальная основа у международных экономических организаций та же, что и у иных международных организаций. Но есть и некоторая специфика. В этой 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. В некоторых организациях существуют достаточно жесткие механизмы по осуществлению принятых решений.

Международные организации, действующие в сфере экономических отношений, условно можно разделить на две группы. К первой относятся организации, которые своим действием охватывают всю сферу экономических отношений; во вторую группу входят организации, функционирующие в рамках отдельных подотраслей международного экономического права (например, торговые, финансовые, инвестиционные, транспортные и иные). Некоторые организации из второй группы будут рассмотрены ниже, в соответствующих параграфах.

Из первой группы организаций главное место по своему значению занимает *Организация Объединенных Наций*, имеющая разветвленную систему органов и организаций (см. гл. XI). Развитием международного экономического сотрудничества, что является одной из целей ООН, за-

¹ В 1993 г. французский суд рассматривал дело по иску о виндикации картин А. Матисса, предъявленному И. Щукиной – наследницей известного русского собирателя картин французских импрессионистов, коллекция которого была национализирована советским правительством в 1918 г., – к Российской Федерации. В своем решении от 16 июня 1993 г. французский суд признал, что он не вправе рассматривать иски о взыскании, со ссылкой на иммунитет российского государства и его собственности. См. об этом подробнее: Богуславский М.М. Иск Ирины Щукиной // Московский журнал международного права. 1994. № 2.

нимаются два центральных ее органа: Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Генеральная Ассамблея организует исследования и дает рекомендации государствам в целях содействия международному сотрудничеству в экономической, социальной и других областях (ст. 13 Устава ООН). Под ее руководством функционирует ЭКОСОС, который несет главную ответственность за выполнение функции ООН в области экономического и социального сотрудничества.

ЭКОСОС осуществляет координацию деятельности всех органов и учреждений системы ООН в экономической сфере. В нем обсуждаются экономические и социальные проблемы глобального характера. Под его руководством работают пять региональных экономических комиссий: для Европы, для Азии и Тихого океана, для Латинской Америки, для Африки, для Западной Азии. ЭКОСОС координирует деятельность специализированных учреждений ООН, некоторые из которых опосредуют экономическое сотрудничество.

Прежде всего, отметим *Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)*, созданную в 1967 г. и в 1985 г. получившую статус специализированного учреждения ООН. Она координирует всю деятельность системы ООН в области промышленного развития в целях ускорения индустриализации развивающихся стран. Например, План действий по промышленному развитию и сотрудничеству, разработанный в рамках ЮНИДО и принятый в 1975 г., утверждает право государства на суверенитет над природными ресурсами и на контроль за деятельностью частного капитала и ТНК. Другие специализированные учреждения ООН функционируют в отдельных сферах экономического сотрудничества: *Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)*, *Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)*, финансовые учреждения ООН (*Международный банк реконструкции и развития – МБРР*, *Международный валютный фонд – МВФ*, *Международная финансовая корпорация – МФК*, *Международная ассоциация развития – МАР*).

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) была создана в 1964 г. как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи ООН, но переросла в самостоятельную международную организацию. В ее систему входят многочисленные вспомогательные органы, например, Комитет по промышленным товарам, Комитет по сырьевым товарам и пр. Главной задачей ЮНКТАД является формирование принципов и политики в сфере международной торговли, направленных на ускорение экономического развития. Принятая в 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН Хартия экономических прав и обязанностей государств была подготовлена в рамках ЮНКТАД. Отметим, что именно ЮНИДО и ЮНКТАД играют важную роль в формировании принципов международного экономического права.

В литературе, особенно западной, обсуждается вопрос о международной правосубъектности *транснациональных корпораций (ТНК)*, которые наряду с государствами и международными организациями часто рассматриваются в качестве субъектов международного экономического права. Объясняется такое положение тем, что ТНК становятся все более важными субъектами международных экономических связей, оказывающими возрастающее влияние как на национальную, так и на мировую экономику.

Действительно, ТНК с их инвестиционной мобильностью, широкой системой связей, в том числе и с правительствами, с большими возможностями организации наукоемкого, высокотехнологического 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 поэтому они нередко успешнее решают экономические проблемы, нежели государство. Правда, не следует чрезмерно возвышать ТНК. Многочисленные факты свидетельствуют, что ТНК размещают на территории принимающих государств экологически вредные производства, уходят от уплаты налогов; используя ввоз товаров, препятствуют развитию национального производства и пр. Более того, используя свое экономическое могущество, ТНК способны оказать влияние и на политику принимающего государства.

Особенность ТНК проявляется в том, что они обладают экономическим единством при юридической множественности. Это – группа компаний, созданных по законам разных государств, являющихся самостоятельными юридическими лицами и осуществляющих деятельность на территории разных государств, но находящихся в отношениях взаимозависимости, при которой одна из них (головная, или сверхтранснациональная, корпорация) занимает доминирующее положение и осуществляет контроль над всеми остальными. Следовательно, ТНК – это не юридическое, а экономическое или даже политическое понятие. Субъектами права являются те компании, которые объединяются в единую систему. Субъектом права может быть и объединение компаний. В любом случае, как отдельные компании, так и их объединения являются субъектами национального права, а не международного. При этом используется два подхода: они являются субъектами права либо государства, в котором они зарегистрированы; либо государства, на территории которого они имеют оседлость (место нахождения административного центра или место основной хозяйственной деятельности). Отсюда следует, что деятельность ТНК регулируется национальным правом.

Принцип подчинения ТНК национальному праву зафиксирован в Хартии экономических прав и обязанностей государств: каждое госу-

дарство 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).

Учитывая, что деятельность ТНК носит трансграничный характер, что они способны причинить ущерб национальной экономике принимающего государства даже без нарушения его законов, желательно и международно-правовое регулирование их деятельности. Однако можно констатировать, что такое регулирование пока отсутствует. В международных документах есть лишь некоторые общие положения, носящие в основном декларативный характер. Хотя попытки регулирования предпринимались. Так, в рамках ЭКОСОС были созданы Центр по ТНК и Комиссия по ТНК, на которую была возложена задача разработки Кодекса поведения ТНК. Проект Кодекса был подготовлен¹, но в окончательном варианте он не принят государствами. Государства, граждане которых контролируют большинство ТНК, считают, что Кодекс должен носить рекомендательный, а не юридически обязательный характер.

Вместе с тем роль ТНК как в осуществлении международных экономических связей, так и в развитии международно-экономического права продолжает расти. Используя свое влияние, они добиваются повышения своего статуса в международных отношениях. Так, в докладе Генерального секретаря ЮНКТАД IX конференции (1996 г.) говорится о необходимости предоставить корпорациям возможность участия в работе этой организации. Однако это не означает предоставления им международно-правового статуса. Они могут принимать участие в работе ЮНКТАД в качестве частных лиц, т.е. субъектов национального права².

§ 3. ИСТОЧНИКИ, ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА

У международного экономического права те же источники, что и у международного права в целом: международный договор и международ-

¹ Completion of the Code of Conduct on Transnational Corporations (Doc. UN: E/C.10. 1986).

² В докладе сказано, что корпорациям должна быть предоставлена возможность участия в многосторонних международных форумах, поскольку они "претворяют в жизнь решения о производстве и потреблении, формально принимаемые правительствами". Далее подчеркивается, что, несмотря на исключительную сложность и трудность проблемы, необходимо "начать интеграцию частного сектора и иных новых действующих лиц в повседневную деятельность ЮНКТАД" // UNCTAD Bulletin. 1996. N 35. P. 6.

но-правовой обычай, хотя есть определенная специфика, связанная прежде всего с деятельностью международных экономических организаций.

Основным источником являются многосторонние и двусторонние договоры, регламентирующие различные аспекты экономических отношений. Экономические договоры столь же многообразны, как и многообразны международные экономические связи. Такие договоры, как торговые, инвестиционные, таможенные, расчетно-кредитные и пр., содержат нормы, составляющие нормативное тело соответствующих подотраслей международного экономического права. Главным образом они заключаются на двусторонней основе.

Среди подобных договоров выделяются качественно новые соглашения, появившиеся во второй половине нашего века, когда экономическое сотрудничество государств стало все шире выходить за рамки чисто торговых связей, – *соглашения об экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве*. Они определяют общие направления и сферы сотрудничества (строительство и реконструкция промышленных объектов, производство и поставка промышленного оборудования и иных товаров, передача патентов и иных объектов интеллектуальной собственности, совместное предпринимательство и пр.); содержат обязательства государств содействовать сотрудничеству между гражданами и юридическими лицами договаривающихся государств в указанных областях; определяют основы финансирования и кредитования и др. Такие соглашения предусматривают создание межправительственных смешанных комиссий.

С развитием многостороннего экономического сотрудничества увеличивается роль многосторонних договоров. Примером универсального договора в сфере международной торговли является *Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г.* В различных юридических формах в ГАТТ участвуют более 150 государств. СССР в 1990 г. получил статус наблюдателя, однако и до сих пор Россия не стала полноправным участником этого соглашения. В качестве источников международного экономического права выступают многосторонние договоры о создании экономических организаций (например, Бреттон-Вудские соглашения о создании МВФ и МБРР). В 1992 г. Россия стала участницей обеих организаций. Получили широкое распространение многосторонние соглашения по сырьевым товарам, так называемые *международные товарные соглашения*. Примерами многосторонних договоров являются конвенции, направленные на унификацию правовых норм, регулирующих частноправовые отношения в экономической сфере (например, Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.).

Из краткого перечня многосторонних договоров ясно, что в сфере международного экономического сотрудничества отсутствуют многосторонние (универсальные) договоры, которые создавали бы общую правовую основу для развития такого сотрудничества. Общие положения,

принципы экономического сотрудничества сформулированы лишь в многочисленных резолюциях и решениях международных организаций и конференций, что является особенностью международного экономического права. Среди них отметим наиболее важные: Женевские принципы, принятые на первой конференции ЮНКТАД в Женеве в 1964 г. ("Принципы, определяющие международные торговые отношения и торговую политику, способствующие развитию"); Декларация об установлении нового международного экономического порядка и Хартия экономических прав и обязанностей государств, принятые в форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г.; резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "О мерах укрепления доверия в международных экономических отношениях" (1984 г.) и "О международной экономической безопасности" (1985 г.).

Эти и другие решения и резолюции, принятые международными организациями, не имеют обязательной юридической силы и не являются в строгом юридическом смысле источниками международного экономического права. Но именно они определяют его главное содержание. Ряд положений, отвечающих основным закономерностям и потребностям мирового экономического развития, получили всеобщее признание и служат принципиальной основой международного экономического права. Их юридическая обязательность вытекает из международной практики, имевшей место и до принятия указанных международных актов, и после их принятия (закрепление соответствующих положений в многочисленных двусторонних договорах, во внутренних законодательных актах государств, применение их в арбитражной и судебной практике и т.д.). Следовательно, основополагающие нормы международного экономического права существуют в форме международно-правового обычая.

Наконец, особенностью международного экономического права и его источников является значительная роль так называемого "мягкого" права, т.е. правовых норм, которые используют выражения типа "принимать меры", "содействовать развитию или осуществлению", "стремиться к осуществлению" и т.д. Такие нормы не содержат четких прав и обязанностей государств, но тем не менее являются юридически обязательными. В соглашениях по сотрудничеству в различных сферах экономических отношений нормы "мягкого" права встречаются довольно часто.

Цели и принципы международного экономического права определяются целями и принципами международного права в целом. Кроме того, Устав ООН уделял специальное внимание экономическому сотрудничеству. В соответствии с Уставом целями международного экономического права являются: содействие экономическому и социальному прогрессу всех народов; создание условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между народами; повышение уровня жизни, полной занятости населения в условиях экономического и социального прогресса.

Все общие принципы международного права применимы и в международном экономическом сотрудничестве. Но некоторые из них получили дополнительное содержание в экономической сфере. В соответствии с принципом суверенного равенства все народы имеют право свободно выбирать свою экономическую систему и осуществлять экономическое развитие. В соответствии с принципами неприменения силы и невмешательства запрещены применение силы или угрозы силой и все иные формы вмешательства, направленные против экономических основ государства; все споры 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. Понятно, что принцип добросовестного выполнения обязательств относится и к международным экономическим соглашениям.

Основополагающие международные акты, относящиеся к международному экономическому сотрудничеству, подчеркивают значение общих принципов международного права для международного экономического порядка. Одновременно они формулируют **специальные** принципы международных экономических отношений и международного экономического права. К ним относятся:

принцип всеучастия, означающий полное и эффективное участие на основе равенства всех стран в разрешении мировых экономических проблем в общих интересах;

принцип неотъемлемого суверенитета государства над своими природными ресурсами и всей экономической деятельностью, включающий право государства на владение, использование и эксплуатацию природных ресурсов, право регулировать и контролировать иностранные инвестиции и деятельность ТНК в пределах действия своей национальной юрисдикции;

принцип преференциального режима для развивающихся стран;

принцип международной социальной справедливости, означающий развитие международного экономического сотрудничества на основе равенства и взаимной выгоды с предоставлением определенных односторонних выгод для развивающихся стран для достижения фактического равенства;

принцип свободного доступа к морю для стран, не имеющих к нему выхода.

Кроме общих международно-правовых принципов и специальных принципов международного экономического права, существуют *правовые режимы*, которые также служат правовой основой для осуществления экономического сотрудничества. Однако в отличие от принципов правовые режимы не являются общеприменимыми. Это – договорные режимы, т.е. они применяются только тогда, когда заинтересованные государства договорятся об этом.

Режим наибольшего благоприятствования означает, что одно государство предоставляет другому государству, его гражданам и юридическим лицам столь же благоприятный режим (права, льготы, привилегии), который предоставлен или будет предоставлен в будущем любому третьему государству. При этом согласовывается область взаимоотношений, в которой режим будет применяться. Как правило, это торговые отношения: ввоз и вывоз товаров, таможенные формальности, транспортировка, транзит. Большое значение имеют изъятия из режима, оговоренные в соглашениях. Типичным является нераспространение режима на преимущества, которыми пользуются соседние страны в сфере приграничной торговли, государства – члены интеграционных объединений, развивающиеся страны.

Национальный режим означает, что граждане и юридические лица одного государства пользуются на территории другого государства теми же правами, которые предоставлены местным гражданам и юридическим лицам. По сравнению с режимом наибольшего благоприятствования национальный режим является общим, так как применяется во всей сфере частноправовых отношений. Некоторые аспекты этой сферы имеют важное значение для осуществления экономического сотрудничества: правоспособность иностранных граждан и юридических лиц, право на судебную и иную защиту своих прав. За этими пределами национальный режим во внешнеэкономической сфере не применяется. Уравнивание иностранцев с местными гражданами и юридическими лицами в экономической деятельности может представлять угрозу национальной экономике.

Преференциальный режим – предоставление особых преимуществ какому-либо государству или группе государств. Он используется во взаимоотношениях соседних государств либо в рамках интеграционных систем. Предоставление преференций развивающимся странам является принципом международного экономического права.

§ 4. РАЗРЕШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СПОРОВ

Специфика разрешения международных экономических споров связана с неоднородностью международных экономических отношений. Экономические споры между государствами разрешаются на основе международного права, как и иные межгосударственные споры (см. гл. VI). Но так как международное экономическое сотрудничество осуществляется преимущественно во взаимоотношениях между частными лицами разных государств, то разрешение споров между ними имеет серьезное значение для стабильности и эффективности международной экономической системы.

Споры между физическими и юридическими лицами разных стран относятся к национальной юрисдикции. Они могут рассматриваться судами (общей юрисдикции или арбитражными) государств либо международными коммерческими арбитражами (МКА). Участники международных экономических связей предпочитают МКА.

МКА учреждается по национальному праву и руководствуется им в своей деятельности. Определение “международный” относится лишь к характеру рассматриваемых споров – хозяйственные споры международного характера между частными лицами. Некоторые МКА стали высокоавторитетными центрами рассмотрения международных экономических 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 Российской Федерации.

Функции международного экономического права в области разрешения международных коммерческих споров состоят в следующем: а) унификация арбитражных процессуальных норм в целях обеспечения единообразия в процедуре рассмотрения международных коммерческих споров в арбитражах разных государств; б) создание международно-правовой основы для признания и принудительного исполнения решений арбитража одного государства на территории других государств; в) создание специализированных международных центров по рассмотрению коммерческих споров.

Целям унификации арбитражных процессуальных норм служит ряд международных актов, подготовленных в рамках ООН. Под эгидой Экономической комиссии ООН для Европы была подготовлена и принята в Женеве в 1961 г. Европейская конвенция о внешнеторговом арбитраже (Россия участвует), которая содержит правила относительно формирования арбитража, порядка рассмотрения дела, вынесения решения. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) подготовила Типовой закон о международном коммерческом арбитраже, который был принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1985 г. и рекомендован государствам в качестве модели национального закона (по этой модели принят Закон Российской Федерации о международном коммерческом арбитраже 1993 г.). В практике довольно часто применяются арбитражные регламенты, разработанные в рамках ООН, которые представляют собой своды процессуальных арбитражных правил, применяемых только при наличии договоренности об этом между сторонами спора. Наиболее популярен Арбитражный регламент ЮНСИТРАЛ 1976 г.

Особенно сложна и важна проблема принудительного исполнения решения иностранного арбитража в случае уклонения одной из сторон

от его исполнения. Решается эта проблема при помощи международного экономического права. В 1956 г. на конференции ООН в Нью-Йорке была принята Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений. О ее значении свидетельствует уже сам факт участия в ней 102 государств, включая Россию. Конвенция обязывает государства признавать и исполнять арбитражные решения, вынесенные на территории иностранных государств, так же как и решения собственных арбитражей.

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 хозяйственных споров не только в арбитраже, но и в суде, включая споры с участием государства и его органов. Соглашение содержит и нормы о взаимном признании и исполнении арбитражных и судебных решений, содержит исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых в исполнении может быть отказано (ст. 7 – 9).

Третьим направлением сотрудничества государств является создание специализированных международных центров для разрешения определенных видов хозяйственных споров, имеющих особое значение для развития международных экономических отношений. Так, на основе Вашингтонской конвенции о разрешении инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами 1965 г. был учрежден *Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС)*. Конвенция была разработана под эгидой МБРР и Центр действует при нем. В Конвенции участвуют более ста государств. Россия подписала ее, но пока не ратифицировала.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ ТОРГОВОЕ ПРАВО

На протяжении веков торговля была единственным видом международных экономических отношений. Осуществлялась она купцами, роль государства была минимальной и сводилась к определению статуса иностранцев и их собственности. Нормативное урегулирование осуществлялось в основном за счет складывающихся в практике обычаев неправового характера. Они составляли ядро права торговли (*lex mercatoria*). Они и в наши дни играют важную роль в регулировании международной торговли. Некоторые из них вошли в межгосударственное торговое право.

В современной системе экономических связей международная торговля занимает центральное место. Другие виды экономических связей либо сопутствуют торговым (перевозки, страхование, расчеты), либо включают элементы торговли (научно-техническое сотрудничество, производственное сотрудничество). Не случайно базовые двусторонние

договоры, предусматривающие правовую основу для многообразных экономических отношений, продолжают традиционно именоваться торговыми.

А. Источники международного торгового права. *Торговые договоры* заключаются на двусторонней основе и устанавливают общую правовую основу торговли между договаривающимися государствами. Именуются они по-разному: договор о дружбе, торговле и мореплавании, договор о торговле и навигации, договор о торговле и экономическом сотрудничестве и др. Как правило, они заключаются на длительный срок или бессрочно. Они решают большой круг вопросов: определяют субъектов, правомочных осуществлять торговые или экономические связи в целом со стороны каждого договаривающегося государства; предоставляют друг другу правовой режим в отношении таможенного обложения, порядка ввоза и вывоза товаров, транспортировки товаров, транзита, торгового мореплавания; определяют правовой режим деятельности физических и юридических лиц одной стороны на территории другой. Часто содержится общий порядок расчетов, вытекающих из торговых либо иных экономических отношений.

В развитие торговых договоров, а иногда вместо них заключаются межправительственные соглашения о торговле и экономическом сотрудничестве. Например, Соглашение между правительствами Российской Федерации и Египта о торговле, экономическом и научно-техническом сотрудничестве 1992 г.

Соглашения о товарообороте устанавливают контингенты товаров, которые составляют товарооборот между договаривающимися государствами на двусторонней основе. Как правило, они заключаются на короткие сроки (6–12 месяцев). При большем сроке действия договаривающиеся стороны ежегодно подписывают дополнительные протоколы о взаимных поставках товаров. Основное содержание – обязательства государств обеспечивать беспрепятственную выдачу лицензий на ввоз и вывоз в пределах согласованных контингентов товаров. Иногда они определяют порядок расчетов не только по товарообороту, но и по дополнительным расходам, связанным с транспортировкой, страхованием и пр. (соглашения о товарообороте и платежах).

Основным универсальным актом в области международной торговли стало *Генеральное соглашение о тарифах и торговле* 1947 г. (ГАТТ). Оно легло в основу многостороннего регулирования торговли и тем самым в основу международного торгового права. Основные цели Соглашения: либерализация внешней торговли, снижение таможенных тарифов, отказ от количественных ограничений импорта, устранение дискриминации в области торговли. Соглашение содержало положения о режиме наибольшего благоприятствования (сфера применения, возможные изъятия и др.), о национальном режиме, о недискриминации. Постепенно задачи ГАТТ расширялись и она превращалась в основное

торговое объединение государств. Такая трансформация была юридически оформлена в 1994 г. подписанием Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО) вместо ГАТТ.

Международные товарные соглашения также являются многосторонними соглашениями в области торговли. Они заключаются между странами – импортерами и экспортерами минерального и сельскохозяйственного сырья на определенный срок, чаще всего на пять лет, а затем пересматриваются. С помощью установления квот на куплю-продажу соответствующего товара государства стремятся предотвратить резкие колебания цен. Подобные соглашения существуют по олову, каучуку, пшенице, какао, кофе, сахару и др. Для практического осуществления некоторых товарных соглашений были учреждены международные организации, например, Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК).

Б. Международные торговые организации. Центральное место в системе международного торгового права занимает *Всемирная торговая организация (ВТО)*. Она была создана в ходе последней сессии участников ГАТТ (сессии именуются “раундами”), так называемого Уругвайского раунда, в котором участвовало 118 государств. Он продолжался 7 лет и завершился подписанием Заключительного акта, представляющего своеобразный кодекс международной торговли¹. Только основной текст Акта изложен на 500 страницах. Акт содержит обширный комплекс соглашений, касающихся многих областей. Основными являются соглашения об учреждении ВТО (вместо ГАТТ), таможенных тарифах, торговле товарами, торговле услугами, торговых аспектах защиты интеллектуальной собственности.

С каждым из них связан комплекс детализирующих соглашений. Например, с соглашением о торговле товарами “ассоциированы” соглашения о таможенной оценке, технических барьерах при торговле, применении санитарных и фитосанитарных мер, процедуре выдачи импортных лицензий, субсидиях, антидемпинговых мерах, инвестиционных вопросах, связанных с торговлей, о торговле текстилем и одеждой, продукции сельского хозяйства и др.

В общий комплекс документов входят также меморандум о процедуре урегулирования споров, о процедуре контроля за торговой политикой участников, решение о мерах помощи в случае негативного влияния реформ на развивающиеся страны, зависящие от импорта продовольствия, и др. Все это свидетельствует о широте сферы действия ВТО.

Важное значение имеет процедура рассмотрения споров между участвующими странами, меры по устранению произвола и упорядочению критериев при применении антидемпинговых процедур, меры по установлению контроля за торговой политикой участников. Так, в рамках ВТО создан специальный орган – *Комитет по торговой политике*, дея-

¹ Business Guide to the Uruguay Round. Geneva, 1996.

тельность которого направлена на достижение большей “прозрачности” торговой политики и практики ее членов. Комитет рассматривает торговую политику государств на основе предоставляемых ими докладов и параллельных докладов, подготавливаемых *Секретариатом ВТО*. Результаты обсуждаются на *Конференции министров* – высшем органе ВТО, состоящем из представителей всех государств-членов. Комитет ежегодно готовит обзор развития “международной торговой среды”, который также обсуждается на Конференции министров. Решения Конференции принимаются консенсусом.

Даже самое общее описание основных сфер деятельности ВТО дает представление о сложности стоящих перед ней задач и значении их для мировой экономики. Учреждение ВТО – важный шаг в совершенствовании механизма регулирования международных экономических и торговых отношений. Участники контролируют более 90% мировой торговли. Переговоры о вступлении в нее России ведутся уже немало лет. Положения ВТО требуют, чтобы вступающая в эту организацию страна привела свое национальное законодательство в соответствие с правилами ее многочисленных соглашений.

Изучение деятельности международных торговых организаций показывает, что при их помощи создаются целые комплексы норм, регулирующих торговые связи. Нередко их соответственно и называют “право ВТО”, “право ЮНКТАД”. 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. Отсюда характерной чертой международного торгового права является тесное взаимодействие с иными нормами, в том числе и неправовыми. Для противопоставления международному торговому праву как системы международно-правовых норм, регулирующих межгосударственные отношения, существует термин “право международной торговли”, который объединяет весь комплекс норм, регулирующих международные торговые связи: международно-правовые и национально-правовые нормы, резолюции и решения международных органов, организаций и конференций, судебные и арбитражные решения, торговые обычаи и обыкновения.

В. Унификация норм, регулирующих международную торговлю. Международные торговые связи осуществляются в основном физическими и юридическими лицами, деятельность которых регулируется национальным правом. При этом национальное право делает это по-разному, нормы одного государства противоречат нормам другого. Будучи созданным на национальной основе, право государств мало приспособлено к требованиям международной торговли. Все это создает препятствия на пути развития международной торговли.

Основным средством решения этих проблем является унификация национального права, под которой понимается создание при помощи международных договоров единообразных норм, предназначенных для восприятия национальным правом и таким образом обеспечивающих преодоление различий в регулировании международных торговых связей. Унификация – многоплановый процесс. Она происходит на универсальном и локальном, включая двусторонний, уровнях, касается норм общего и специального характера. В нем участвуют и государства, и во все большей мере организации.

Сегодня унификацией на универсальном уровне занято немало международных как межгосударственных, так и неправительственных организаций. К старейшим относится *Гаагская конференция по международному частному праву*. Созываемая еще в XIX в., она с 1955 г. стала постоянно действующей организацией. Основная сфера ее деятельности – унификация коллизионного права, включая нормы, решающие коллизии права разных государств в области международной торговли. Так, в 1955 г. была принята Гаагская конвенция о праве, применимом к международной купле-продаже товаров. Ей на смену пришла в 1986 г. Конвенция о праве, применимом к договорам международной купли-продажи товаров (в силу пока не вступила).

С 1926 г. существует межправительственная организация с местом нахождения в Риме – *Международный институт по унификации частного права (УНИДРУА)*. В отличие от Гаагской конференции Институт занимается унификацией различных отраслей 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: “О единообразном законе о международной купле-продаже товаров” и “О единообразном законе по заключению договоров международной купли-продажи товаров”. Обе вступили в силу, хотя 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: по международному финансовому лизингу и по международному факторингу. Последние две в силу пока не вступили. Заметим, что унифицирующие конвенции с трудом вступают в силу, так как государства не всегда имеют достаточно четкое представление об их последствиях. Тем не менее, даже не вступив в силу, положения таких конвенций начинают применяться на практике, заполняя нормативный вакуум.

Растущая потребность в совершенствовании правового регулирования международной торговли побудила в 1966 г. Генеральную Ассамблею ООН учредить в рамках Организации орган, специально занимающийся унификацией права международной торговли, – *Комиссию ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)*. Задачи Комиссии: гармонизация и унификация права международной торговли, а также

содействие кодификации международных торговых обычаев. О результатах работы Комиссии можно судить по следующим фактам. На основе ее проектов 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 1988 г. (пока не вступила в силу)¹.

Существенная роль в формировании норм, регулирующих международные торговые связи, принадлежит неправительственным международным организациям. Наиболее значительна деятельность *Международной торговой палаты (МТП)*. Учреждена она в 1920 г., находится в Париже и функционирует как авторитетная организация деловых кругов. Обобщая торговые обычаи и практику, Палата подготавливает и публикует своды обычаев, применяемых в различных областях международной торговли. Такие своды не обладают юридической силой и подлежат применению лишь в случае прямого указания в контракте. Тем не менее за ними стоит авторитет Палаты и они играют заметную роль в регулировании отношений в области международной торговли. Наиболее известен в практике документ "Международные правила толкования торговых терминов" (ИНКОТЕРМС) в редакции 1990 г.

§ 6. МЕЖДУНАРОДНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Международное финансовое право – совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих межгосударственные валютно-финансовые отношения. Из-за преобладания в системе данных отношений валютных иногда эту подотрасль международного экономического права именуют международным валютным правом².

Валютно-финансовые отношения всегда сопутствуют иным видам международного экономического сотрудничества (торговому, промышленному, научно-техническому, инвестиционному, таможенному, транспортному и т.д.). Но они могут существовать и самостоятельно. Комплекс валютно-финансовых отношений включает расчетные, кредитные отношения, отношения по финансовому обеспечению коммерческих сделок, по совершенствованию валютного рынка, по созданию и деятельности международных валютно-кредитных организаций.

¹ 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.

² См.: Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М., 1984; International Law. UNESCO, 1991. Ch. 30.

А. Источники международного финансового права. Основное регулирование валютно-финансовых отношений между государствами осуществляется двусторонними договорами. Нормы, относящиеся к этой сфере, содержатся в общих договорах по торговому или экономическому сотрудничеству. Так, правовой режим, устанавливаемый торговыми договорами для всего комплекса торговых отношений сторон, распространяются и на валютно-финансовую деятельность. Соглашения о торгово-экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве решают вопросы, связанные с финансированием совместных проектов, с долгосрочным кредитованием при строительстве крупных объектов, с оплатой импорта оборудования и т.д. Широкий круг валютно-финансовых вопросов решается соглашениями о товарообороте и платежах (валюта расчетов, способы расчетов и пр.). Однако это не исключает наличия специальных соглашений валютно-финансового характера.

Клиринговые соглашения определяют порядок взаимных расчетов путем зачета встречных требований и обязательств, возникающих во внешнеэкономической сфере, без перевода иностранной валюты. Цель таких соглашений – сбалансировать взаимные платежи. Поскольку курс валюты, в которой происходят расчеты на специальных клиринговых счетах, колеблется, то в соглашения включается валютная оговорка, позволяющая пересчитать наличность на счетах при изменении курса валют. Иногда соглашения предусматривают перевод в конкретной валюте остатков, образовавшихся на счетах после взаимного зачета требований. Такие соглашения называют *расчетно-клиринговыми*.

Платежные соглашения регламентируют расчеты в согласованной валюте и устанавливают механизм расчетов. *Кредитные соглашения* определяют условия предоставления займа, его формы (кредит может быть предоставлен золотом, валютой, товарами), его условия (сроки, процентное вознаграждение, способы погашения и пр.).

Валютно-финансовые отношения стали чаще регулироваться многосторонними договорами. В качестве примера можно сослаться 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.

Б. Международные финансовые организации являются важным звеном механизма осуществления межгосударственного сотрудничества. Как и в других подотраслях международного экономического права, в регулировании международных финансовых отношений возрастающую роль играют такие международно-правовые акты, как уставы этих организаций, заключаемые в их рамках соглашения, а также такие неправовые акты, как резолюции организаций.

Международный валютный фонд (МВФ) занимает центральное положение в системе международных валютно-финансовых организаций.

Он создан в 1945 г. на основе договоров, принятых Конференцией Объединенных Наций по валютно-финансовым вопросам (Бреттон-Вудские соглашения). Штаб-квартира находится в Вашингтоне. С 1947 г. имеет статус специализированного учреждения ООН. Членами Фонда являются почти все государства, включая Россию и другие страны СНГ.

Главная цель МВФ состоит в том, чтобы координировать валютно-финансовую политику государств и предоставлять займы для поддержания их платежных балансов и валютных курсов. Кроме того, МВФ содействует международному сотрудничеству в валютной области и росту мировой торговли; принимает меры для поддержания стабильности валют и упорядочения валютных отношений между государствами; участвует в создании многосторонней системы расчетов, свободных от валютных ограничений, в частности на трансферт валюты.

Право голоса каждой страны – члена МВФ в его высшем органе – *Совете управляющих* – зависит от ее доли в уставном капитале. При вступлении в Фонд государство подписывается на определенную долю его капитала. Она зависит от места страны в мировом хозяйстве и утверждается Советом управляющих. Выделенная государству квота определяет количество принадлежащих ему голосов, а также размер займов, на которые оно может рассчитывать. Размер не может превышать 450% квоты.

Всемирный банк представляет 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 гарантиям инвестиций (МАГИ)*. 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 цели.

Так, МБРР учрежден в 1945 г. в Бреттон-Вудсе одновременно с МВФ. Его участниками являются подавляющее большинство государств, включая Россию и другие страны СНГ. Его главной целью является содействие реконструкции и развитию государств-членов путем капиталовложений на производственные цели и поощрения частных и иностранных инвестиций. Так же как и в МВФ, в Банке государство-член обладает количеством голосов, пропорциональным его доле в уставном капитале. Спецификой МФК и МАР является то, что они содействуют развитию беднейших развивающихся стран. Например, МФК предоставляет таким странам беспроцентные займы.

В. Унификация норм, регулирующих финансовые отношения. Так же как и в международной торговле, в международных валютно-финансовых отношениях следует различать отношения межгосударст-

венные, которые регулируются международным экономическим правом, и отношения между частными лицами (прежде всего с участием банков и иных кредитно-финансовых организаций), которые регулируются национальным правом. И тем не менее международное право имеет существенное значение и для регулирования отношений частного характера: оно выступает в качестве инструмента унификации и тем самым формирования национальных норм, предназначенных для регулирования валютно-финансовых отношений 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.).¹ Конвенции получили большое распространение, но тем не менее универсальными не стали. В них не участвуют страны англо-американского права. В результате в экономических связях действуют две системы векселей и чеков – женевская и англо-американская.

В целях устранения подобного положения в 1988 г. была принята Конвенция ООН о международных переводных векселях и международных простых векселях (проект был подготовлен ЮНСИТРАЛ). К сожалению, Конвенции не удалось примирить противоречия и она пока не вступила в силу.

Прямое отношение к финансовым отношениям имеют и уже упоминавшиеся в разделе о торговом праве Оттавские конвенции 1988 г. о международном финансовом лизинге и о международном факторинге. Обе они посвящены коммерческому финансированию, т.е. финансовому обеспечению частноправовых контрактов.

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, регламентирующими 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 и отдельные банки уведомляют МТП о принятии соответствующих правил и их применении, либо их применение оговаривается в корреспондентских соглашениях, заключаемых банками разных стран. Наиболее широкое применение получили Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов (последняя редакция 1993 г.), Унифицированные правила по инкассо (последняя редакция 1995 г.), Унифицированные правила для гарантий по требованию 1992 г., Унифицированные правила по договорным гарантиям 1978 г.

¹ Россия является стороной в конвенциях о векселях (СССР присоединился к ним в 1936 г.), в конвенциях о чеках она не участвует.

§ 7. МЕЖДУНАРОДНОЕ ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО

Из предыдущего изложения видно, что многие правовые акты и организации из сферы 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, чтобы говорить о международном инвестиционном праве как о самостоятельной подотрасли международного экономического права, особенно если учесть значение иностранных инвестиций в развитии экономики государства.

Международное инвестиционное право – система принципов и норм, регулирующих отношения между государствами по поводу капиталовложений¹. Основной принцип сформулирован в Хартии экономических прав и обязанностей государств: 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”.

Межгосударственные инвестиционные отношения регулируются главным образом двусторонними договорами. Они могут называться по-разному: соглашение о поощрении и взаимной защите капиталовложений, соглашение о содействии осуществлению и взаимной защите капиталовложений и пр. К 1996 г. в мире было заключено более 900 таких соглашений с участием 140 государств². Россия является участницей более 40 соглашений, из них 14 были заключены еще от имени СССР. Учитывая столь большое распространение двусторонних инвестиционных договоров, МБРР и МВФ в 1992 г. издали сборник, содержащий примерные общие положения таких договоров (Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment).

В содержании всех двусторонних инвестиционных договоров можно выделить общий круг вопросов: установление правового режима иностранным инвесторам (как правило, национальный режим); система гарантий, предоставляемых принимающим государством (от национализации, от запрещения свободного вывоза валюты, от некоммерческих, т.е. политических рисков и др.); порядок рассмотрения споров между ино-

¹ Закон об иностранных инвестициях РФ 1991 г. определяет иностранные инвестиции как “все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых иностранными инвесторами в целях извлечения прибыли (дохода)”// ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 1008.

² UNCTAD. Note to cor. 1996. P. 3.

странным инвестором и принимающим государством (как правило, предусматривается возможность арбитражного рассмотрения).

В рамках СНГ в 1993 г. заключено многостороннее Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности. Режим, созданный Соглашением, не распространяется на третьи государства (ст. 24). Стороны предоставляют друг другу национальный режим во всей совокупности инвестиционной деятельности. Стороны обязались сотрудничать в разработке и осуществлении согласованной инвестиционной политики; одним из направлений сотрудничества является сближение законодательства по вопросам инвестиционной деятельности. 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.

По инициативе МБРР в 1988 г. было учреждено на основании Сеульской конвенции 1985 г. *Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ)*. Общая цель Агентства – поощрение иностранных капиталовложений на производственные цели. Достигается эта цель путем предоставления гарантий, включая страхование и перестрахование иностранных инвестиций от некоммерческих рисков (запрет на вывоз валюты, национализация и иные формы экспроприации, война, революция, внутригосударственные беспорядки и т.д.).

Организационно Агентство связано с МБРР (его Президент является председателем *Совета управляющих* – главного органа МАГИ). Членами МАГИ могут быть только члены МБРР. Число членов МАГИ превышает 120, включая Россию и другие страны СНГ. Так же как и в других экономических организациях, число голосов государства-члена зависит от его доли в уставном фонде МАГИ.

Гарантии предоставляются частным инвесторам, для чего Агентство заключает с частным инвестором соответствующий контракт. При наступлении страхового риска Агентство выплачивает предусмотренное вознаграждение, после чего претензии частного инвестора к принимающему государству переходят Агентству. Спор трансформируется в международно-правовой. Заслуживает внимания то обстоятельство, что в этом споре участвуют не два государства, а одно государство и международная организация – Агентство. Такой порядок существенно уменьшает вероятность отрицательного влияния на взаимоотношения заинтересованных государств.

В целом международные договоры, включая Сеульскую конвенцию, регламентирующую деятельность МАГИ, предоставляют существенную международно-правовую гарантию иностранным капиталовложениям. Благодаря им, нарушение принимающим государством инвестиционного контракта может стать международным правонарушением, влекущим международно-правовую ответственность такого государства.

Одним из важных вопросов, решаемых международными инвестиционными договорами, является вопрос о национализации иностранных инвестиций. Право государства национализировать иностранную собственность признано международным правом. Однако его осуществление обусловлено рядом специальных требований: во-первых, национализация не может быть произвольной, она может быть осуществлена в исключительных случаях, в общественных интересах и на основе закона; во-вторых, она должна сопровождаться выплатой “быстрой, эффективной и адекватной” компенсации.

Правда, ни в одном универсальном международно-правовом акте не зафиксирована обязанность государства при национализации выплачивать компенсацию. Тем не менее можно считать, что такая обязанность существует, и ее юридическая сила вытекает из международно-правового обычая. Подтверждением сложившегося обычая являются практика двусторонних и многосторонних инвестиционных договоров, в которых такая обязанность предусматривается, внутренние законы многих государств, где также предусматривается обязательная выплата компенсации, а также судебная и арбитражная практика разных государств. Причем чаще всего говорится не просто о компенсации, а о быстрой, эффективной, полной (или адекватной) компенсации. Например, в соответствии со ст. 7 Соглашения СНГ иностранные инвестиции в принципе не подлежат национализации; последняя возможна лишь в исключительных, предусмотренных законом случаях; при этом выплачивается “быстрая, адекватная и эффективная компенсация”. В Законе Российской Федерации об иностранных инвестициях устанавливается обязательность выплаты компенсации, при этом она должна соответствовать реальной стоимости национализируемого имущества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каковы понятие и система международного экономического права?
2. Определите источники МЭП и их особенности.
3. Назовите принципы (общие и специальные) МЭП.
4. Какова система международных организаций в экономической сфере?
5. Какова система международного торгового права?
6. Что такое международное финансовое право.
7. В чем состоит роль международного торгового и финансового права в регулировании отношений между физическими и юридическими лицами?
8. Каким образом осуществляется международно-правовая защита иностранных инвестиций?

9. Каковы основные средства разрешения международных экономических споров?

ЛИТЕРАТУРА

- Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М., 1984.
- Богатырев А.Г. Инвестиционное право. М., 1992.
- Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986.
- Богуславский М.М. Иностранные инвестиции: правовое регулирование. М., 1996.
- Вельяминов Г.М. Основы международного экономического права. М., 1994.
- Лисовский В.И. Правовое регулирование международных экономических отношений. М., 1984.
- Международное торговое право / Под ред. В. Лисовского. М., 1979.
- Международное частное право в документах: финансы, валюта, налоги. Сборник нормативных актов. Т. 1 / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М., 1996.
- Международное частное право. Сборник документов / Сост. К.А. Бекашев, А.Г. Ходаков. М., 1997.
- Усенко Е.Т. Международное экономическое право // Курс международного права. Т. 4. М., 1990. Гл. 4.
- Шатров В.П. Международное экономическое право. М., 1990.
- Эбке Вернер Ф. Международное валютное право. Пер с нем. М., 1997.
- The Law of International Economic Relations // International Law: Achievements and Prospects. General ed. Mohammed Bedjaoui. UNESCO – Paris. 1991. Chapter Three.

§ 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ТЕРРИТОРИЙ

В различных правовых системах и международном праве в целом уже вполне четко сложились общепризнанные понятия, относящиеся к территории. В самом широком смысле слова под территорией понимается вся планета Земля с ее сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством – среда обитания и материальная база существования земной человеческой цивилизации, а также космическое пространство, окружающее Землю, Луну и другие небесные тела.

Значение общепланетарной территории как общего достояния всего человечества постоянно возрастает. С физической точки зрения ее отдельные составные части – водное и воздушное пространства – не признают юридических границ, устанавливаемых государствами, а сохранение этого общего достояния для грядущих поколений и экологического равновесия на планете, равно как и самой природы с ее фауной и флорой, является ныне важнейшей глобальной проблемой.

В соответствии с существующим правовым режимом вся территория Земли подразделяется на следующие категории:

1) **территории государств** – это территории, находящиеся в пределах государственных границ каждого отдельного государства, на которые распространяется полная и исключительная власть этих государств;

2) **территории с международным режимом** – это территории, которые не входят в состав государственной территории: водные пространства за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств; Международный район морского дна – морское дно и его недра за пределами исключительных экономических зон и континентального шельфа прибрежных государств; воздушное пространство за пределами государственных территорий; Антарктика; космическое пространство, Луна и другие небесные тела. На этой части территории, находящейся в общем пользовании государств, действуют общепризнанные принципы и нормы международного права (см. гл. III);

3) **территории со смешанным режимом** – это территории, на которых действуют одновременно и нормы международного права и нормы национального законодательства прибрежных государств.

Территории со смешанным режимом условно можно разделить на две группы. **Первая группа:** прилежащие и исключительные экономические зоны и континентальный шельф прибрежных государств, которые не входят в состав государственной территории прибрежных государств. **Вторая группа:** международные реки, международные проливы, перекрываемые территориальными водами прибрежных государств, и международные каналы, входящие в состав территорий прибрежных государств;

4) **территории с особым международным режимом** (своеобразная разновидность территорий) – это демилитаризованные и нейтрализованные зоны и зоны мира (в случае их установления). В состав этих территорий могут входить территории первой категории или территории первых трех категорий одновременно: арх. Шпицберген, Аландские острова, Додеканезские острова, остров Пантеллерия, Панамский и Суэцкий каналы, Луна и другие небесные тела, а также иные территории (см. § 7)¹.

§ 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТЕРРИТОРИЯ

Государственная территория – это:

– национальное достояние и среда обитания народа в рамках государственных границ каждого конкретного государства, который является полноправным и единственным ее собственником, что предусматривает право народа на владение, пользование и распоряжение как самой территорией, так и всеми ее естественными ресурсами и богатствами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного сотрудничества государств на принципе взаимной выгоды и международного права;

– материальная база и экологическая среда существования народа и его государства (ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования);

– часть земного шара, в пределах которой государство от имени своего народа осуществляет территориальное верховенство, составляющее неотъемлемую часть государственного суверенитета.

В состав государственной территории входят: **сухопутная территория** в пределах государственных границ, острова и анклавы² независимо от их местонахождения; **водная территория**, включающая в себя водные пространства, находящиеся на сухопутной территории и островах (озера, реки, каналы, водохранилища), и водные пространства внутренних морских вод и территориального моря; **воздушная территория**, включающая все воздушное пространство над сухопутной и водной территорией государства; **недра**, расположенные под сухопутной и водной территорией государства.

¹ Авторы учебников МГУ (1994 г.) и МГИМО МИД РФ и ДА МИД (1998 г.) всю территорию подразделяют на три категории: государственная территория, территория с международным режимом и территория со смешанным режимом. Авторы учебника МГИМО МИД РФ признают существование и территорий с особым международным режимом.

² Анклав – это территория государства, полностью или частично окруженная территорией другого государства (государств).

Территориальное верховенство народа и государства предусматривает:

право народа на самоопределение. Каждый народ свободно устанавливает свой политический статус, свободно выбирает и обеспечивает свое политическое, экономическое и культурное развитие без какого бы то ни было вмешательства извне (ст. 1 Международных пактов о правах человека 1966 г., Заключительный акт СБСЕ 1975 г. (принцип VIII) и другие документы СБСЕ/ОБСЕ);

исключительную и полную власть государства в пределах государственной территории, исключаящую власть любого другого государства (если иное не установлено специальным международным соглашением); принятие законов и правил, регулирующих режим государственной территории и отдельных ее составных частей, вопросы гражданства, места жительства, перемещения, въезда и выезда из страны и других прав и свобод человека;

невмешательство во внутренние дела государства со стороны других государств, международных межправительственных и неправительственных организаций, иностранных физических и юридических лиц;

неприкосновенность государственной территории, исключаящую любые действия других государств против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства, применение силы или угрозы силой, а также любую военную оккупацию в нарушение международного права;

неотъемлемое право государства всеми имеющимися законными средствами защищать неприкосновенность государственной территории и государственных границ, политическую независимость и целостность своего государства, а также жизнь, имущество, честь и достоинство граждан, имущественные и иные неимущественные права физических и юридических лиц;

любые территориальные изменения статуса государственной территории или ее части, любое изменение государственных границ должны производиться исключительно в соответствии с волеизъявлением народа, согласием государства и международным правом без какого бы то ни было вмешательства извне, угрозы силой или ее применения с обязательным последующим утверждением любых территориальных изменений высшим законодательным органом государства. Любые территориальные споры должны решаться исключительно мирными средствами путем переговоров в соответствии с Уставом ООН (ст. 33) и действующими международными соглашениями;

применение всех законных средств властного принуждения для соблюдения установленных государством законов и правил как к собственным физическим и юридическим лицам, так и к иностранцам, находящимся на его территории, если иное не установлено действующими международными соглашениями;

использование государственной территории и ее природных ресурсов иностранными физическими и юридическими лицами может осуществ-

ляться исключительно с разрешения государства и под его непосредственным контролем и т.д.

Пределы действия территориального верховенства каждого государства ограничиваются его государственными границами. За пределами государственных границ государства могут осуществлять только лишь суверенные права на живые и минеральные ресурсы отдельных морских районов (например, в пределах своих экономической зоны и континентального шельфа) и строго ограниченную целенаправленную юрисдикцию, допускаемую международными соглашениями и международными обычаями (например, в пределах прилежащей и исключительной экономической зон, в Антарктике, в отношении военных кораблей и космических аппаратов и т.д.).

Современное международное право запрещает злоупотребления территориальным верховенством: подготовку и засылку вооруженных формирований на территорию другого государства; перенос морского, речного и воздушного загрязнения на территорию другого государства; пропаганду войны и расизма, разжигание ненависти к народам соседних государств; попустительство и неприятие мер по пресечению преступлений, последствия которых распространяются или могут распространяться на территорию другого государства, и др.

§ 3. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ

Споры по территориальным вопросам, а также разграничение территорий по принадлежности издревле относились к числу важнейших и деликатных международных проблем, которые на протяжении всей истории человечества приводили к войнам между государствами, острым межнациональным конфликтам и кровопролитию даже в рамках одного государства. Такое положение имеет место и сейчас, например, на территориях бывших Югославии и СССР, в Анголе, Руанде.

В прошлом имели место оккупация (или занятие) “ничейной” территории, особенно во время великих географических открытий, прямой насильственный захват территорий “нецивилизованных” народов с полным игнорированием законных прав и интересов коренного населения (так рождались колониальные империи), приобретение территории путем длительного и ненарушаемого владения (“приобретательская давность”), захват и присоединение территории (или ее части) более слабого государства.

Современное международное право, опирающееся на общепризнанные принципы, полностью отрицает всякую возможность насильственного изменения территории государств в нарушение положений Устава ООН, не признает перехода суверенитета от побежденного государства

к государству-победителю даже при длительной фактической оккупации территории побежденного государства (например, оккупация Ираком территории Кувейта), отрицает приобретательскую давность. Никакая оккупация не признается законной.

В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. государства взяли на себя обязательство "уважать территориальную целостность каждого из государств-участников, ... воздерживаться от того, чтобы превращать территорию друг друга в объект военной оккупации или других прямых или косвенных мер применения силы в нарушение международного права или в объект приобретения с помощью таких мер или угрозы их осуществления. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будет признаваться законной". Аналогичные нормы, относящиеся к непризнанию юридической силы оккупации, содержатся и в ст. 17 Устава ОАГ (о территориальной целостности государств см. гл. III).

В настоящее время высшим и основным принципом правомерного разграничения государственной территории является выбор самого народа, проживающего на данной территории, и принцип самоопределения народов и наций, который, как правило, осуществляется и проводится в жизнь мирным путем, а в некоторых случаях, допустимых международным правом, и с помощью применения силы (при борьбе колониальных и зависимых народов за свое национальное освобождение и образование собственной государственности, при борьбе против иностранной оккупации или вторжения).

Только населяющий данную территорию народ вправе решать свою политическую судьбу и судьбу своей территории: войти в состав какого-либо государства; отделиться от какого-либо государства с созданием собственной государственности; частично изменить состав своей территории путем односторонней уступки части территории (цессия), или обмена в договорном порядке части своей территории на равноценную часть территории другого государства или на компенсационной основе, или путем продажи и т.д. Например, в 1867 г. США купили у России Аляску и Алеутские острова, в 1803 г. — у Франции Луизиану, в 1916 г. — у Дании группу Антильских островов.

Сдача в аренду части государственной территории или оформление концессионного договора не означает перехода территории от одного государства к другому. По Договору между СССР и Финляндией от 27 сентября 1962 г. Финляндия арендует российскую часть Сайменского канала без какого бы то ни было перехода этой части территории под суверенитет Финляндии.

Таким образом, правооснованием разграничения и любого изменения государственной территории являются в первую очередь суверенное волеизъявление населения всего государства или части переходящей территории, а также соглашение между заинтересованными государствами. При этом воля населения может быть выявлена путем проведения пле-

биспита или референдума – этого наиболее демократического института, когда в голосовании принимают участие все избиратели (с участием наблюдателей или без таковых).

На основании волеизъявления населения в 1990 г. произошло объединение ФРГ и ГДР в единое немецкое государство ФРГ, тогда же произошло объединение ЙАР и НДРГ в единую Йеменскую Республику, в 1965 г. Сингапур вышел из Федерации Малайзии и образовал самостоятельное государство – член ООН, СССР и Польша по договору от 15 февраля 1951 г. обменялись равными по размеру пограничными участками в Люблинском воеводстве и Львовской области, по Договору между СССР и Финляндией от 3 февраля 1947 г. Финляндия за 700 млн. финляндских марок продала СССР 176 км² своей территории со зданиями и сооружениями в районе гидроэлектростанции Янискоски и плотины Нискакоски на реке Паатсо-йоки. В то же время нельзя признать законной передачу Крыма из состава РСФСР в состав УССР (при Н.С. Хрущеве) и тем более Севастополя, который имел особый статус в качестве главной военно-морской базы КЧФ.

В исключительных случаях в качестве санкции за агрессию и гарантии безопасности в будущем может быть отторгнута часть территории государства-агрессора. Подобные меры были предприняты после второй мировой войны в отношении Италии, Германии и Японии. Например, в соответствии с Потсдамской декларацией 1945 г. северная часть бывшей Восточной Пруссии была передана СССР (ныне Калининградская обл.), южная – Польше; по Мирному Договору с Италией 1947 г. Югославии на правах полного суверенитета были переданы остров Пелагоса и прилегающие островки, Греции – Додеканезские острова.

§ 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГРАНИЦЫ

Государственная граница – это линия, обозначающая на картах и на местности пределы государственной территории на суше, на воде, в воздухе и в недрах, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета конкретного государства.

В зависимости от места прохождения различают сухопутные, водные и воздушные границы.

Сухопутная граница отделяет сухопутную территорию одного государства от аналогичной территории другого государства и устанавливается, как правило, в договорном порядке между сопредельными государствами с учетом рельефа местности (орографические границы). При невозможности учета рельефа (горные хребты, водоразделы, реки и т.п.) могут устанавливаться геометрические (прямые линии, соединяющие естественные или искусственные ориентиры или характерные точки вне населенных пунктов) или астрономические (по параллелям и меридианам) границы.

Водная граница может проходить:

на озере – по прямой линии, соединяющей выходы сухопутной границы к противоположным берегам озера, независимо от изменяющегося уровня воды и изменения очертания его берегов;

на судоходной реке – по главному фарватеру (тальвегу – линии наибольших глубин). В случае естественного изменения фарватера под действием денудации (текущего водного потока) граница также может соответственно изменяться (так называемые подвижные границы). Установление подвижной границы на пограничных реках было предусмотрено в договорах СССР с Венгрией, Польшей, Румынией, Финляндией о режиме границы;

на несудоходной реке – как правило, по середине реки или ее главного рукава;

на водохранилищах – гидроузлов и других искусственных сооружений – по линии государственной границы до их заполнения водой, если иное не установлено международным договором между заинтересованными сопредельными государствами. Например, Соглашение между СССР и Румынией о совместном строительстве гидроузла Костешты-Стынка на реке Прут 1972 г. предусматривало совместное строительство гидроузла, установление условий его эксплуатации, водопользования и прохождение государственной границы между СССР и Румынией через центральную часть плотины;

на море – по внешней границе территориального моря в соответствии с национальным законодательством (в России государственная граница на море проходит на расстоянии 12 морских миль от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря) или соглашениями с сопредельными государствами. Такие соглашения заключены, например, с Норвегией и Финляндией.

Воздушная граница (боковая) представляет собой вертикальную плоскость, восстановленную по линии прохождения сухопутной и водной государственной границы. Верхний высотный предел воздушного пространства, отделяющий его от космического пространства, международным правом не установлен. По утверждающемуся в международной практике мнению высотный предел воздушного пространства составляет примерно 110 км от поверхности Земли – наименьшая устойчивая высота орбиты искусственных спутников Земли.

Государственная граница между сопредельными государствами определяется и устанавливается путем делимитации и демаркации, которые осуществляются смешанными комиссиями, образованными заинтересованными государствами на паритетных началах.

Делимитация – это определение в договорном порядке общего направления прохождения линии государственной границы с обозначением ее на картах, схемах и планах. При делимитации составляется подробное описание прохождения линии границы, исключаящее двоякое тол-

кование, с нанесением ее на карты и схемы по специально выбранным и согласованным естественным или искусственным точкам или ориентирам (рекам, ручьям, горным вершинам, хребтам и т.д.).

Демаркация – это проведение линии государственной границы на местности с обозначением ее специальными пограничными знаками (пирамидами, столбами, буями, створными знаками, маяками и т.п.). При демаркации составляется протокол – подробное описание прохождения линии границы на местности со схемами, фотографиями и описанием каждого пограничного знака и его отличительных характеристик (размеры, цвет, характеристики огней и т.д.).

При обозначении линии границы на местности возможны небольшие отклонения от делимитационного описания (особенно вблизи населенных пунктов), возникающие разногласия разрешаются смешанными комиссиями, а в особых случаях – на дипломатических переговорах. Все документы по делимитации и демаркации являются составными частями договоров о территориальном разграничении, уступке, обмене, продаже территорий и подлежат утверждению высшими органами государственной власти сопредельных договаривающихся государств.

Редемаркация – это проверка ранее демаркированной границы с восстановлением, ремонтом (заменой) ранее выставленных пограничных знаков. Такая редемаркация была произведена в районе реки Араке на советско-турецкой границе в 1967–1972 гг.

Государственные границы неприкосновенны и нерушимы. Принцип нерушимости границ получил договорное подтверждение в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.: государственные границы “могут изменяться в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности”. Любое посягательство на неприкосновенность и нерушимость государственных границ может пресекаться всеми имеющимися законными средствами, в том числе при необходимости и силой оружия.

§ 5. РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

В целях обеспечения неприкосновенности и нерушимости границ, их охраны и содержания внутренним законодательством и международными договорами сопредельных государств устанавливается специальный пограничный режим, который предусматривает:

порядок охраны и пересечения государственной границы на суше, на море и в воздухе, размещение и регламентацию деятельности контрольно-пропускных пунктов (КПП) и таможенных учреждений, воздушные коридоры над границей и порядок пролета в них летательных аппаратов;

ведение сельскохозяйственной, производственной, транспортной, промысловой и иной деятельности в районе государственной границы, в том числе в пределах территориального моря; специальные правила проживания, перемещения и деятельности населения в пограничной зоне и въезда в нее; порядок расследования и урегулирования пограничных инцидентов и др.

В Российской Федерации режим государственной границы определяется Законом “О Государственной границе Российской Федерации” 1993 г. с изменениями и дополнениями 1994 и 1996 гг., Таможенным кодексом 1993 г., Воздушным кодексом 1997 г., другими федеральными законами, относящимися к Государственной границе, и международными договорами Российской Федерации. Охрана и оборона государственной границы осуществляются на основе внутреннего законодательства государства. Для обеспечения на государственной границе надлежащего порядка могут устанавливаться пограничная полоса и пограничная зона.

Пограничная полоса – это расположенная непосредственно на границе полоса местности небольшой ширины, на которой могут быть установлены контрольно-следовая полоса (КСП) и оборудованы инженерные сооружения, препятствующие несанкционированному переходу (пересечению) государственной границы (в России не существует).

Пограничная зона – это местность шириной до 5 км вдоль государственной границы на суше, морское побережье, выходящее к открытому морю, берега пограничных рек и озер, водоемов и водохранилищ и расположенные на них острова. Исходя из характера отношений между сопредельными государствами, пограничная зона может не устанавливаться (например, между Швейцарией и Италией), между странами – членами СНГ государственные границы “прозрачные”, номинальные.

Режим в пунктах пропуска через государственные границы включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного, санитарного, фитосанитарного и иных видов контроля.

Места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска через государственные границы транспортных средств заграничного следования определяются администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных путей и предприятий по согласованию с пограничными войсками, таможенными и иными должностными лицами на государственных границах и в пунктах пропуска через границы.

Иностранные невоенные суда и военные корабли заходят в порты государств в соответствии с правилами, принятыми в этих государствах и опубликованными в “Извещениях мореплавателям”.

Лица, виновные в нарушении режима государственных границ, пограничного режима и правил в пунктах пропуска через государственные границы, привлекаются к административной или уголовной ответственности в зависимости от тяжести нарушения и размера причиненного вреда или ущерба. В отдельных малозначимых случаях эти лица могут быть переданы властям сопредельного государства или выдворены.

Для разрешения пограничных инцидентов (например, при переходе границы детьми, туристами, животными и т.п.) сопредельными государствами назначаются пограничные комиссары (пограничные представители, пограничные уполномоченные) и их заместители, действующие в пределах предоставленных им полномочий. Более серьезные инциденты могут быть разрешены дипломатическим путем.

Пограничная река – это река, отделяющая территорию одного государства от территории другого, по которой проходит граница между этими сопредельными государствами, и имеющая особый правовой режим, устанавливаемый в договорном порядке между сопредельными государствами (например, река Прут между Молдовой и Румынией, Амур между Россией и Китаем и др.).

Правовой режим пограничной реки может регламентировать: охрану государственной границы; совместное рациональное водопользование и управление водными ресурсами, включая вопросы судоходства, рыболовства, сплава лесных материалов, возведения гидротехнических сооружений и управления ими; охрану, защиту и сохранение окружающей среды бассейна пограничной реки и ее фауны и флоры, включая охрану вод от загрязнения, контроль качества воды и др.; компетенцию и деятельность смешанной комиссии, созданной заинтересованными сторонами для урегулирования всех вопросов, касающихся правового режима пограничной реки.

Пограничное озеро – это озеро, берега и водная территория которого принадлежат двум сопредельным государствам, с разграничением водной территории по линии государственной границы, соединяющей выходы сухопутной границы к воде (например, Великие Озера между США и Канадой, озеро Ханка между Россией и Китаем, озеро Чудское между Россией и Эстонией и др.).

Пограничный режим такого озера устанавливается соглашением сопредельных государств. Например, режим Великих Озер регулируется соглашениями между США и Канадой. Воды озер являются водами США и Канады с едиными правилами судоходства и охраны среды.

Каспийское море – это уникальнейшее озеро, которое до распада СССР принадлежало одновременно СССР и Ирану, а ныне на его берегах расположены Россия, Казахстан, Туркменистан, Иран и Азербайджан. Разграничение морских пространств Каспийского моря и регламентация деятельности в нем должны быть установлены на перего-

ворах всех заинтересованных государств. Вместе с тем должны быть сохранены и существовавшие прежде принципы и нормы: в Каспийском море могут находиться только военные корабли и суда прикаспийских государств; только этим государствам и их физическим и юридическим лицам должно принадлежать право рыбной ловли (в согласованных пределах и квотах); использование моря на принципах полного равноправия, невмешательства во внутренние дела, ненападения, неучастия в военных блоках и союзах, направленных против безопасности договаривающихся сторон, совместная охрана флоры и фауны.

В июле 1998 г. Россия и Казахстан подписали Соглашение о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование.

§ 6. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКИ

Международные реки – это реки, пересекающие территории двух или более государств, например, Дунай, Рейн, Нигер, Конго, Амур, Амазонка и др. Они могут быть судоходными, несудоходными и пограничными (на всем протяжении или частично). Одновременно пограничная река может быть судоходной и несудоходной.

Правовой режим международных рек регулируется, как правило, международными договорами между заинтересованными прибрежными государствами, а рек, используемых для международного судоходства, – с учетом интересов и других государств. При разработке правового режима международных рек должны учитываться и учитываются общепризнанные принципы международного права, а также специальные принципы, такие как взаимная выгода при совместном использовании водотока, запрещение нанесения ущерба прибрежным и сопредельным государствам, обязательность взаимных консультаций и обмена информацией, защиты и сохранения речной среды, фауны и флоры и др.

При этом в различной вариации могут быть учтены Хельсинкские правила использования вод международного значения 1966 г., разработанные Ассоциацией международного права, касающиеся общих положений, предотвращения загрязнения водной среды, судоходства, лесосплава, водопользования, разрешения споров и др., а также нормы Женевской конвенции 1923 г. о гидроэнергии водных потоков, имеющих значение для нескольких государств. Вне зависимости от конкретных условий, должны соблюдаться общие правила: всесторонняя деятельность одного государства по использованию вод международной реки не должна наносить ущерба аналогичной деятельности другого государства и его территории.

Для контроля за соблюдением договорных обязательств заинтересованные государства создают на паритетных началах смешанные речные комиссии, которые наделяются соответствующими полномочиями

ми в рамках действующих договоров. Эти комиссии могут координировать сотрудничество государств в области судоходства по международной реке, рационального использования вод и ресурсов, охраны природной среды и иной деятельности (например, Дунайская комиссия, Центральная Рейнская комиссия и др.).

Дунай – это международная река, в отношении которой действует Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г. (участники: Россия, Украина, Болгария, Венгрия, Румыния, Югославия, Австрия, Молдова, Германия, Хорватия и др.). Навигация на Дунае свободна и открыта для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении портовых и навигационных сборов и условий торгового судоходства (ст. 1). Установленный Конвенцией режим распространяется на судоходную часть Дуная от Ульма до Черного моря через Сулинское гирло с выходом к морю через Сулинский канал (ст. 2). Плавание по Дунаю военных кораблей непридунайских государств запрещено. Плавание военных кораблей придунайских стран за пределами страны, флаг которой несет корабль, может осуществляться только по договоренности между придунайскими заинтересованными государствами (ст. 30).

Придунайские государства обязаны содержать свои участки реки в судоходном состоянии, производить для этого необходимые работы и не создавать помех для судоходства на фарватерах Дуная (ст. 3). Регулирование судоходства и гидротехнические работы осуществляются прибрежными государствами, Дунайской комиссией и специальными администрациями Низовья Дуная и Железных Ворот. Дунайская комиссия разработала и в 1970 г. ввела в действие Основные положения о плавании по Дунаю, унифицировала правила речного, таможенного и санитарного надзора, издала навигационные карты Дуная (с последующей корректировкой), разработала единую систему навигационной путевой обстановки и приняла другие меры, обеспечивающие навигационную безопасность судоходства по Дунаю.

Суда, плавающие по Дунаю, имеют право с соблюдением правил прибрежных государств заходить в порты, производить в них погрузочно-разгрузочные работы, посадку и высадку пассажиров, пополнять запасы (ст. 24), пользоваться судовыми радиостанциями и береговыми средствами связи для навигационных целей (ст. 29). Для покрытия расходов по обеспечению судоходства придунайские государства по согласованию с Дунайской комиссией могут устанавливать и взимать с судов навигационные сборы, размер которых определяется в зависимости от стоимости содержания оборудования и стоимости гидротехнических работ. Любые споры между участниками Конвенции разрешаются путем прямых переговоров между участниками споров или Согласительной комиссией, решения которой являются окончательными и обязательными для спорящих сторон.

§ 7. ТЕРРИТОРИИ С ОСОБЫМ МЕЖДУНАРОДНЫМ РЕЖИМОМ

Как уже указывалось выше, территории с особым международным режимом – это демилитаризованные и нейтрализованные зоны и зоны мира.

Демилитаризация – это особый, договорно установленный правовой режим определенных районов, территорий, пространственных сфер и космических тел, в соответствии с которым там запрещаются все виды и формы военной деятельности, такие, например, как размещение вооруженных сил и вооружений, создание военных баз, сооружений и установок, испытание, размещение и хранение оружия массового уничтожения и его носителей, любого другого оружия, проведение военных маневров и учений, а также иная деятельность военного характера.

Демилитаризация может быть полной или частичной, объем демилитаризации непосредственно оговаривается в самих международных договорах о демилитаризации. В этих договорах обычно подробно указываются цели, конкретные виды и формы запрещенных действий, географический район, на который распространяется соответствующий договор (границы пространственной сферы, например: морское дно за пределами 12-мильной зоны прибрежных государств; района, например: остров Пантеллерия; наименование объекта, например: Луна), и иногда механизм и процедура осуществления контроля за соблюдением договорных обязательств.

Так, в соответствии с Соглашением СССР и Финляндии об Аландских островах 1940 г. Финляндия обязалась демилитаризовать эти острова; не укреплять острова и не предоставлять их для вооруженных сил других государств; в зоне Аландских островов не могут сохраняться или создаваться Финляндией или другими государствами учреждения или операционные военные, морские и авиационные базы, иные устройства, могущие быть использованы в военных целях; существующие на островах фундаменты для установки артиллерии должны быть срыты. Специальная статья посвящена границам зоны Аландских островов. Проверка соблюдения обязательств по Соглашению входит в компетенцию консула СССР (ныне России) на Аландских островах.

Согласно Договору о Шпицбергене 1920 г. Норвегия обязуется не создавать и не допускать создания какой-либо морской базы на островах архипелага и не строить никаких укреплений, а сами острова никогда не должны быть использованы в военных целях.

По Мирному Договору с Италией 1947 г. были демилитаризованы многие важные в стратегическом отношении острова Средиземного моря, принадлежащие ныне Греции (Додеканезские острова), Италии (острова Пантеллерия, Пелагские, Пианоза) и Югославии (остров Пелагоза и прилегающие к нему островки). В этом Договоре в части Д При-

ложения XIII впервые в международном праве было дано юридическое определение понятия “демилитаризация” применительно к данному Договору. Для целей Договора термины “демилитаризация” и “демилитаризованный” означают запрещение в пределах данной территории и территориальных вод всех военно-морских, военных и военно-воздушных сооружений, укреплений и их вооружения, искусственных военных, военно-морских и военно-воздушных заграждений; нахождения или пребывания, как постоянного, так и временного, каких-либо частей сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил; военного обучения в какой-либо форме и производства военных материалов.

Согласно Договору предусматривалась также частичная демилитаризация островов Сардиния, Сицилия и Апулийского полуострова к востоку от меридиана 17°45' восточной долготы. В Сардинии запрещались все долговременные артиллерийские площадки береговой обороны и их вооружение, а также все военно-морские сооружения, которые находятся в пределах 30 км от французских территориальных вод. В Сардинии и Сицилии запрещались: все долговременные сооружения и оборудование для ремонта и складирования торпед, морских мин и бомб и ухода за ними; строительство военно-морских, военных или военно-воздушных сооружений или укреплений, за исключением таких помещений для войск внутренней безопасности, какие могут потребоваться для задач внутреннего характера. На Апулийском полуострове запрещались строительство новых долговременных военных сооружений, а также расширение существующих. Создание на острове Мадалена на севере Сардинии военно-морской базы для американских подводных ракетносцев и размещение вблизи Комизо (Сицилия) американских ракет средней дальности являлись грубым нарушением Мирного Договора с Италией 1947 г.

Частично демилитаризованными являются дно Мирового океана за пределами 12-мильной зоны прибрежных государств и космическое пространство. Полностью демилитаризованными являются Антарктика, Луна и другие небесные тела.

Нередко демилитаризация дополняется нейтрализацией.

Нейтрализация – это особый, договорно установленный правовой режим определенных территорий, пространственных сфер и космических тел, в соответствии с которым там запрещаются ведение военных действий и использование их в качестве базы для ведения войны. Нейтрализованными являются: архипелаг Шпицберген, Антарктика, Луна и другие небесные тела, зоны Суэцкого и Панамского каналов.

В частности, острова архипелага Шпицберген “никогда не должны быть использованы в военных целях”; к Суэцкому каналу “никогда не будет применяемо право блокады”, “никакие действия, допускаемые войною, и никакие действия, враждебные или имеющие целью нарушение свободного плаванья по каналу, не будут допускаемы в канале и в

его входных портах, равно как и в районе трех морских миль от этих портов, даже в том случае, если бы Османская империя была одною из воюющих сторон" (ныне это обязательство относится к Египту. — Г.М.); согласно Договору о постоянном нейтралитете и функционировании Панамского канала 1977 г. "Канал как международный транзитный водный путь является постоянно нейтральным", "Республика Панама объявляет о нейтралитете Канала... с тем, чтобы Канал и, таким образом, Панамский перешеек не являлись объектом репрессалий в любом военном конфликте между другими странами мира".

Россия является участником Протокола к Договору о постоянном нейтралитете и функционировании Панамского канала, согласно которому "Договаривающиеся Стороны соглашаются соблюдать и уважать режим постоянного нейтралитета Канала во время войны так же, как и в мирное время, и обеспечивать строгое выполнение применяемых правил судами их регистрации".

Безъядерная зона — разновидность частичной демилитаризации. Это особый, договорно установленный правовой режим определенной территории, пространственной сферы и космического тела, в соответствии с которым там запрещаются производство, испытания, размещение, транспортировка и хранение ядерного оружия, сооружение и размещение оборудования и установок для его обслуживания, создание военных баз для доставки и размещения на них ядерного оружия и его носителей.

В настоящее время безъядерной зоной являются: Латинская Америка (по Договору Тлателолко 1967 г.), Южная часть Тихого океана (по Договору Раротонга 1985 г.). Предложения о создании безъядерных (безатомных) зон в 60–70-х годах были сделаны в отношении Центральной и Северной Европы, Балтийского моря, Балкан, Ближнего Востока, Азии, Африки, Юго-Восточной Азии, Индийского и Тихого океанов, однако эти предложения не получили договорного закрепления.

Юридическое содержание терминов "исключительно в мирных целях" и "в мирных целях" в международном праве не определено, хотя они очень часто используются в международных договорах (в Договоре по космосу 1967 г., в Договоре об Антарктике 1959 г., в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), на конференциях и симпозиумах, а также в многочисленных трудах ученых различных государств, в том числе России (например, "Антарктика используется только в мирных целях"; участники Договора о Шпицбергене решили, чтобы там "имелся надлежащий режим, способный обеспечить их развитие и мирное использование"; в Договоре по космосу государства-участники согласились, чтобы космическое пространство использовалось в мирных целях, а Луна и другие небесные тела использовались исключительно в мирных целях; в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. говорится: "открытое море резервируется для мирных целей"; Международный

район морского дна “открыт для использования исключительно в мирных целях”, “морские научные исследования в Районе осуществляются исключительно в мирных целях”, “морские научные исследования проводятся исключительно в мирных целях”).

Анализ перечисленных выше международных договоров позволяет сделать вывод о том, что термину “исключительно в мирных целях” в наибольшей мере соответствует режим полной демилитаризации и нейтрализации, термину “в мирных целях” – режим частичной демилитаризации. Современная международная договорная и обычная практика государств не препятствует использованию военных кораблей, военных летательных аппаратов, космических средств, военного персонала и снаряжения для научных целей в труднодоступной и опасной для человека среде (в Антарктике, в морском, воздушном и космическом пространствах и под водой), даже если в отношении такой среды действует норма о ее использовании “исключительно в мирных целях”, поскольку такая деятельность никак не может рассматриваться в качестве одной из форм военной деятельности.

Конвенция ООН по морскому праву, не разъясняя юридического значения упомянутых двух терминов, недвусмысленно подтвердила свободу военного мореплавания в рамках свободы судоходства в открытом море. Термин “в мирных целях” не запрещает военную деятельность, в том числе военное мореплавание и военную воздушную навигацию, которые, однако, должны осуществляться в полном соответствии с Уставом ООН и другими действующими принципами и нормами международного права в целях содействия укреплению международного мира и безопасности.

В начале 70-х годов в рамках ООН и на переговорном процессе по Индийскому океану Индия и Шри-Ланка выдвинули идею об объявлении Индийского океана зоной мира. 16 декабря 1971 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную Декларацию об объявлении Индийского океана зоной мира (резолюция 2832/XXVI), провозгласившую, в частности, Индийский океан в пределах, которые будут установлены вместе с его воздушным пространством и его дном зоной мира навечно. Многими государствами мира, в том числе СССР, были выдвинуты различные проекты и предложения, в которых будущая зона мира в Индийском океане увязывалась с политической и военной разрядкой, терминами “демилитаризация” и “нейтрализация”, военно-морским присутствием великих держав в Индийском океане, мерами ограничения гонки вооружений и разоружения. Однако и до сих пор юридическое содержание понятия “зона мира” в международном праве не определено, хотя оно неоднократно давалось (в различных вариантах и объемах) на протяжении всех 70-х годов.

Зона мира – это точно определенный (обозначенный) географический район, включающий сухопутную и водную территорию прибреж-

ных и материковых (не имеющих выхода к морю) государств и воздушное пространство над ними, а также морское и воздушное пространство за пределами территориального моря прибрежных государств с особым, договорно установленным и гарантированным великими державами (постоянными членами Совета Безопасности ООН) правовым режимом, который может включать в себя согласованные в международном порядке нормы политико-правового характера (регламентирующих межгосударственные отношения в области обеспечения международного мира и безопасности, мирного сосуществования и политики неприсоединения), нормы военно-правового характера (касающиеся демилитаризации, нейтрализации, мер доверия, ограничения гонки вооружений и разоружения), а также нормы, касающиеся осуществления в морском, включая морское дно, и воздушном пространствах зоны мира за пределами территориального моря прибрежных государств свобод открытого моря и иной законной деятельности, признанных международным правом.

По своему возможному юридическому содержанию зона мира является материальным воплощением региональной безопасности и составной частью универсальной системы коллективной безопасности, затрагивающей разносторонние интересы многих государств мира (прибрежных; не имеющих выхода к морю; государств, широко использующих морские и воздушные пространства зоны мира), в том числе военно-политическую стабильность отдельных географических регионов, могущих быть объявленными зонами мира.

§ 8. ЗАКОН “О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ” 1993 г. С ИЗМЕНЕНИЯМИ И ДОПОЛНЕНИЯМИ 1994 и 1996 гг.

Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации (ст. 1).

Установление и изменение прохождения Государственной границы осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Прохождение Государственной границы, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, устанавливается:

на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;

на море – по внешнему пределу территориального моря Российской Федерации;

на судоходных реках – по середине главного фарватера или тальвегу реки; на несудоходных реках, ручьях – по их середине или по середине

главного рукава реки; на озерах и иных водоемах – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы Государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону;

на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с линией Государственной границы, проходившей на местности до ее затопления;

на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения Государственной границы на воде.

Режим Государственной границы включает в себя правила: содержания Государственной границы (порядок сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения Государственной границы); пересечения границы лицами и транспортными средствами; перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Пограничный режим включает правила: въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне; учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду в территориальном море и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов; ведения промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в территориальном море и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов.

Режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Пограничная зона – зона местности шириной до 5 км вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федера-

ции, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и острова на указанных водоемах. В пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

В Законе определены полномочия органов государственной власти в сфере охраны Государственной границы (федерального органа исполнительной власти по пограничной службе, федеральных органов исполнительной власти по иностранным делам, по обороне, по таможенному делу, по иммиграционному, санитарно-карантинному, ветеринарному, фитосанитарному, автогрузовому и иным видам контроля, по внутренним делам и по безопасности, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации), полномочия Пограничных войск, Войск противовоздушной обороны, Военно-морского флота, иных войск и воинских формирований Российской Федерации в сфере охраны Государственной границы.

Особое внимание в Законе уделено правилам применения оружия, боевой техники, специальных средств, физической силы и служебных собак, правилам преследования, останова и задержания судонарушителей. Урегулированы вопросы ответственности за нарушения настоящего Закона. Финансовое обеспечение охраны Государственной границы осуществляется за счет федерального бюджета и внебюджетных средств.

“Прозрачность” Государственных границ России со странами – членами СНГ в значительной мере снижает эффективность охраны Государственной границы и общую национальную безопасность России, а безвизовый въезд в Российскую Федерацию граждан государств – участников СНГ (и других иностранных государств через территорию государств – участников СНГ) способствует нахождению в России огромного числа нелегальных иностранцев, что, в свою очередь, влечет рост уголовных и экономических преступлений на территории России и обострение криминальной обстановки, незаконный ввоз в Россию оружия, наркотических и психотропных веществ.

Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 г. определяет таможенное дело, включающее таможенную политику Российской Федерации, а также порядок и условия перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, таможенного оформления, таможенный контроль и другие средства проведения таможенной политики в жизнь. Кодекс регулирует валютный контроль, определяет таможенные льготы отдельным категориям иностранных лиц, ведение таможенной статистики, устанавливает ответственность за нарушение таможенных правил, дает определение контрабанды, регламентирует дознание и оперативно-розыскную деятельность таможенных органов, порядок наложения ареста на товары, транспорт-

ные средства и иное имущество, производство экспертизы, устанавливает гарантии прав граждан и процессуальную защиту и др. Кодекс подробно устанавливает статус должностных лиц таможенных органов и определяет возможность и границы применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия¹.

Контрабанда – перемещение через таможенную границу Российской Федерации помимо или с сокрытием от таможенного контроля, либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации, либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, радиоактивных и взрывчатых веществ; вооружения, огнестрельного оружия, патронов и боеприпасов (кроме гладкоствольного охотничьего оружия и патронов к нему); ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового уничтожения; стратегически важных сырьевых товаров, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран и др.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Раскройте юридическое содержание различных категорий территории планеты Земля.
2. Что такое делимитация и демаркация государственных границ?
3. Изложите основные положения правового режима реки Дунай.
4. Как вы понимаете понятия “демилитаризация”, “нейтрализация”, “зона мира”?
5. Раскройте юридическое содержание понятий “исключительно в мирных целях” и “в мирных целях”.

ЛИТЕРАТУРА

Бабурин С.Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997.

Голицин В.В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989.

Гуреев С.А., Тарасова И.М. Международное речное право. М., 1993.

Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. М., 1985.

Корбут Л.В., Баскин Ю.Я. Международно-правовой режим рек: история и современность. М., 1987.

Курс международного права. В 7 т. Т. 3. М., 1990.

Международное морское право. Справочник. М., 1985.

¹ Подробнее см.: Российское таможенное право / Под ред. Б.Н. Габричидзе. М.: ИНФРА-М – Норма, 1997.

Глава XVI. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АРКТИКИ И АНТАРКТИКИ

§ 1. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС И ПРАВОВОЙ РЕЖИМ АРКТИКИ

Юридический статус Арктики формировался под воздействием таких факторов, как удаленность от центров цивилизации и крайне неблагоприятные для жизнедеятельности климатические условия, что чрезвычайно затрудняло проникновение сюда граждан, судов, иных мобильных объектов под флагом несопредельных к Арктике стран. С другой стороны, приарктические государства, экономические инфраструктуры и интересы населения которых тесно увязаны с пространственным и ресурсным потенциалом Крайнего Севера, на протяжении многих десятилетий и даже столетий предпринимали нарастающие усилия в направлении изучения, хозяйственного и социального освоения региона.

Такой процесс выражался в постепенном фактическом подчинении своей власти странами региона имеющихся здесь сухопутных и водных пространств с их природными ресурсами, причем завладение сопровождалось юридическим оформлением принадлежности соответствующих частей континентов, земель, архипелагов, островов с омывающими их частями Северного Ледовитого океана той или другой стране. Правовой титул указанных территорий и акваторий базировался главным образом на издаваемых приарктическими государствами законах и подзаконных нормативных актах. Заключались также международные договоры по разграничению между государствами региона их арктических владений, а также по использованию и охране природных ресурсов.

К настоящему времени все известные (открытые) сухопутные образования в Арктике подчинены исключительной власти – суверенитету – того или иного из государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном, – России, Дании, Канады, Норвегии и США. Однако специальные законодательные акты, конкретизирующие рамки пространственной сферы и объем властных функций на территориях Арктики, были приняты лишь Канадой и СССР. Согласно Закону о северных территориях от 27 июня 1925 г. на прилежащие к континентальной части Канады арктические земли и острова распространен ее суверенитет, предполагающий осуществление ею здесь суверенитета и юрисдикции. Постановлением Президиума ЦИК и СНК СССР от 15 апреля 1926 г. к территории нашей страны отнесены “как открытые, так и могущие быть открытыми” земли и острова к северу от побережья евроазиатского материка до Северного полюса в промежутке между меридианами 32° 04' 35" восточной долготы и 168° 49' 30" западной долготы. Коррективы были произведены в 1935 г., когда СССР присоединился к Договору о Шпицбер-

гене 1920 г. и признал принадлежащими Норвегии острова, расположенные в Баренцевом море между меридианами 32° и 35° восточной долготы; а также в 1979 г., когда Указом Президиума Верховного Совета СССР восточная граница, разделяющая Азиатский и Американский континенты, была передвинута к западу до меридиана 168° 58' 49,4" западной долготы.

Необходимо отметить, что на все вообще пространства Арктики ни одно из упомянутых государств в официальном порядке претензий не выдвигало. Даже особый режим архипелага Шпицберген, допускающий осуществление на его территории промышленно-эксплуатационной деятельности неопределяемыми к Северному Ледовитому океану государствами, исходит тем не менее из международного признания суверенитета Норвегии над ним. Тем более не оспаривалась правомерность установления Канадой и СССР своего верховенства над прилежащими к их континентальным частям островными сухопутными территориями арктического района.

Юридический статус морских пространств Арктики в целом определяется принципами и нормами международного права, относящимися к Мировому океану и закрепленными в получивших всеобщее признание Женевских конвенциях по морскому праву 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Характерным для морских внутренних вод приполярных стран является установление для некоторых их районов статуса исторических вод, согласно которому к этой категории морских пространств могут быть отнесены морские заливы, ширина входа в которые превышает двойную ширину территориального моря – 24 морские мили. Так, согласно Перечню географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР (утвержден постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и от 15 января 1985 г.) в состав морских внутренних вод нашей страны были включены, в частности, воды Белого моря, Чесской, Печерской, Байдарачкой губ, Обь-Енисейского залива, а также воды проливов, отделяющих от материка острова Новая Земля, Колгуев, Вайгач, Северная Земля, Анжу, Ляховские и ряд более мелких, либо разделяющие эти острова, земли или архипелаги между собой.

К внутренним морским водам Норвегии отнесены прибрежные морские пространства северной и северо-западной части ее побережья, ограниченные с внешней стороны исходными линиями, протяженность которых в силу чрезвычайно изрезанной (извилистой) конфигурации берега составляет местами 44 морские мили. Таков же статус прибрежных морских пространств, по которым пролегает норвежский национальный (исторический) судоходный путь, находящийся в пределах пояса шхер – Индерлее. Правомерность установления Норвегией своих

внутренних морских вод в таком составе подтверждена решением Международного суда ООН в 1951 г., вынесенным по англо-норвежскому спору в связи с изданием Норвегией в 1935 г. и 1937 г. соответствующих декретов. В обоснование своего решения Суд положил тот факт, что названный морской путь проложен, освоен и оборудован исключительно усилиями прибрежной страны. Было обращено внимание и на то, что со стороны других государств, которые были осведомлены о притязаниях Норвегии, отрицательной реакции не последовало. Судом, кроме того, было учтено наличие тесной взаимосвязи водных районов, по которым проходит Индерлеес, с сухопутной территорией Норвегии.

Особенностями отличается и статус морских внутренних вод Канады в Арктике, где специальным административным актом – приказом министра морского транспорта в 1985 г. установлены прямые исходные линии по периметру всего арктического архипелага, причем их длина во многих местах значительно превосходит двойную ширину территориального моря. Тем самым на морские воды, ограниченные указанными линиями, распространен суверенитет Канады, включающий полный ее контроль за всеми видами деятельности, включая судоходство. Это касается и иностранного судоходства по проливам, образующим Северо-Западный проход – естественное соединение Атлантического и Северного Ледовитого океанов.

Правомерность установления статуса исторических вод в приведенных примерах вытекает из положений п. 4 ст. 4 Женевской конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. и п. 5 ст. 7 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которым при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением.

Особыми правами международное право наделяет приполярные государства в части управления различными видами морепользования (в основном судоходными) в пределах исключительной экономической зоны в районах, покрытых льдами большую часть года. В соответствии со ст. 234 Конвенции 1982 г. прибрежное государство наделено здесь правом принимать меры по обеспечению издаваемых им недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов. Это объясняется тем, что чрезвычайно суровые климатические условия Арктики создают реальную опасность возникновения морских аварий и угрозу загрязнения окружающей среды, нанесения тяжелого вреда экологическому равновесию или его необратимому нарушению. В ст. 234 оговаривается, что издаваемые прибрежными государствами соответствующие нормативные акты должны учитывать интересы сохранения морской среды “на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных” и интересы судоходства. При установлении таких особых районов государства долж-

ны обращаться в компетентную международную организацию (ст. 211), под которой понимается Международная морская организация.

Наделяя прибрежные государства рядом правомочий в особых районах исключительной экономической зоны, Конвенция 1982 г. подчеркивает, что эти правомочия, в частности инспекционные осмотры иностранных судов представителями властей данной страны, могут осуществляться только при условии, что "такая инспекция оправдана обстоятельствами дела" (п. 5 ст. 220), причем государство, осуществляющее инспекцию, обязано незамедлительно уведомлять государство флага инспектируемого судна о любых принятых к судну мерах. Юридический статус морских внутренних вод приарктических государств сказался и на статусе и правовом режиме некоторых проливов Северного Ледовитого океана.

Таковы проливы, расположенные в прибрежной зоне Норвегии и районе прохождения Индерлеа: все они подпадают под суверенитет этой страны, хотя она разрешает здесь плавание иностранных торговых судов и военных кораблей. Основанием для установления в этих проливах режима внутренних вод является то, что они отделены от внешних морских пространств линиями, от которых ведется отсчет ширины территориального моря.

С 1 января 1985 г. Канада в отношении проливов, образующих Северо-Западный проход, ввела режим внутренних морских вод, установив специальным нормативным актом исходные линии отсчета территориального моря, рыболовных и исключительной экономической зон. Плавание иностранных судов через эти проливы допускается лишь при условии соблюдения ими канадского законодательства, регулирующего борьбу с загрязнением моря с судов.

Проливы Северного Ледовитого океана, прилежащие к территориям России, не подпадают под действие положений Конвенции 1982 г. о транзитном или свободном проходе, поскольку они не являются проливами, используемыми для международного судоходства. К тому же, в большинстве они перекрываются внутренними морскими водами или территориальным морем нашей страны. С учетом положений, приведенных в ст. 234 этой Конвенции, можно говорить о правомерности распространения практически на все такие проливы особого правового режима, исключающего их бесконтрольное использование иностранными судами. Такой режим был введен постановлением Совета Министров СССР от 27 апреля 1965 г., в котором содержался разрешительный порядок иностранного судоходства во всех проливах, соединяющих моря Карское, Лаптевых, Баренцево, Восточно-Сибирское и Чукотское. Указывалось, что воды проливов Карские ворота, Югорский шар, Маточкин шар, Вилькицкого, Шокальского и Красной Армии являются территориальными, а проливов Дмитрия Лаптева и Санникова – историческими.

Важной составляющей частью юридического статуса Арктики является правовой режим национальной транспортной коммуникации России – Северного морского пути, положение которого в части прохождения по внутренним морским водам и территориальному морю России аналогично положению норвежской судоходной прибрежной магистрали – Индере: как и последняя, Северный морской путь проложен, освоен и оборудован исключительно усилиями России, играет чрезвычайно важную роль в экономической жизни российского Крайнего Севера, да и всей страны в целом, наконец, использование Северного морского пути исключительно судами под российским (ранее – советским) флагом не вызывало отрицательной реакции со стороны других государств и может рассматриваться как молчаливое признание приоритетных прав нашей страны на эту коммуникацию.

Однако в отличие от Индере Северный морской путь имеет существенную особенность, обусловленную климатическими и гидрологическими факторами: он не имеет единой и фиксированной трассы. Сохраняя общую направленность по широте – восток – запад или запад – восток, – этот путь от года к году, а нередко и в течение одной навигации перемещается на значительные расстояния в широтном направлении. Так, он может огибать с севера архипелаги Новая Земля и Северная Земля, минуя проливы, отделяющие их от материка (высокоширотная трасса), но в случаях повышенной ледовитости трасса Северного морского пути может приближаться к самому побережью Евразийского континента. Тем не менее при любых обстоятельствах в своей значительной части этот путь располагается в пределах исключительной экономической зоны России, в ее территориальном море либо даже в российских внутренних морских водах, т.е. проходит в пространствах, подпадающих под суверенитет или юрисдикцию нашей страны.

На целостность Северного морского пути как единой транспортной коммуникации и на консолидированность ее правового режима не оказывает влияния тот факт, что отдельные участки его трассы в тот или другой период могут пролегать за пределами границ указанных морских пространств, т.е. в открытом море. Это обстоятельство объясняется тем, что нахождение плавучего транспортного объекта на таких участках невозможно без предварительного либо последующего пересечения указанных российских акваторий Северного Ледовитого океана, а также без ледокольно-лоцманской проводки и ледовой разведки. Все это позволяет сделать вывод о том, что регулирование пользования трассами этого пути вполне основательно составляет прерогативу Российской Федерации как прибрежного к этой магистрали государства.

На этом базируется правомерность позиции правительства СССР, излагавшейся в 1964–1967 гг. в нотах посольству США в Москве в связи с готовившимися и состоявшимися плаваниями американских военных кораблей в Арктике, включая военный ледокол “Нортуинд”.

В этих документах отмечалось: что трассой Северного морского пути пользовались и пользуются только суда под советским флагом либо суда, зафрахтованные судовладельцами нашей страны; что Северный морской путь является важной национальной коммуникацией, где аварии судов могли бы создать сложные экологические проблемы для СССР; что трасса Северного морского пути местами проходит через советские территориальные воды. Особо обращалось внимание на то, что на воды большинства арктических проливов советского сектора Арктики распространяются нормативные акты об охране Государственной границы СССР, а попытки пренебречь правилами прохода через них противоречили бы международному праву.

В настоящее время свыше 50 портов на трассе Северного морского пути открыты для захода иностранных судов.

Решение конкретных вопросов, связанных с судоходством по Северному морскому пути, в том числе регулирование доступа на его трассы иностранных судов, установление рекомендованных маршрутов или курсов плавания, определение и проведение в жизнь мер по обеспечению безопасности мореплавания, имея в виду, в частности, и предотвращение загрязнения морской среды региона, отнесено к компетенции специального государственного органа – Администрации Северного морского пути (АСМП), созданной в 1971 г. при Министерстве морского флота СССР (ныне при Департаменте морского транспорта Министерства транспорта РФ).

Правовые основы режима судоходного использования данной транспортной коммуникации изложены в принятых постановлением Совета Министров СССР в 1990 г. Правилах плавания по трассам Северного морского пути, которыми впервые четко фиксируется, что данный путь – это “расположенная во внутренних морских водах, территориальном море (территориальных водах) или исключительной экономической зоне СССР... его национальная транспортная коммуникация, включающая пригодные к ледовой проводке судов трассы, крайние пункты которых ограничены на западе западными входами в новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания, и на востоке в Беринговом проливе 66-й параллелью и меридианом 168° 58' 37" западной долготы” (п. 2 Правила 1). Важнейшим принципом регулирования судоходства здесь определен недискриминационный порядок доступа на трассу судов всех стран, причем процедура, установленная для этого, предусматривает подачу судовладельцем или капитаном судна-претендента уведомления и заявки в АСМП, которая по результатам рассмотрения последней информирует заявителя о возможности проводки и обстоятельствах, требующих учета (Правило 3).

Общим условием доступа на Северный морской путь является соответствие судна специальным требованиям, а также наличие у капитана опыта управления судном во льдах: не допускается плавание судов, не имеющих на борту свидетельства о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загряз-

нения морской среды (Правила 4 и 5). Контроль за ходом плавания судна, как и определение самого порядка плавания по коммуникации, возложены на АСМП, представители которой могут осуществлять контрольные осмотры судна, устанавливать тот или иной вид проводки судов (рекомендованными курсами, по указаниям обеспечивающих летательных аппаратов, с лопманом на борту, ледокольно-лопманскую), а также приостанавливать плавание (когда это диктуется очевидной необходимостью охраны окружающей среды или безопасностью мореплавания) и выводить судно за пределы Северного морского пути, если оно нарушает положения данных Правил (Правила 6, 7, 9 и 10).

Наделение АСМП достаточно широкими полномочиями в деле регулирования судоходного использования магистралей преследует следующие задачи: обеспечение безопасности мореплавания, предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения морской среды с судов, поскольку существующие в Арктике особо суровые климатические условия создают повышенную опасность для судоходства, а загрязнение в результате морских аварий моря или побережья может нанести ущерб интересам и благосостоянию народов Крайнего Севера. Такие же задачи преследуют специальные принимаемые приарктическими странами нормативные акты, к числу которых следует отнести канадский Закон 1970 г. о предотвращении загрязнения арктических вод в районах севернее 60° северной широты. Им установлены весьма строгие ограничения всех таких видов деятельности, которые могут иметь своим результатом нарушение экологической безопасности в зоне, простирающейся на 200 морских миль от побережья этой страны.

Указом Президиума Верховного Совета СССР "Об экономической зоне СССР" от 26 февраля 1984 г., который продолжает действовать на территории Российской Федерации, было объявлено об установлении вдоль побережья страны 200-мильной зоны и праве компетентных властей устанавливать в районах, соответствующих положениям ст. 234 Конвенции 1982 г., специальные обязательные меры для предотвращения загрязнения с судов. В случае нарушения судами применимого законодательства или международных правил указанные власти уполномочены осуществлять необходимые проверочные действия – затребовать информацию о судне, произвести его осмотр либо даже возбудить разбирательство и задержать судно-нарушитель.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. "Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилежащих к северному побережью СССР" установлено, что плавание судов и иных плавучих средств в пределах морских районов заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий может осуществляться лишь в случаях, установленных законодательством страны. В частности, это может иметь место при чрезвычайных обстоятельствах, при необходимости обеспечения безопасности людей, судов и

прочих транспортных средств в случае их бедствия. В каждом таком случае мореплаватели обязаны немедленно сообщать администрации ближайшего порта о предпринимаемых ими действиях, строго соблюдаясь с указаниями компетентных органов.

Более детально процедура осуществления мер по защите морской среды в прилежащих к территории нашей страны районах установлена постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 ноября 1984 г. «О порядке применения Указа "Об экономической зоне СССР"», где в целях пресечения нарушений соответствующего законодательства предусматривается применение пограничными войсками всех обусловленных сложившимися обстоятельствами мер для прекращения нарушений и задержания нарушителей. Согласно Положению об охране экономической зоны СССР, утвержденному Советом Министров СССР от 30 января 1985 г., должностные лица органов, осуществляющих охрану этой зоны, пользуются своими правами в отношении судов, находящихся в территориальных водах страны, если таковые нарушили законодательство об исключительной экономической зоне СССР.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ АНТАРКТИКИ

Материк Антарктида был открыт в 1820 г. русскими мореплавателями М.П. Лазаревым и Ф.Ф. Беллинсгаузеном на парусных шлюпах "Восток" и "Мирный".

Правовое положение южного полярного региона базируется на установлениях Договора об Антарктике, принятого 1 декабря 1959 г. по результатам Вашингтонской конференции, в которой участвовали Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, СССР, США, Южно-Африканский Союз, Франция, Чили и Япония. Созыв Конференции, заключение и быстрое введение в действие этого многостороннего международного соглашения (вступило в силу 23 июля 1961 г.) обуславливалось обострением противостояния между государствами, притязавшими на различные районы данной части земного шара, и другими странами, отвергавшими односторонние действия такого рода.

Известно, например, что с 1908 по 1933 г. Великобритания неоднократно издавала законодательные акты о распространении ее управленческих правомочий или даже суверенитета на обширные пространства Антарктики, которые позднее были переданы в управление либо под суверенитет Новой Зеландии и Австралии. Аналогичным образом поступали Франция (1924–1955 гг.), Норвегия (1928–1939 гг.), Чили и Аргентина (1940–1948 гг.). С другой стороны, многие государства реши-

тельно выступали против практики самочинного поглощения указанными или другими странами весьма значительных антарктических территорий и акваторий без учета интересов остальных членов международного сообщества. В частности, еще в 1939 г. Советское правительство указало на незаконность односторонних действий Норвегии в вопросе о принадлежности ей ряда антарктических земель, первооткрывателями которых были русские моряки. Накануне Вашингтонской конференции СССР заявил о том, что он "сохраняет за собой права, основанные на открытиях и исследованиях русских мореплавателей и ученых, включая право на предъявление соответствующих территориальных претензий в Антарктике". В то же время, как и ряд других стран, стремившихся к взаимоприемлемому для всех решению возникшей проблемы, Советский Союз высказался за то, что "следовало бы избежать включения в проектируемый договор каких-либо положений, затрагивающих вопрос о территориальных претензиях в Антарктике, которые могли бы рассматриваться как ставящие одни государства в неравное положение по отношению к другим государствам".

Таким образом, главной задачей Вашингтонской конференции был поиск компромиссного решения сложной проблемы определения юридического статуса Антарктики как территориальной сферы ввиду уже выдвинутых либо возможных в будущем притязаний территориального характера. Фактором, благоприятствовавшим этому, явились успехи, достигнутые к этому времени в проведении рядом государств многоцелевых научных исследований в Антарктике. Важный результат международного сотрудничества в этой области состоял в том, что сообщество государств осознало необходимость продолжения и расширения совместных усилий в таком направлении, а не движение по пути утверждения здесь национальных приоритетов и притязаний.

Состоявшиеся на Вашингтонской конференции дискуссии увенчались преодолением упомянутого выше противостояния государств-участников по территориальной проблеме. Итогом переговорного процесса явилась ст. IV Договора, которая гласит:

"1. Ничто, содержащееся в настоящем Договоре, не должно толковаться как:

а) отказ любой из Договаривающихся Сторон от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике;

б) отказ любой из Договаривающихся Сторон от любой основы для претензии на территориальный суверенитет в Антарктике или сокращения этой основы, которую она может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам;

с) наносящее ущерб позиции любой из Договаривающихся Сторон в отношении признания или непризнания ею права или претензии, или основы для претензии любого другого государства на территориальный суверенитет в Антарктике.

2. Никакие действия или деятельность, имеющие место, пока настоящий Договор находится в силе, не образуют основы для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет в Антарктике и не создают никаких прав суверенитета в Антарктике. Никакая новая претензия или расширение существующей претензии на территориальный суверенитет в Антарктике не заявляются, пока настоящий Договор находится в силе”.

Анализ текста ст. IV позволяет сделать выводы о том, что участники Договора:

во-первых, не признают суверенитета ни одного из государств в каком бы то ни было районе Антарктики и, более того, не признают каких бы то ни было – выдвинутых или могущих быть выдвинутыми со стороны любого государства – претензий, утверждающих здесь его территориальный суверенитет;

во-вторых, не требуют от любой из Договаривающихся Сторон отказа от ранее заявленных ею территориальных претензий в Антарктике либо от имеющихся у нее оснований для выдвижения в будущем претензий на территориальный суверенитет;

в-третьих, исходят из того, что ни одно из положений Договора не должно рассматриваться как наносящее ущерб позиции любой из Договаривающихся Сторон в части признания или непризнания уже заявленных кем-либо из ее контрагентов прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике либо наличия у него оснований на такой суверенитет.

Иначе говоря, содержание ст. IV сводится, с одной стороны, к закреплению положения, сложившегося в Антарктике до заключения настоящего Договора, в части уже заявленных претензий или прав на территориальный суверенитет, однако без реального воплощения таковых в жизнь, а с другой стороны, к признанию за государствами, имеющими основания для аналогичных претензий, права на выдвижение подобных претензий, однако без реального использования этого права. Следовательно, конструкция, созданная ст. IV Договора об Антарктике, может характеризоваться как утверждение фактического положения Антарктики в качестве территориального пространства, открытого для беспрепятственного использования любым государством, в том числе не являющимся участником данного соглашения. Это позволяет рассматривать Антарктику как международную территорию, т.е. имеющую юридический статус, сходный в определенной степени со статусом открытого моря, воздушного пространства над ним, а также космического пространства.

К вопросу об объеме и характере территориальных прав государств в Антарктике примыкает вопрос об осуществлении ими здесь своей юрисдикции, принципиально поставленный ст. VIII, где, в частности, говорится:

“1. Для содействия осуществлению ими своих функций на основании настоящего Договора и без ущерба для соответствующей позиции каждой Договаривающейся Стороны относительно юрисдикции над всеми другими лицами в Антарктике наблюдатели, назначенные в соответствии с положениями., (настоящего Договора) .., (включая научный персонал и сопровождающих его членов лиц)... находятся под юрисдикцией только той Договаривающейся Стороны, гражданами которой они являются, в отношении всех действий или упущений, имеющих место во время их пребывания в Антарктике для выполнения своих функций.

2. ... в любом случае спора относительно осуществления юрисдикции в Антарктике (Договаривающиеся Стороны) немедленно консультируются между собой с целью достижения взаимоприемлемого решения”.

Из приведенного текста видно, что и по вопросу осуществления юрисдикции в Антарктике Вашингтонская конференция была вынуждена согласиться с многообразием позиций и практики заинтересованных государств. Это означает, что государство – эксплуатант Антарктики будет осуществлять юрисдикцию над лицами, направляемыми им для этой цели, в таком объеме и на основе таких принципов, которые будут для данного государства предпочтительными. Следовательно, государства могут осуществлять здесь как юрисдикцию над лицами (личная юрисдикция), так и юрисдикцию, связанную с их территориальными притязаниями (территориальная юрисдикция). Понимая неудовлетворительность такого решения, участники Конференции включили в ст. IX Договора об Антарктике положение, согласно которому представители Договаривающихся Сторон будут собираться через определенные промежутки времени, в частности, для “разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер, содействующих осуществлению принципов и целей настоящего Договора, включая меры относительно: ... вопросов, касающихся осуществления юрисдикции в Антарктике...” (п. 1-е).

Важнейшим результатом Вашингтонской конференции явилась разработка и закрепление в Договоре об Антарктике основных правовых принципов деятельности в этом районе. Первым из них следует назвать принцип мирного использования Антарктики, который не только провозглашается, но и получает реальное подкрепление в виде запрещения любых военных мероприятий, включая “создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия” (п. 1 ст. 1). Неисчерпывающий характер этого положения придает ему весьма широкий смысл, позволяющий трактовать данную статью как основание для установления в Антарктике правового режима демилитаризованной и нейтрализованной территории.

Такое понимание ст. 1 вытекает и из ее п. 2, где разрешение использовать военный персонал или военное оснащение для научных исследований или любых других мирных целей сопровождается установ-

лением обязанности Договаривающихся Сторон информировать контр-агентов о направлении в Антарктику своего военного персонала или оснащения с соблюдением условий, предусматриваемых Договором, в том числе, конечно, и п. 1 данной статьи. В настоящее время это положение, направленное на предотвращение возможных злоупотреблений, дополнено договоренностями относительно системы контроля, включая проведение инспекций, воздушного и наземного наблюдения, предоставления участниками Договора своевременной информации и др., как это вытекает из ст. VII.

В качестве демилитаризованной и нейтрализованной территории Антарктика не может использоваться для размещения здесь воинских контингентов, служить театром военных действий или базой для ведения таковых где бы то ни было, не может быть полигоном для применения ядерного или обычного оружия.

Другим основополагающим принципом Договора об Антарктике является принцип свободы научных исследований и международного сотрудничества в этой области, зафиксированный в ст. II. Он означает, что указанная деятельность может осуществляться любым государством на равноправной основе с участниками Договора. В этих же целях ст. III предусматривает процедуру поощрения делового сотрудничества со специализированными учреждениями ООН и другими межгосударственными организациями, "для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении" (п. 2). Сама же процедура сотрудничества может выражаться в обмене информацией относительно планов научных работ, научным персоналом между экспедициями и полярными станциями, данными и результатами научных наблюдений и обеспечении свободного доступа к ним (п. 1).

Устанавливая в ст. V Договора запрещение проведения в Антарктике любых ядерных взрывов и удаление сюда радиоактивных материалов, его участники утверждают еще одно начало режима антарктической деятельности – принцип обеспечения экологической безопасности в регионе. Не случайно заключенная в 1980 г. Конвенция об охране живых ресурсов Антарктики обязывает ее стороны независимо от их участия или неучастия в Договоре об Антарктике соблюдать, в частности, положения ее ст. V. Ядерный инцидент, имевший место на атомной электростанции американской антарктической базы Мак-Мердо, после которого США были вынуждены прекратить работу АЭС, указывает на действительность этого принципа.

Несомненная важность принципов, содержащихся в Договоре об Антарктике, опирается на солидный фундамент, который образует специальный механизм обеспечения соблюдения установленного правового режима деятельности в регионе. Краеугольным элементом такого механизма, описываемого в ст. VII и IX Договора, являются консультативные совещания Договаривающихся Сторон, созываемые, помимо специ-

альных сессий, один раз в два года. Целью указанных консультативных совещаний является, помимо вопросов осуществления юрисдикции, разработка и дача правительствам государств-участников рекомендаций об использовании Антарктики только в мирных целях, содействии научным исследованиям, научному сотрудничеству и осуществлению инспекционных мероприятий. Последние призваны содействовать достижению целей и обеспечению соблюдения положений Договора и реализуются в процессе деятельности назначаемых Сторонами наблюдателей, имеющих доступ в любые районы Антарктики, на все станции, установки, морские и воздушные суда в любое время. Наблюдение может проводиться непосредственно с воздуха. Наконец, механизм обеспечения соблюдения правового режима Антарктики включает обязательные уведомления каждой из Договаривающихся Сторон всех ее контрагентов по Договору о всех экспедициях, совершаемых ее судами или гражданами либо организуемых на ее территории для исследования антарктического региона, о всех станциях, занимаемых ее гражданами, о любом военном персонале или оснащении, предназначенном для направления в Антарктику.

Что касается территориальной сферы действия Договора об Антарктике, то она определена в ст. VI, согласно которой: "Положения настоящего Договора применяются к району южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники..." Из этого следует, что в состав конвенционного региона входят как сухопутные – материковые и островные, так и водные пространства, ограниченные с севера условной линией – географической параллелью под 60° южной широты. При этом ст. VI содержит важную оговорку, указывающую, что Договор "не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществление этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района". Данное положение еще раз свидетельствует о весьма значительном сходстве юридического статуса Антарктики со статусом упоминавшихся выше территориальных сфер с международным режимом. Характерно в этой связи отсутствие у побережья Антарктического материка и островных образований внутренних морских вод, территориального моря, прилежащей и исключительной экономической зон, как это имело бы место, если бы сама Антарктида и прилежащие к ней морские и сухопутные пространства подпадали под суверенитет или юрисдикцию той или иной страны.

Участие в Договоре об Антарктике имеет открытый для всех заинтересованных государств характер, однако членами консультативных совещаний могут стать, помимо первоначальных участников, страны, проводящие в регионе существенную научную деятельность (экспедиционную либо постоянную).

Положения Договора об Антарктике, создающие фундамент для международно-правового регулирования в этом регионе, получили развитие и дополнение в ряде других международных многосторонних соглаше-

ний. Первым таким документом явилась Конвенция о сохранении антарктических тюленей 1972 г., предусматривающая существенное ограничение добываемых их видов, а также устанавливающая допустимые уровни вылова, лимитирующая добычу по полу, размеру, возрасту, определяющая открытые и закрытые для охоты районы, регламентирующая применение различных орудий лова. Важнейшей составной частью созданной этой Конвенцией системы охраны тюленей Антарктики является проведение инспекций деятельности по их добыче.

В 1980 г. была заключена Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, представляющая собой первый международно-правовой документ, базирующийся на экосистемном подходе, т.е. исходящий из понимания необходимости комплексной защиты биоресурсов антарктических морей как единой, целостной системы. Поэтому объектом ее регулирования являются популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных, всех других видов живых организмов (в том числе птиц), находящиеся не только в пространстве к югу от 60-й параллели южной широты, но и вообще в районе “между этой широтой и Антарктической конвергенцией”, т.е. в зоне более протяженной в широтном направлении, где происходит схождение (совмещение, перемешивание) сугубо антарктических природных факторов (океанологических, физических, био- и фитологических) с факторами более северного океанического региона.

Конвенцией учреждена Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики, уполномоченная выполнять научно-прикладные, информационные, организационные и контрольные функции, причем принимаемые ею меры по сохранению становятся обязательными для всех государств – членов Комиссии по истечении 180 дней после того, как о них последние надлежащим образом будут уведомлены.

Условия и порядок разработки ископаемых природных ресурсов Антарктики определяются Конвенцией по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. Ее основные принципы развивают, детализируют содержащийся в Договоре об Антарктике принцип обеспечения экологической безопасности региона, устанавливая правовой режим разработки неживых природных ресурсов, при котором в первоочередном порядке учитывалась бы необходимость защиты природной среды, предотвращения причинения ей значительного ущерба, уважения прав и интересов других пользователей Антарктики. В качестве механизма реализации положений Конвенции учреждены специальные органы – Комиссия и Консультативный комитет, обладающие достаточными полномочиями, чтобы осуществлять организационные и контрольные функции в отношении конвенционной деятельности эксплуатантов.

Конвенция 1988 г. в силу не вступила в силу весьма отрицательного отношения к ней большинства членов международного сообщества, развивших в принятой Генеральной Ассамблеей ООН резолюции сожа-

ление в связи с позицией участников данного соглашения, недооценивших особую уязвимость экосистемы антарктического региона. Такая реакция была правильно воспринята членами Конвенции, которые на XI специальном Консультативном совещании в 1991 г. подписали в Мадриде Протокол по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики об охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Им фактически замораживается (запрещается) ведение всех видов геолого-разведочных (и, следовательно, эксплуатационных) работ в Антарктике сроком на 50 лет, а сама Антарктида провозглашена международным заповедником.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте оценку правового положения сухопутных и морских странств Арктики.
2. Опишите правовой режим мореплавания в прибрежных водах приарктических государств, его нормативные основы.
3. Охарактеризуйте основные принципы регулирования деятельности государств в Антарктике.
4. Опишите регулирование освоения минеральных ресурсов Антарктики.
5. Дайте оценку правовой охране морских ресурсов Антарктики.
6. Перечислите правовые средства обеспечения экологической безопасности Арктики.

ЛИТЕРАТУРА

- Голицын В.В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989.
Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. М., 1985.
Курс международного права. В 7 т. Т. 3. М., 1990.
Christoher C. Antarctica and the Law of the Sea. Dordrecht, 1992.
International Law for Antarctica (2-d ed.). Ed. by Francesco Francion and Tullio Scovazzi. The Hague, 1996.

§ 1. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО МОРСКОГО ПРАВА

Международное морское право – система общепризнанных и специальных принципов и норм, регламентирующих правовой режим морских пространств и разнообразную деятельность в них субъектов международного права.

Важнейшими из общепризнанных для этой древнейшей отрасли права принципами являются принципы суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, невмешательства во внутренние дела, нерушимости границ и др. Специальными принципами являются следующие принципы: свободы открытого моря, исключительной юрисдикции государства флага, полного иммунитета военных кораблей от иностранной юрисдикции, защиты и сохранения морской среды, ответственности государств за деятельность в Мировом океане и др.

В течение столетий правовой основой деятельности государств в морских пространствах были международные обычаи, затем появились Родосский кодекс, византийская Базилика, Кодекс Ганзы и другие, имели место притязания феодальных властителей на неограниченный суверенитет над морем как на собственную территорию. Венеция приписывала себе суверенные права на Адриатическое море, Генуя и Пиза – на Лигурийское, Турция – на Черное море. Папские буллы 1493 и 1506 гг. разделили Атлантику между Испанией и Португалией по линии, проходящей в 370 милях к западу от Островов Зеленого Мыса; в конце XVIII в. развитие капитализма привело к повсеместному утверждению принципа свободы открытого моря.

На конгрессах в Вене (1815 г.) и Париже (1856 г.) и конференциях конца XIX – начала XX вв. (Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг., Лондонская морская конференция 1908–1909 гг.) морские державы рассматривали отдельные вопросы морского права исключительно в целях обеспечения свободы действий для своих военных флотов (отмена каперства, свобода военного мореплавания на Черном море, на Дунае, в Суэцком канале и др.), соглашаясь лишь на частичную регламентацию деятельности военных флотов во время морской войны (права и обязанности нейтральных держав во время морской войны, ограничение права захвата на море, ограничение использования минного оружия и др.), добиваясь ограничения морской правоспособности побежденных государств (запрещение иметь военный флот, подводные лодки, раздел флотов побежденных государств и др.). Кроме того, заключались договоры по отдельным вопросам морского права.

Большой вклад в кодификацию норм международного морского права внесли I, II и III конференции ООН по морскому праву, междуна-

родные межправительственные организации ИМО, ЮНЕСКО, ЮНЕП и др.

На I конференции ООН в 1958 г. были приняты четыре конвенции: О территориальном море и прилежащей зоне, Об открытом море, О континентальном шельфе, О рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря (Россия не участвует в этой конвенции); на II конференции в 1960 г., закончившейся безрезультатно, обсуждались вопросы ширины территориального моря; III конференция ООН (1973–1982 гг.) завершилась принятием Конвенции ООН по морскому праву (вступила в силу 16 ноября 1994 г., Россия ратифицировала Конвенцию 26 февраля 1997 г.). В качестве других источников можно назвать многочисленные конвенции, касающиеся предотвращения загрязнения морской среды, оказания помощи и спасания на море, регулирования безопасности судоходства, прокладки подводных телеграфных кабелей, Антарктики, Суэцкого и Панамского каналов, Черноморских и Балтийских проливов и др.

§ 2. ВНУТРЕННИЕ МОРСКИЕ ВОДЫ

Внутренние морские воды – это морские пространства, входящие в состав территории прибрежного государства и расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря.

К внутренним морским водам относятся: моря, омывающие берега одного или двух государств с шириной входа менее 24 миль; воды заливов, губ, бухт, лиманов с шириной входа менее 24 миль; воды портов; заливы и проливы шириной более 24 миль, исторически принадлежащие данному государству (например, Белое море, залив Петра Великого, губы Чесского, Байдарацкая, проливы Вилькицкого, Санникова и Д. Лаптева, принадлежащие России, заливы Рижский (Латвия), Фанди (США), Гудзонов (Канада), Бристольский (Англия), Фонсека (Гондурас, Сальвадор, Никарагуа), Габесский (Тунис), Варангер-фьорд (Норвегия) и др.)¹.

На внутренние воды распространяется суверенитет прибрежного государства, их правовой режим определяется прибрежным государством, которое устанавливает правила судоходства, рыболовства и связи, лопманской проводки и буксировки, спасания и подъема затонувшего имущества и иной деятельности, а также навигационные, портовые, таможенные, санитарные, фискальные и иные правила.

¹ Некоторые ученые к внутренним водам СССР (России) относят моря: Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское. Однако никаких законодательных подтверждений этому нет.

Во внутренних водах деятельность иностранных судов, физических и юридических лиц может осуществляться только по разрешению прибрежного государства, заход в такие воды иностранных судов производится в разрешительном порядке, за исключением вынужденного захода (при аварии, стихийном бедствии, для оказания срочной медицинской помощи больному). Правовой режим портов устанавливается исключительно национальным законодательством, который может предусматривать разрешительный или уведомительный порядок захода в порты. Список портов, открытых для захода в них торговых судов, публикуется в "Извещениях мореплавателям". В России такими открытыми портами являются Новороссийск, Мурманск, Архангельск, Игарка, Находка, Санкт-Петербург, Охотск и др. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 января 1997 г. № 14-р утвержден перечень морских портов, в которые разрешаются заходы судов и иных плавсредств с ядерными энергетическими установками и радиационными источниками. Такими портами являются Владивосток, Диксон, Дудинка, Калининград, Кандалакша, Мурманск, Певек, Провидения.

В качестве условий для захода в порты, внутренние воды или для остановки у прибрежных терминалов в целях обеспечения безопасности прибрежного государства и окружающей среды может быть выдвинуто требование, особенно к танкерам, соблюдать особые правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды (Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973/1978 г., Часть XII Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), а к судам с ядерной энергетической установкой (ЯЭУ) – предоставлять надлежащую информацию о безопасности такого судна (Глава VIII Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974–1978 гг.). Отдельные государства требуют получения предварительного разрешения для захода в порты научно-исследовательских, ледокольных, спасательных, буксирных и других аналогичных судов.

Для захода в порты иностранных военных кораблей практически во всех странах мира установлен разрешительный порядок (реже уведомительный) с ограничением числа кораблей и срока пребывания. Исключение делается для кораблей, совершающих вынужденный заход, или на борту которых находятся главы государств или правительств, о чем должно даваться предварительное уведомление. В российском порту допускается одновременное пребывание не более трех иностранных военных кораблей до семи суток.

В целях унификации требований в отношении международных документов, стандартов, рекомендуемой практики и процедур, которые обычно предъявляются и выполняются при прибытии, стоянке в портах и отходе судов заграничного плавания, а также для упрощения до минимума формальностей, облегчения и ускорения международного мор-

ского судоходства и предотвращения ненужных задержек судов и находящихся на них лиц и имущества, в 1965 г. была принята Конвенция по облегчению международного морского судоходства с поправками 1969, 1977 и 1986 гг. Конвенция распространяется на все морские суда, за исключением военных кораблей и прогулочных яхт, она обязывает государства-участников сотрудничать в деле обеспечения наиболее полного единообразия формальностей во всех областях, где такое единообразие облегчит и улучшит международное морское судоходство.

В целях унификации и облегчения доступа на берег членов экипажей судов и возвращения их на свои суда и в страну своего гражданства Международной организацией труда (МОТ) в 1958 г. была принята Конвенция № 108 о национальных удостоверениях личности моряков и в 1987 г. – Конвенция № 166 о репатриации моряков.

Правовой режим пребывания иностранных торговых судов в порту определяется или соответствующим соглашением между государством флага судна и государством порта (о торговле и мореплавании) или нормами международного обычного права (на общих основаниях) без какой-либо дискриминации флагов. Договорный порядок предусматривает, как правило, один из двух видов режима: национальный режим (наравне с национальными судами государства порта) или режим наиболее благоприятствуемой нации (наибольшего благоприятствования), когда предоставляются условия не хуже тех, которыми пользуются суда какого-либо третьего государства.

Иностранное торговое судно и экипаж (пассажиры) в порту подпадают под действие уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства порта.

Договорная и обычная практика свидетельствуют о том, что уголовная юрисдикция прибрежного государства не применяется, если: совершен проступок, затрагивающий лишь иностранное судно и его экипаж; последствия правонарушения не распространяются на территорию государства порта, не затрагивают общественный порядок и безопасность прибрежного государства; правонарушение по законам государства порта не является тяжким преступлением; правонарушение не связано с незаконной торговлей и распространением наркотиков и психотропных веществ; к местным властям не поступила просьба о помощи со стороны капитана судна или консула государства флага судна.

Иностранные суда не имеют права предоставлять убежище лицам, преследуемым местными властями за совершенные преступления. О применении уголовной юрисдикции в отношении судна и его экипажа (пассажиров) ставится в известность консул государства флага судна.

Гражданская юрисдикция может осуществляться по различным гражданско-правовым основаниям (возмещение ущерба, спасание имущества и судна, ненадлежащее исполнение договорных обязательств и др.) и может включать в себя арест торгового судна в обеспечение исковых

требований или исполнения судебных или арбитражных решений. Постановление о наложении ареста должно быть вынесено судом с информированием консула государства флага судна.

Уголовная и гражданская юрисдикция государства порта не распространяется на военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях. Военным кораблям, нарушающим правила порта, касающиеся порядка захода в порт и пребывания в нем, может быть предложено покинуть порт. Все споры между военным кораблем и местными властями разрешаются в дипломатическом порядке.

Административная юрисдикция осуществляется в отношении всех иностранных невоенных судов с учетом национальных правил и действующих международных конвенций, касающихся посадки и высадки пассажиров, погрузочно-разгрузочных работ, сбора пошлин и налогов, осуществления таможенного досмотра и санитарного контроля, предотвращения загрязнения морской среды и т.д. Если судно, находящееся в порту, нарушает применимые международные нормы и стандарты, касающиеся годности судов для плавания, и тем самым создает угрозу нанесения ущерба морской среде, местные власти принимают в той мере, в какой это практически осуществимо, административные меры, чтобы предотвратить выход данного судна в море. Ему может быть разрешено лишь перейти на ближайшую подходящую судоремонтную верфь для устранения причин нарушения, после чего судну немедленно разрешают продолжить свой путь (ст. 219 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

Военный корабль освобождается от таможенного досмотра и санитарного контроля. Командир корабля вручает представителю санитарного надзора по его просьбе сведения о санитарном состоянии корабля по форме Морской санитарной декларации, справку о вакцинации и свидетельство о дератизации или освобождении от нее.

§ 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ МОРЕ И ПРИЛЕЖАЩАЯ ЗОНА

Территориальное море (территориальные воды) – это пояс морского пространства шириной до 12 морских миль, входящий в состав территории прибрежного государства и находящийся под его суверенитетом. Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, а также на его дно и недра.

Ширина территориального моря отсчитывается от исходных линий, которыми являются или линия наибольшего отлива или прямые исходные линии, соединяющие наиболее удаленные точки островов, рифов и скал (в местах, где береговая линия глубоко изрезана или извилиста или

где вдоль берега в непосредственной близости к нему имеется цепь островов). Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, утверждается Правительством Российской Федерации (в настоящее время действуют постановления Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и от 15 января 1985 г., опубликованные в "Извещениях мореплавателям" и Морском законодательстве Российской Федерации (Кн. I. ГУНиО МО. СПб, 1994)).

При проведении прямых исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а сама система прямых исходных линий не может применяться государством таким образом, чтобы территориальное море другого государства оказалось отрезанным от открытого моря или исключительной экономической зоны. Исходные линии указываются на морских картах, в качестве альтернативы они могут быть заменены перечнем географических координат точек с указанием основных исходных геодезических данных. Такие карты или перечни географических координат должным образом публикуются, их копии сдаются Генеральному секретарю ООН.

Внешняя граница территориального моря для прибрежного государства является его государственной границей на море. В пределах территориального моря в рамках государственного суверенитета действуют законы и правила прибрежного государства с признанием права всех государств осуществлять мирный проход через территориальное море.

Под проходом понимается плавание через территориальное море с целью: а) пересечь это море, не заходя во внутренние воды или не становясь на рейде или у портового сооружения за пределами внутренних вод (первый вид прохода); или б) пройти во внутренние воды или выйти из них или стать на таком рейде или у портового сооружения (второй вид прохода).

Проход должен быть непрерывным и быстрым. Он может включать остановку и стоянку на якоре, но лишь постольку, поскольку они связаны с обычным плаванием или необходимы вследствие непреодолимой силы или бедствия, или с целью оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие (ст. 18 Конвенции 1982 г.).

Под мирным проходом понимается проход, который не нарушает мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства.

Проход иностранного судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет любой из следующих видов деятельности: угрозу силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости прибрежного государства или каким-либо другим образом в нарушение принципов международно-

го права, воплощенных в Уставе ООН; любые маневры или учения с оружием любого вида; любой акт, направленный на сбор информации в ущерб обороне или безопасности прибрежного государства; подъем в воздух, посадку или принятие на борт любого летательного аппарата (любого военного устройства); погрузку или выгрузку любого товара или валюты, посадку или высадку любого лица вопреки таможенным, фискальным, иммиграционным или санитарным законам и правилам прибрежного государства; любой акт преднамеренного и серьезного загрязнения вопреки настоящей Конвенции; любую рыболовную деятельность; проведение исследовательской или гидрографической деятельности; любой акт, направленный на создание помех функционированию любых систем связи; любую другую деятельность, не имеющую прямого отношения к проходу. В территориальном море подводные лодки и другие подводные транспортные средства должны следовать на поверхности и под своим флагом (ст. 19–20 Конвенции 1982 г.).

Право мирного прохода – это юридическая возможность осуществить мирный проход через территориальное море иностранного государства. В ст. 17 Конвенции 1982 г. говорится: “При условии соблюдения настоящей Конвенции суда всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, пользуются правом мирного прохода через территориальное море”, в том числе и военные корабли, независимо от вооружения и типа двигательной установки. Государства, установившие разрешительный порядок прохода, отрицают тем самым само право на мирный проход. Россия признает право мирного прохода иностранных судов, включая военные корабли, через свое территориальное море.

Правила мирного прохода – это национальные законы и правила, относящиеся к мирному проходу. В частности, согласно ст. 21 Конвенция 1982 г. прибрежное государство может принимать в соответствии с действующими нормами международного права законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в отношении: безопасности судоходства и регулирования движения судов (включая морские коридоры и схемы разделения движения и др.); защиты навигационных средств и оборудования, а также других сооружений или установок; защиты подводных кабелей и трубопроводов; сохранения живых ресурсов моря; предотвращения нарушения рыболовных законов и правил прибрежного государства; сохранения окружающей среды прибрежного государства и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем ее загрязнения; морских научных исследований и гидрографических съемок; предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил прибрежного государства. Все эти законы и правила должны быть надлежащим образом опубликованы; они не относятся к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию иностранных судов, если только они не вводят в действие общепринятые международные нормы и стандарты.

Иностранные суда с ядерными двигателями, а также суда, перевозящие ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества, при осуществлении права мирного прохода должны иметь на борту соответствующие документы и соблюдать особые меры предосторожности, установленные для таких судов международными соглашениями. Кроме того, в отношении этих судов, а также танкеров прибрежным государством в случае необходимости и с учетом безопасности судоходства может быть выдвинуто требование следовать по установленным морским коридорам.

Конвенция 1982 г. запрещает государствам предъявлять к иностранным судам такие требования, которые на практике сводятся к лишению их права мирного прохода, а также допускать дискриминацию по форме или по существу к судам любого государства (ст. 24).

Государство флага несет международную ответственность за любой ущерб или убытки, причиненные прибрежному государству в результате несоблюдения каким-либо военным кораблем или другим государственным судном, эксплуатируемым в некоммерческих целях, законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальное море, или положений Конвенций, или других норм международного права (ст. 31).

Прибрежное государство может принимать в своем территориальном море меры, необходимые для недопущения прохода, не являющегося мирным. "Если какой-либо военный корабль не соблюдает законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальное море, и игнорирует любое обращенное к нему требование об их соблюдении, прибрежное государство может потребовать от него немедленно покинуть территориальное море" (ст. 30). Проход через территориальное море не облагается налогом, за исключением оплаты предоставленных услуг (буксировка, лоцманская проводка, пополнение запасов топлива, воды, продовольствия и др.), производимой без какой-либо дискриминации судов разных флагов.

В целях обеспечения национальной безопасности и проведения учений с использованием оружия прибрежное государство в пределах своего территориального моря может объявлять районы, закрытые для судоходства, с надлежащим оповещением в "Извещениях мореплавателям", а также крепостные зоны (вблизи военно-морских баз), проход через которые может быть осуществлен только после получения надлежащего разрешения. Кроме запретных районов могут быть объявлены районы, опасные для плавания (опасные и бывшие опасные от мин, свалки боезапаса, грунта и др.).

Права "мирного пролета" иностранных летательных аппаратов над территориальным морем не существует. Для осуществления пролета в каждом отдельном случае даже невоенного летательного аппарата необходимо получение специального разрешения компетентных властей

прибрежного государства. Это запрещение не действует в воздушном пространстве над проливами, используемыми для международного судоходства, и в воздушных коридорах над архипелажными водами.

Прилежащая зона – это пояс морского пространства, расположенный за внешней границей территориального моря, шириной до 24 миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Прибрежное государство в прилежащей зоне осуществляет контроль, необходимый для: предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря; наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря (ст. 33 Конвенции 1982 г.).

§ 4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЛИВЫ И КАНАЛЫ

Международные проливы – это соединяющие моря и океаны проливы, которые являются неотъемлемыми, составными частями мировых водных путей, используемых для международного судоходства и воздушной навигации всеми государствами на основе равенства всех флагов. Такие проливы (Па-де-Кале, Ла-Манш, Балтийские, Черноморские, Гибралтарский, Малаккский, Сингапурский, Ормузский, Баб-эль-Мандебский, Корейские и др.), являясь естественными и, как правило, единственными или кратчайшими выходами в океан, имеют для большинства государств мира первостепенное значение как мировая транспортная магистраль.

Беспрепятственный проход через международные проливы, перекрываемые территориальным морем, получил конвенционное закрепление в Женевской конвенции 1958 г. о территориальном море и прилежащей зоне (п. 4, ст. 16) и в новом качестве – “транзитного прохода” – в части III Конвенции 1982 г.

Транзитный проход – это осуществление в соответствии с Конвенцией 1982 г. свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны. Требование о непрерывном и быстром транзите не исключает проход через пролив для целей входа, выхода или возвращения из государства, граничащего с проливом, при соблюдении условий входа в такое государство (ст. 38).

В таких проливах все суда и летательные аппараты пользуются правом транзитного прохода, которому не должно чиниться препятствий. Транзитный проход не распространяется на проливы, проход в которых

регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, которые относятся специально к таким проливам (Черноморские и Магелланов проливы).

Осуществляя право транзитного прохода, суда и летательные аппараты, в том числе военные независимо от вооружения и типа энергетической установки, без промедления следуют через пролив или над ним; воздерживаются от любой угрозы силой или ее применения; воздерживаются от любой деятельности, кроме той, которая свойственна их обычному порядку непрерывного и быстрого транзита, за исключением случаев, когда такая деятельность вызвана обстоятельствами непреодолимой силы или бедствием.

Суда при транзитном проходе соблюдают общепринятые международные правила, процедуры и практику, касающиеся безопасности на море, включая международные правила предупреждений столкновения в море, предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения с судов.

Летательные аппараты при транзитном пролете соблюдают Правила полетов, установленные Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), поскольку они относятся к гражданской авиации; государственные летательные аппараты будут обычно соблюдать такие меры безопасности и постоянно действовать с должным учетом безопасности полетов; постоянно контролируют радиочастоты, выделенные компетентным органом по контролю за воздушным движением, означенным в международном порядке, или соответствующие международные частоты, выделенные для передачи сигналов бедствия.

Во время транзитного прохода через проливы иностранные суда, в том числе морские научно-исследовательские и гидрографические суда, не могут проводить какие бы то ни было исследования или гидрографические съемки без предварительного разрешения государств, граничащих с проливами.

Государства, граничащие с проливами, не должны препятствовать транзитному проходу или приостанавливать его и должны соответствующим образом оповещать о любой известной им опасности для судоходства в проливе или пролета над проливом; они вправе по согласованию и с одобрения Международной морской организации (ИМО) устанавливать морские коридоры и предписывать схемы разделения движения для судоходства в проливах с обозначением их на картах и надлежащим опубликованием.

Государства, граничащие с проливами, могут принимать законы и правила, относящиеся к транзитному проходу через проливы, в отношении всех нижеследующих вопросов или любого из них:

безопасности судоходства и регулирования движения судов (морские коридоры и схемы разделения движения); предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения путем введения в действие

применимых международных правил, относящихся к сбросу нефти, нефтесодержащих отходов и других ядовитых веществ в пролив; недопущения рыболовства, в том числе уборки рыболовных снастей (для рыболовных судов); погрузки или выгрузки любых товаров или валюты, посадки или высадки людей в нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил государств, граничащих с проливами. Все эти законы и правила должны быть надлежащим образом опубликованы.

В международных проливах между островом и континентом (если в сторону моря от острова имеется столь же удобный путь), между районом открытого моря и территориальным морем применяется мирный проход, который не может быть приостановлен.

Черноморские проливы (Босфор, Мраморное море, Дарданеллы) — единственный естественный водный путь из Черного моря в Средиземное и в Атлантический океан, имеющий огромное значение для большинства государств мира. Проход в Черное море (и из Черного моря) регламентируется Конвенцией о режиме Черноморских проливов 1936 г.

Черноморские проливы открыты для свободного прохода торговых судов без какой-либо дискриминации флагов, осуществляются санитарный контроль, обязательная лоцманская проводка (за плату), уплата некоторых сборов (маячные и др.). Если Турция участвует в войне, то суда противника лишаются права на проход.

Особый порядок прохода установлен для военных кораблей. Конвенция запрещает проход в Черное море и нахождение в нем авианосцев и подводных лодок нечерноморских государств (кроме визитов вежливости в порты проливов), а также ограничивает заход в Черное море военных кораблей нечерноморских стран других классов по тоннажу (в сумме он не должен превышать 45 тыс. т), по количеству единиц (не более 9), по срокам пребывания (не более 21 дня), по калибру орудий (не выше 208 мм). Уведомление турецкого правительства о проходе таких кораблей должно быть осуществлено за 15 суток.

Черноморские государства имеют право проводить через проливы любые военные корабли, при этом линейные корабли проводятся поодиночке в сопровождении не более чем двумя миноносцами, подводные лодки поодиночке, в светлое время суток, в надводном положении при условии соблюдения двух существенных ограничений: подводные лодки могут проходить через проливы для ремонта на верфях, расположенных вне Черного моря (при условии, что точные данные по этому поводу будут предоставлены Турции), или в целях возвращения в базы Черного моря, если они будут сооружены или куплены вне этого моря (если Турции заблаговременно было сделано уведомление о закладке или покупке). Уведомление турецкого правительства о проходе военных кораблей черноморских государств осуществляется за 8 суток.

Если Турция не участвует в войне, военные корабли любых воюющих государств права на проход не имеют.

Для пролета невоенных летательных аппаратов через проливы турецкое правительство указывает воздушные маршруты с надлежащим оповещением. Об эпизодических рейсах уведомление турецкому правительству дается за 3 суток, о регулярных воздушных рейсах – общее уведомление о датах пролета.

Следует отметить, что в результате качественных изменений средств ведения войны (появление ракетно-ядерного оружия, космических средств и др.) Конвенция 1936 г. практически полностью потеряла роль защитного барьера и в настоящее время не обеспечивает безопасность государств бассейна Черного моря. Турция предпринимает попытки, в обход Конвенции 1936 г., ограничить проход через проливы российских танкеров.

Балтийские проливы (Большой и Малый Бельты, Зунд) – единственный естественный водный путь из Балтийского моря в Атлантический океан. В отношении Балтийских проливов существует один лишь Копенгагенский трактат 1857 г., который подтвердил свободу судоходства через Балтийские проливы и который вообще не касается вопросов военного мореплавания, отменив лишь взимание пошлин с купеческих судов и грузов при проходе через проливы.

Вопрос о распространении на Балтийские проливы режима транзитного прохода весьма спорный. Позиция и практика правительства Дании в отношении прохода военных кораблей через датскую часть проливов направлена на ограничение иностранного военного мореплавания в проливной зоне. Датские законы или декреты принимались в 1913, 1927, 1938, 1951 и 1976 гг. (последний был принят уже во время III Конференции ООН по морскому праву). Ограничения, введенные Декретом 1976 г., нельзя считать правомерными. Изменено понятие “мирное время”; к военным кораблям отнесены все суда, которые не используются исключительно для коммерческих целей; под проходом понимается мирный проход; более чем в три раза сокращено число военных кораблей, могущих одновременно проходить через проливную зону; полностью ликвидирована возможность пролета летательных аппаратов и др.

В мирное время Балтийские проливы открыты для прохода любых судов, включая военные корабли всех классов, независимо от типа двигательной установки. Для прохода военных кораблей через пиведскую часть Балтийских проливов никаких ограничений нет; если проход по датской части проливов Большой Бельт и Зунд длится более 48 ч, или проходят одновременно более трех кораблей одного государства, необходимо давать датскому правительству предварительное уведомление; для прохода военных кораблей через Малый Бельт предварительное уведомление дается за 8 суток. Подводные лодки проходят через проливы только в надводном положении.

Магелланов пролив соединяет Атлантический и Тихий океаны, оба берега принадлежат Чили. Правовой режим установлен договорами между Аргентиной и Чили 1881 и 1941 гг. Пролив открыт для свободного

прохода невоенных судов и военных кораблей всех флагов, введены контроль за проходом судов и обязательная лопманская проводка.

В проливах Ла-Манш и Па-де-Кале северная часть рекомендуется для движения судов с востока на запад, южная – с запада на восток.

Международные каналы – это соединяющие моря и океаны искусственные сооружения, расположенные на путях интенсивного международного судоходства и используемые всеми государствами без дискриминации в соответствии с действующими международными соглашениями, общепризнанными принципами и нормами международного права и национальным законодательством государств – собственников каналов.

К числу каналов общемирового значения относятся Суэцкий и Панамский, регионального значения – Кильский и Коринфский. Эти каналы, являясь искусственными водными путями, составляют неотъемлемую часть территории государств – собственников каналов. В основе правового регулирования судоходства по таким каналам лежат следующие основные принципы и нормы:

уважение суверенных прав государства – собственника канала и невмешательство в его внутренние дела; неприменение силы или угрозы силой при разрешении споров относительно использования канала; запрещение ведения боевых действий в зоне каналов (Суэцкого и Панамского);

возможность прохода для военных кораблей и невоенных судов всех флагов без дискриминации; обеспечение свободы судоходства и защиты канала силами и средствами государства – собственника канала (для Панама и Панамского канала – после 1999 г.); обязанность государств – пользователей канала соблюдать международные правила и национальные законы, касающиеся обеспечения судоходства и безопасности плавания, и уплачивать установленные без дискриминации сборы за проход; недопустимость использования канала во вред интересам мира и международной безопасности.

Суэцкий канал, соединяющий Средиземное море и Индийский океан, является собственностью Египта и находится под его суверенитетом, открыт для плавания в 1869 г. Декретом от 26 июля 1956 г. правительство Египта национализировало Компанию Суэцкого канала и аннулировало все концессионные акты на строительство и эксплуатацию канала, Декретом от 1 января 1957 г. аннулировало навязанные Англией кабальные соглашения относительно условий эксплуатации канала.

Международно-правовой режим судоходства по каналу регламентируется Константинопольской конвенцией относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу 1888 г. и законодательными актами Египта, основные положения которых сводятся к следующему:

канал в мирное и военное время всегда свободен и открыт для прохода всех военных кораблей и невоенных судов без различия флагов. Государства-пользователи обязаны не нарушать свободного пользования каналом в мирное и военное время и не допускать попыток нарушения

неприкосновенности канала, его материальной части, учреждений и построек;

к каналу никогда не должна применяться блокада; военные действия не допускаются ни в канале и его входных портах, ни на расстоянии до 3 миль от этих портов даже в том случае, если Египет станет одной из воюющих сторон; в военное время в канале и в его входных портах воюющим запрещается высаживать и принимать на военные корабли войска, снаряды и военные принадлежности.

Для гарантии свободы судоходства и нейтрализации канала иностранным государствам категорически запрещается строить военные базы в зоне канала и владеть ими, сооружать укрепления и держать там военные корабли;

военные корабли воюющих сторон имеют право пополнять продовольствие и запасы в канале и его входных портах только в таком количестве, которое позволит им дойти до своего ближайшего порта. Проход таких кораблей совершается в предельно короткий срок и без остановок, если они не вызываются потребностями службы канала. Срок пребывания военных кораблей воюющих сторон в Порт-Саиде и на Суэцком рейде не должен превышать 24 ч, за исключением случаев вынужденной остановки. Между отходом военных кораблей разных воюющих сторон из одного порта всегда должен соблюдаться интервал в 24 ч.

Управление и эксплуатация канала осуществляются администрацией Суэцкого канала на основании египетского Закона от 19 июля 1957 г. и специальных правил плавания, обязательных для всех пользователей канала. Проход осуществляется за плату после получения мерительного свидетельства, невоенные суда обязаны брать лоцмана и прожектористов канала.

О предполагаемом проходе иностранных военных кораблей в МИД Египта направляется уведомление не менее чем за 10 дней до даты их прибытия в один из входных портов. Военные корабли, как правило, пропускаются в канал в первую очередь и следуют во главе каравана; если же караван уже начал движение, они следуют концевыми. Военные корабли и невоенные суда воюющие с Египтом стороны не вправе претендовать на свободный проход по каналу.

Канал дважды выводился из строя: в 1956 г. (агрессия Англии, Франции и Израиля против Египта) и в 1967–1974 гг. в результате агрессии Израиля. Через канал могут проходить самые современные военные корабли и крупнотоннажные танкеры.

Панамский канал, открытый для плавания в 1914 г., соединяет Атлантический и Тихий океаны, находится на территории Панамы и подчиняется ее суверенитету. Международно-правовой режим судоходства по каналу и его использование регламентируются Договором между Панамой и США о Панамском канале 1977 г., Договором о постоянном нейтралитете и функционировании Панамского канала 1977 г. с Прото-

колом к нему и Правилами плавания по Панамскому каналу, изданными администрацией США.

Каналом управляет специально созданная комиссия из 9 человек – в настоящее время 5 человек, включая Председателя, от Панамы и 4 человека от США. До 2000 г. США несут главную ответственность за оборону и защиту канала, американские военнослужащие и гражданские чиновники обязаны воздерживаться от политической деятельности на территории Панамы и любого вмешательства в ее внутренние дела, США отвечают за эксплуатацию и содержание канала, передавая постепенно все функции правительству Панамы. Ровно в полдень 31 декабря 1999 г. Панамский канал станет собственностью Панамы. С 2000 г. только Панама будет эксплуатировать канал и содержать в зоне канала военные силы, оборонительные укрепления и сооружения.

Как в мирное, так и в военное время канал открыт для мирного прохода судов всех наций на основе равенства флагов без какой бы то ни было дискриминации при условии уплаты пошлин и сборов за проход и соблюдения правил, обеспечивающих безопасность канала и судоходства. Порядок прохождения военных кораблей и невоенных судов, технические условия прохода, включая обязательную лопманскую проводку, и правила по обеспечению безопасности канала и судоходства подробно изложены в Правилах плавания по Панамскому каналу.

Канал как международный транзитный водный путь является постоянно нейтрализованным, канал и Панамский перешеек не должны являться объектом репрессалий в любом военном конфликте между другими странами мира. Все государства, уважая нейтралитет канала, могут присоединиться к Протоколу о постоянном нейтралитете канала и строго соблюдать установленные правила. (Россия в порядке правопреемства считается присоединившейся к Протоколу.)

Военные корабли и вспомогательные суда всех государств имеют право на транзит через канал во все времена вне зависимости от их внутреннего распорядка, вооружения, силовой установки, места постройки, места назначения, не подвергаясь в качестве условия для транзита инспекции, обыску или досмотру. Однако к таким судам может быть предъявлено требование подтвердить, что они выполняют все применимые медицинские, санитарные и карантинные правила.

Кильский канал, открытый для плавания в 1895 г., соединяет Балтийское и Северное моря, находится на территории ФРГ и подчиняется ее суверенитету. Канал является международным водным путем регионального значения, режим судоходства определяется национальным законодательством ФРГ.

В соответствии с Правилами плавания по каналу в любое время суток могут проходить невоенные суда всех флагов, уплатив сборы за транзит и получив пропуск на проход. Очередность прохода, порядок плукзования определяются администрацией канала, учитывая время прибытия судов на рейды канала. Суда обязаны строго выполнять все

не производит разведку и разработку ресурсов шельфа, никто не может делать этого без определенно выраженного согласия этого прибрежного государства.

Права прибрежного государства на континентальный шельф не затрагивают правового статуса покрывающих вод и воздушного пространства над ним. Все государства имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе любого прибрежного государства, определяя трассу для их прокладки с согласия этого прибрежного государства и учитывая уже проложенные кабели и трубопроводы.

Прибрежное государство обладает также исключительным правом разрешать и регулировать бурильные работы на шельфе для любых целей. Все, что касается искусственных островов, установок и сооружений в пределах исключительной экономической зоны, применимо и к сооружению их в пределах континентального шельфа. Положения Конвенции 1982 г. о континентальном шельфе не затрагивают право прибрежного государства разрабатывать недра путем прокладки туннелей, независимо от глубины водного покрова над недрами. Кроме того, Конвенция обязывает прибрежное государство производить отчисления или взносы натурой Международному органу по морскому дну в связи с разработкой минеральных ресурсов шельфа за пределами 200 миль.

Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 25 октября 1995 г., соответствующий положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., состоит из восьми глав и охватывает вопросы изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов, изучения и использования живых ресурсов ("сидячих" видов), создания искусственных сооружений и прокладки подводных кабелей и трубопроводов, проведения морских научных исследований, защиты и сохранения минеральных и живых ресурсов, захоронения отходов и других материалов, особенностей экономических отношений при использовании континентальным шельфом, обеспечения выполнения положений Закона.

В этом Законе подчеркнуто, что минеральные и живые ресурсы континентального шельфа находятся в ведении Российской Федерации; деятельность по разведке, разработке (промыслу) таких ресурсов и их охране входит в компетенцию Правительства Российской Федерации (ст. 4). Лицензии и разрешения на установленные виды деятельности выдают федеральные органы исполнительной власти (как и в отношении деятельности в исключительной экономической зоне), которые несут всю полноту ответственности за свои действия. Установлена платность пользования природными ресурсами континентального шельфа.

Как и в исключительной экономической зоне, федеральный орган пограничной службы координирует все действия органов охраны континентального шельфа. Права должностных лиц органов охраны

аналогичны правам органов охраны исключительной экономической зоны. Усилена ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, юридических и физических лиц за нарушения положений Закона.

§ 8. ОТКРЫТОЕ МОРЕ

Открытое море – это морские пространства, находящиеся за пределами территориального моря прибрежных государств (по Конвенции 1958 г. об открытом море), по Конвенции 1982 г. – это морские пространства, находящиеся за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств. Открытое море открыто для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю.

Свобода открытого моря включает, в частности: свободу судоходства; полетов; прокладки подводных кабелей и трубопроводов; возведения искусственных островов, установок и сооружений; научных исследований; рыболовства. Все государства, осуществляя эти свободы, должны учитывать заинтересованность других государств в пользовании свободой открытого моря, а также права государств в отношении деятельности в Международном районе морского дна.

Открытое море резервируется для мирных целей¹, и никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету. Каждое государство имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море².

Аналогичное право имеют и суда, состоящие на официальной службе ООН, ее специализированных учреждений и МАГАТЭ, плавающие под флагом ООН. Каждое государство самостоятельно определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрации судов и права плавать под его флагом, а также эффективно осуществляет в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом.

Торговое судно в открытом море подчиняется исключительно юрисдикции государства флага, и ни одно государство не имеет права вмешиваться в его законную деятельность. Из этого общепризнанного правила есть исключения, точно установленные Конвенцией 1982 г. Военный корабль вправе остановить торговое судно в открытом море и подвергнуть его осмотру, если есть разумные основания подозревать, что

¹ Международное право не содержит договорных определений понятий “исключительно в мирных целях” и “в мирных целях”; первому понятию в наибольшей мере отвечает режим полной демилитаризации и нейтрализации, второму – режим частичной демилитаризации.

² В публицистической литературе и кино воды открытого моря неправомерно называют “нейтральными водами”. Нейтральных вод не существует.

это судно занимается пиратством, работоторговлей, несанкционированным вещанием, не имеет национальности или имеет ту же национальность, что и данный военный корабль, хотя на нем поднят иностранный флаг (или оно отказывается поднять флаг). Если подозрения оказались необоснованными, судну должны быть возмещены любые причиненные убытки или ущерб.

Кроме того, торговое судно может быть остановлено в открытом море на основании и других действующих норм международного права, например, по подозрению в разрыве подводного телеграфного кабеля, при наличии подозрения в том, что это судно осуществляет перевозки в страну, в отношении которой Совет Безопасности ООН осуществляет коллективные санкции по ст. 41 или 42 Устава ООН.

Все государства обязаны принимать эффективные меры для предотвращения перевозки рабов на их судах. Раб, нашедший убежище на судне под любым флагом, *ipso facto* свободен. Конвенция 1982 г. обязывает все государства сотрудничать в борьбе с пиратством.

Пиратством является любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту, а также любой акт добровольного участия в таких действиях, любое деяние, являющееся подстрекательством или сознательным содействием совершению таких действий, (ст. 101).

Пиратские действия, когда они совершаются военным кораблем, государственным судном или государственным летательным аппаратом, экипаж которого поднял мятеж и захватил контроль над этим кораблем, судном или летательным аппаратом, приравниваются к действиям, совершаемым частновладельческим судном или летательным аппаратом.

Любое государство может захватить пиратское судно, арестовать находящихся на нем лиц и судить по своим национальным законам.

В юридической литературе бывшего СССР можно было найти утверждение о том, что действия военных кораблей по облету иностранных торговых судов, их задержанию и захвату являются государственным пиратством. Такие утверждения неправомерны. Государственного пиратства как такового нет и не может быть. Облеты торговых судов и наблюдение за их действиями, не создавая препятствий для законного использования ими свободы открытого моря, вполне законны, а нападение военных кораблей в открытом море на иностранные суда и летательные аппараты является не государственным пиратством, а актом агрессии в соответствии с определением понятия "агрессия", принятым XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г.

Государства обязаны сотрудничать в пресечении незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами в открытом море, а так-

же в пресечении несанкционированного вещания из открытого моря. Несанкционированное вещание означает передачу, в нарушение международных правил, звуковых, радио- или телевизионных программ с судна или установки в открытом море, предназначенных для приема населения, за исключением передачи сигналов бедствия.

Любое лицо, занимающееся несанкционированным вещанием, может быть привлечено к ответственности в суде: государства флага судна; государства регистрации установки; государства, гражданином которого является это лицо; любого государства, где могут приниматься сигналы; любого государства, санкционированной связи которого чинятся помехи, с конфискацией передающей аппаратуры.

Преследование по "горячим" следам иностранного невоенного судна может быть предпринято, если компетентные власти прибрежного государства имеют достаточные основания считать, что это судно нарушило законы и правила этого государства. Такое преследование должно начаться тогда, когда иностранное судно или его шлюпка находится во внутренних водах, в архипелажных водах, территориальном море или в прилежащей зоне преследующего государства, и может продолжаться за пределами территориального моря или прилежащей зоны только при условии, если оно не прерывается. Если иностранное судно или его шлюпка находится в прилежащей зоне, преследование может начаться только в связи с нарушением прав, для защиты которых установлена эта зона.

Право преследования по "горячим" следам, осуществляемое военным кораблем или военным летательным аппаратом или судами, специально уполномоченными на то прибрежным государством, применяется аналогично к нарушениям в экономической зоне или на континентальном шельфе прибрежного государства. Преследование прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальное море своего или какого-либо третьего государства. Зрительные или звуковые сигналы при преследовании передаются по Международному своду сигналов в соответствии с Международной конвенцией по охране человеческой жизни на море 1974/78 гг.

Военные корабли и летательные аппараты могут применять оружие против судов-нарушителей в ответ на применение ими силы, а также в других исключительных случаях при преследовании таких судов в соответствии с международным правом по "горячим" следам, когда исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для прекращения нарушения и задержания судна-нарушителя. Порядок применения оружия военными кораблями и летательными аппаратами Федеральной пограничной службы Российской Федерации утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1996 г. № 1208.

Завершая изложение раздела об открытом море, необходимо отметить, что невозможно согласиться с мнением ряда ученых о том, что

исключительная экономическая зона является частью открытого моря. Такое утверждение не соответствует определению открытого моря, закрепленному в ст. 86 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Расширительное толкование Конвенции недопустимо, несмотря на то, что ее ст. 88–115 распространяются на исключительную экономическую зону.

Замкнутое или полузамкнутое море означает залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщаемое с другим морем или океаном через узкий проход, или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств (ст. 122 Конвенции 1982 г.). К таким морям могут относиться Черное, Красное, Балтийское, Северное, Средиземное моря, Персидский залив и др.

Государства, омываемые замкнутыми или полузамкнутыми морями, сотрудничают и координируют свои действия в области управления живыми ресурсами этих морей, защиты и сохранения морской среды, проведения морских научных исследований (ст. 123). Конвенция 1982 г. не дает никаких правовых оснований называть замкнутые или полузамкнутые моря “закрытыми или полужакрытыми морями” (как это делает, например, С.В. Молодцов со ссылкой на неправильный перевод этих слов с английского языка), а тем более регулировать в них какие-либо вопросы военного мореплавания. Концепция “закрытых морей” беспочвенна и не имеет никаких юридических подтверждений. Ссылки на необходимость обеспечения национальной безопасности необоснованны, так как при наличии ракетно-ядерного оружия роль защитного барьера утратили не только прибрежные моря, но и океаны, разделяющие материки.

§ 9. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ВОЕННЫХ КОРАБЛЕЙ

Военный корабль означает судно, принадлежащее к вооруженным силам какого-либо государства, имеющее внешние знаки, отличающие такие суда его национальности, находящееся под командованием офицера, который состоит на службе правительства данного государства и фамилия которого занесена в соответствующий список военнослужащих или эквивалентный ему документ, и имеющее экипаж, подчиненный регулярной военной дисциплине (ст. 29 Конвенции 1982 г., ст. 8 Конвенции 1958 г. об открытом море). Аналогичное определение военного корабля дано в двусторонних соглашениях о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, заключенных бывшим СССР с США (1972 г.), Англией (1986 г.), ФРГ (1988 г.), Канадой (1989 г.) и другими государствами.

К военным кораблям относятся боевые корабли (авианосцы, линкоры, крейсера, эсминцы, подводные лодки и др.) и вспомогательные

суда (гидрографические, спасательные, буксирные, танкеры, водолеи и др.), принадлежащие к вооруженным силам и имеющие право нести флаг вспомогательных судов. Вооружение военного корабля (даже его полное отсутствие), тип его энергетической установки (ядерная или обычная) никак не влияют на его правовой статус.

Военный корабль как инженерное сооружение, с одной стороны, является государственной собственностью суверенного государства, чей флаг он несет, с другой стороны, военный корабль – это особый, специальный властный орган государства, наделенный правом выступать от имени государства флага и защищать, в том числе силой оружия, законные интересы своего государства, его физических и юридических лиц. Где бы ни находился военный корабль, он пользуется полным иммунитетом от юрисдикции какого бы то ни было государства, кроме государства флага (иммунитет распространяется и на шлюпки (катера), спущенные с военного корабля). Все вопросы, касающиеся военного корабля, разрешаются исключительно дипломатическим путем.

Иммунитет военного корабля не означает представления ему неограниченных прав. Во внутренних водах и портах иностранных государств и во время мирного или транзитного прохода военный корабль должен соблюдать законы и правила прибрежного государства, касающиеся транспорта и судоходства и условий пребывания в порту; в экономических зонах запрещается проводить боевые стрельбы, глубинное бомбометание и др.

§ 10. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ МОРСКИХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Конвенция 1982 г. закрепляет следующие специальные принципы проведения морских научных исследований: исследования проводятся исключительно в мирных целях; надлежащими научными методами и средствами (они не должны вызывать вредных изменений в морской среде и биологической жизни); исследования не должны создавать неоправданных помех другим правомерным видам использования моря; они должны проводиться с соблюдением всех правил, принятых в соответствии с Конвенцией 1982 г., включая заботу и сохранение морской среды.

В территориальном море прибрежных государств научные исследования могут проводиться только с определенно выраженного согласия этих государств и на установленных ими условиях.

В экономической зоне и на континентальном шельфе прибрежных государств морские научные исследования проводятся с согласия этих государств при выполнении следующих условий:

не менее чем за 6 месяцев до начала исследования представить прибрежному государству полную информацию о характере и целях на-

учного проекта; о методах и средствах, которые будут использованы; точных географических районах исследования; датах начала и окончания исследовательских работ; имени руководителя исследований; степени участия ученых прибрежного государства в проводимом исследовании;

предоставлять прибрежному государству возможность участвовать в проводимом исследовании, доступ ко всем данным и образцам, а также всю полученную информацию; результаты исследований, касающихся минеральных и живых ресурсов, могут быть опубликованы только с согласия данного прибрежного государства.

За пределами экономической зоны в водной толще все государства и компетентные международные организации имеют право проводить любые морские научные исследования.

В Международном районе морского дна научные исследования осуществляются Международным органом по морскому дну и государствами – участниками Конвенции 1982 г.

В целях стимулирования и развития широкомасштабных морских научных исследований все государства содействуют созданию национальных и региональных научных центров, разработке трудо- и наукоемких исследовательских проектов с привлечением научных и технических возможностей большинства государств мира.

§ 11. МЕЖДУНАРОДНЫЙ РАЙОН МОРСКОГО ДНА

Международный район морского дна (далее – Район) – это морское дно и его недра, расположенные за пределами исключительных экономических зон и континентального шельфа прибрежных государств (“дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции” – ст. 1 Конвенции 1982 г.).

Конвенцией 1982 г. установлены следующие специальные принципы, регулирующие Район и деятельность в нем: Район и его ресурсы являются общим наследием человечества; ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов, и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть; все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну (далее – Орган); деятельность в Районе осуществляется на благо всего человечества; Район открыт для использования исключительно в мирных целях всеми государствами без дискриминации.

Деятельность в Районе осуществляется с разумным учетом другой деятельности в морской среде с обеспечением безопасности морской и воздушной навигации, охраны человеческой жизни на море, с соблюдением свобод открытого моря. Ни деятельность в Районе, ни права, пре-

доставляемые государствам Конвенцией 1982 г., не затрагивают правового статуса вод, покрывающих Район, или правового статуса воздушного пространства над этими водами.

Конвенцией 1982 г. установлен следующий правовой режим разведки и разработки минеральных ресурсов Района:

деятельность в Районе организуется, осуществляется и контролируется Органом от имени всего человечества в соответствии с Конвенцией 1982 г., а также с нормами, правилами и процедурами, установленными Органом. Деятельность в Районе осуществляется непосредственно Органом (его Предприятием) и государствами-участниками в ассоциации с Органом на основе официального письменного плана работы (контракта), утвержденного Советом Органа после его рассмотрения Юридической и технической комиссией Органа. Такие контракты могут предусматривать осуществление (создание) совместных предприятий обладателем контракта и Органом через его Предприятие;

Орган осуществляет необходимый контроль над деятельностью в Районе и вправе принять любые меры, предусмотренные Конвенцией 1982 г., для обеспечения соблюдения положений Конвенции, а также норм, правил и процедур, разработанных Органом;

контракт на разведку и разработку ресурсов Района должен предусматривать гарантии прав контрактора, он не может быть пересмотрен, приостановлен или отменен иначе, как в соответствии с санкциями Органа (за нарушение условий контракта, невыполнение решения органа по разрешению споров) или при пересмотре контракта с согласия сторон; финансовые поступления от разведки и разработки ресурсов Района направляются Органу для практической реализации согласно Конвенции 1982 г. (обеспечение финансирования Предприятия, администрации Органа, распределение средств среди развивающихся стран и др.).

Орган является организацией, через посредство которой государства-участники организуют и контролируют деятельность в Районе, он основан на принципе равенства всех его членов. Место пребывания Органа — Ямайка (там же находится и главная контора Предприятия).

Главными органами Органа являются: Ассамблея, Совет и Секретариат, несущие ответственность за осуществление всех представленных им полномочий по разведке и разработке ресурсов Района. Правовой статус Органа, его иммунитеты и привилегии ничем не отличаются от статуса, иммунитета и привилегий международной межправительственной организации.

В 80-х годах некоторые государства, не ожидая вступления в силу Конвенции 1982 г. и выступая против ее Части XI (Район), в одностороннем порядке приступили к разведке и разработке минеральных ресурсов Района. В целях защиты интересов СССР в отношении разведки и разработки этих ресурсов Президиум Верховного Совета СССР 17 апреля 1982 г. принял Указ "О временных мерах по регулированию дея-

тельности советских предприятий по разведке и разработке минеральных ресурсов районов морского дна за пределами континентального шельфа” и закрепил за собой в 1986 г. перспективные на железомарганцевые конкреции участки морского дна в Тихом океане с обязательством уплачивать годовой фиксированный сбор в размере 1 млн. долл. США с момента регистрации закрепленного участка в качестве первоначального вкладчика (вместе с Францией и Японией) и начать разведку ресурсов в 1994 г. В связи с распадом СССР эти обязательства не были выполнены.

В связи с тем что Конвенцию 1982 г. не ратифицировали промышленно развитые страны из-за неприемлемости Части XI Конвенции, 29 июля 1994 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН было принято и открыто для подписания Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции ООН по морскому праву с уменьшением размера финансовых отчислений, которые индустриальные государства – разработчики морского дна должны делать в пользу Органа и развивающихся стран. На состоявшейся в августе 1994 г. заключительной сессии Подготовительной комиссии для Органа делегации России удалось добиться освобождения России от задолженности в 8 млн. долл. США и отложить на неопределенное время выполнение Россией обязательства о разведке зарезервированного участка.

Указом Президента России от 22 ноября 1994 г. “О деятельности российских физических и юридических лиц по разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа” государственное геологическое предприятие “Южное научно-производственное объединение по морским геолого-разведочным работам” (“Южморгеология”) определено в качестве разработчика зарезервированного участка.

25 апреля 1995 г. в развитие Указа 1994 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации “О порядке осуществления деятельности российских физических и юридических лиц по освоению минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа”, в котором говорится: “Деятельность российских физических, а также юридических лиц, независимо от форм собственности, в том числе с участием иностранных физических и юридических лиц, по поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и законодательством Российской Федерации и регулируется Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (ныне – Министерством по природным ресурсам) по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации, другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти”.

§ 12. ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СУДОХОДСТВА, ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ И СПАСАНИЯ НА МОРЕ

Государства всего мира придают большое значение вопросам обеспечения безопасности международной морской и воздушной навигации, уменьшения количества гибели морских судов, оказания быстрой и эффективной помощи людям, судам, летательным и космическим аппаратам, терпящим бедствие на море.

Этим целям служат многочисленные многосторонние и двусторонние договоры, важнейшими из которых являются: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о международных правилах предупреждения столкновений судов в море 1972 г. (МППСС-72), Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974/78 гг., Международный свод сигналов 1965 г., Конвенция о грузовой марке 1966 г., Конвенция для объединения некоторых правил относительно столкновения судов 1910 г. с Протоколом к ней 1967 г., Международная конвенция для объединения некоторых правил относительно оказания помощи и спасания на море 1910 г. с Протоколом к ней 1967 г., Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г., Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство 1968 г., Документы по созданию Международной системы поиска и спасания КОСПАС-САРСАТ (План реализации 1980 г. и Меморандум о взаимопонимании 1984 г.), 12 двусторонних соглашений СССР (России) с США, Англией, ФРГ, Францией, Канадой, Италией, Нидерландами, Норвегией, Испанией, Грецией, Японией, Южной Кореей о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним и др.

По вопросам обеспечения безопасности судоходства государства обязались:

сотрудничать и принимать эффективные меры, касающиеся конструкции, оборудования и оснащения судов, их взрыво-, пожаро-, газо- и радиационной безопасности, непотопляемости и живучести, комплектования экипажа и условий труда, систематической инспекции судов на предмет их годности к плаванью с выдачей свидетельства;

обеспечивать суда необходимыми современными техническими навигационными средствами, средствами радио-, свето-, звукоподводной и космической связи и наблюдения; обеспечивать, чтобы капитан, офицеры и экипаж твердо знали и правильно применяли международные правила по предупреждению столкновения судов, охраны жизни на море, предотвращения загрязнения морской среды;

передавать всем заинтересованным сторонам и спасательно-координационным центрам, компетентным властям, судам и летательным аппаратам, с которыми может быть установлена связь, сообщения о любой опасности для международной морской и воздушной навигации, о тер-

пящих бедствие судах и летательных аппаратах, об опасных гидрометеоявлениях с последующей подробной информацией в целях обеспечения безопасности человеческой жизни на море, судов и летательных аппаратов;

военные корабли, ведущие наблюдение за военными кораблями других государств, обязаны удерживаться на расстоянии, исключающем риск столкновений, а также избегать каких-либо маневров, стесняющих действия или создающих опасность кораблям, за которыми ведется наблюдение; такие корабли не должны предпринимать имитации атак путем разворота орудий, пусковых установок, торпедных аппаратов и других видов оружия в направлении встречного корабля или выброса в направлении встречных кораблей каких-либо предметов, не должны использовать прожекторы или другие мощные осветительные средства для освещения ходовых мостиков встречных кораблей и др.

По вопросам оказания помощи и спасания государства обязались:

вменить в обязанность капитану любого судна, плавающего под его флагом, в той мере, в какой капитан может это сделать, не подвергая серьезной опасности судно, экипаж или пассажиров: оказывать помощь любому обнаруженному в море лицу, которому угрожает гибель; следовать со всей возможной скоростью на помощь терпящим бедствие, если ему сообщено, что они нуждаются в помощи, поскольку на такое действие с его стороны можно разумно рассчитывать; после столкновения оказать помощь другому судну, его экипажу и пассажирам и, когда это возможно, сообщить этому другому судну наименование своего судна, порт его регистрации и ближайший порт, в который оно пойдет;

способствовать организации, деятельности и содержанию эффективной поисково-спасательной службы, включающей и космические элементы, для обеспечения безопасности на море в целях оказания помощи и спасания терпящих бедствие;

обеспечивать суда всеми необходимыми спасательными средствами и оборудованием, включающими спасательные шлюпки, плоты, пояса и жилеты, средства радио-, звуко-, светосигнализации, которые должны проверяться и укомплектовываться еще до выхода в море, и др.

Спасание людей в море производится безвозмездно, независимо от согласия пострадавшего, уклонение от спасания или неоказание помощи влечет за собой уголовную ответственность капитанов судов или командиров летательных аппаратов; спасание имущества и оказание помощи судну производится за вознаграждение только в том случае, если капитан судна, терпящего бедствие, ясно выразит на это свое согласие, поскольку он вправе принять помощь или отказаться от нее.

Перед началом спасательных работ или в процессе их проведения составляется контракт в форме договора Морской арбитражной комиссии (МАК) при Торгово-промышленной палате Российской Федерации (или по форме Ллойда), при этом во всех случаях величина вознаграждения не может превышать стоимости спасенного имущества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение территориального моря, прилежащей и исключительной экономической зон, континентального шельфа.
2. Что такое проход через территориальное море, мирный проход, право мирного прохода, правила мирного прохода?
3. Каков порядок осуществления преследования по “горячим” следам и применения оружия для остановки торгового судна-нарушителя?
4. Дайте определение военного корабля. Какими правами пользуется военный корабль для остановки, осмотра и задержания торгового судна?
5. Кто может разрабатывать минеральные ресурсы Международного района морского дна и на каких условиях?

ЛИТЕРАТУРА

- Колодкин А.Л. Мировой океан: международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 1973.
- Коломбос Д. Международное морское право. М., 1973.
- Курс международного права. В 7 т. Т. 5. М., 1990.
- Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М., 1983.
- Международное морское право. Справочник. М., 1985.
- Мовчан А.П. Международное морское право (Основные положения). Учебное пособие. М., 1997.
- Молодцов С.В. Международное морское право. М., 1987.
- Открытое море. Международные проливы. Архипелажные воды. М., 1988.
- Современное международное морское право. В 3 т. М., 1974–1984.
- Яковлев И.И. Международный орган по морскому дну. М., 1986.
- Brown E.D. The International Law of the Sea. Vol. 1–2. Dartmouth, 1994.

Глава XVIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

Международное воздушное право – отрасль международного права, представляющая собой совокупность общепризнанных и специальных принципов и норм, которыми определяется правовое положение воздушного пространства и находящихся в нем летательных аппаратов, устанавливается режим использования этого пространства для целей гражданской авиации, регулируются отношения, возникающие между пользователями по поводу воздушных передвижений, связанных с ними коммерческих операций и обеспечения безопасности полетов.

Пространственная сфера действия данной отрасли международного права определяется прежде всего с учетом физических свойств атмосферы – убывания ее плотности (разрежения) по мере удаления от земной поверхности, в связи с чем верхний предел воздушного пространства оценивается высотой в 100–110 км. Это обусловливается, во-первых, тем, что здесь пролегает граница, за которой химический и молекулярный составы воздуха уже не могут оставаться неизменными, так как его атомы, преодолевая земное тяготение, постепенно уходят в межпланетное пространство; во-вторых, тем, что до этой границы еще возможны полеты искусственных объектов с использованием аэродинамического свойства; в-третьих, что на этой высоте находятся наиболее низкие орбиты искусственных спутников Земли.

В правовом отношении сфера действия международного воздушного права определяется с учетом подразделения атмосферы на воздушное пространство суверенное, расположенное над сухопутной и морской территорией государств, и открытое или международное, расположенное за пределами государственных границ. В российской доктрине международного права преобладающим является подход к оценке юридического статуса воздушного пространства, согласно которому он в целом базируется на основных общепризнанных принципах международного права. В первую очередь здесь следует назвать принципы территориальной целостности государств и нерушимости их границ, неприменения силы или угрозы силой, мирного разрешения международных споров.

Наряду с основными принципами международного права международному воздушному праву известны и специальные принципы, которые более четко определяют юридический статус воздушного пространства и общие условия пользования им в целях международной воздушной навигации. К числу таковых относится *принцип полного и*

исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством. Это означает право каждой страны самостоятельно устанавливать правовой режим пользования частью атмосферы, расположенной над ее территорией, – суверенного воздушного пространства. Следует, однако, учитывать, что понятие полного и исключительного суверенитета в данном случае не должно трактоваться как категория абсолютная, поскольку верховенство государства над данной территориальной сферой осуществляется им не произвольно, а в соответствии с международным правом. Любая страна обязана в пределах своей воздушной территории обеспечивать возможность реализации другими государствами их прав в части пользования традиционными маршрутами полетов, осуществления разрешенной коммерческой деятельности, получения льгот, привилегий или иммунитетов, предусматриваемых применимыми международными и внутригосударственными нормативными актами. Каждая страна обязана, кроме того, обеспечивать такое использование своего воздушного пространства, при котором интересы других государств, всех – национальных и иностранных – пользователей не были бы ущемлены: недопустимо, например, произвольное и одностороннее закрытие международных воздушных трасс, вредоносное для сопредельных стран использование авиационной техники и т.д.

Другим специальным принципом данной отрасли права является *принцип свободы полетов в международном воздушном пространстве*, к которому относится часть атмосферы, расположенная за пределами государственных границ. Согласно этому принципу летательные аппараты любого государства имеют право на беспрепятственное осуществление полетов в международном воздушном пространстве при условии соблюдения установленных международным правом предписаний. Так, предусматривая в числе прочих свобод открытого моря свободу полетов над ним воздушных судов всех стран, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. оговаривает, что эта свобода должна осуществляться с учетом заинтересованности всех других государств в пользовании свободами открытого моря (ст. 87); экипаж или пассажиры какого-либо частновладельческого летательного аппарата не должны совершать против иностранных морских и воздушных судов, лиц и имущества, находящихся у них на борту, правонарушений актов насилия, задержания или грабежа в личных целях (ст. 101).

Для полетов в воздушном пространстве над большинством морских проливов, обычно используемых для международного судоходства, этой Конвенцией установлено право транзитного пролета, который представляет собой осуществление свободы полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через воздушное пространство над проливом (ст. 38). Подчеркивается, что во время транзитного пролета летательные аппараты обязаны соблюдать принятые Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) Правила полетов, необхо-

димые меры безопасности, контролировать использование радиочастот, выделенных компетентным международным органом, а также воздерживаться от любой угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости государств, граничащих с проливом (ст. 39). В отличие от этого для полетов над Черноморскими проливами Конвенцией Монтре 1936 г. установлена свобода пролета, которая, однако, не должна осуществляться вопреки аэронавигационным предписаниям, устанавливаемым соответствующими властями Турции как припроливного государства. Аналогичный порядок полетов действует в воздушном пространстве над Балтийскими проливами, поскольку это сочетается со свободой судоходства через них, установленной Копенгагенским трактатом 1857 г.

Наконец, в состав нормативной базы международного воздушного права входит *принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации*, подразумевающий два направления охранной деятельности. Первое из них предполагает принятие мер по обеспечению конструктивной и иной технико-эксплуатационной надежности летательных аппаратов, различной авиационной техники, оборудования, четкой работы управляющих и вспомогательных – диспетчерских, метеорологических и т.п. – наземных служб, оснащения воздушных трасс необходимым аэронавигационным сопровождением. Здесь же следует указать меры по обеспечению экологической безопасности, важность которых, например в части борьбы с шумовым и иным загрязнением окружающей среды, неуклонно и прогрессивно возрастает.

Приоритет этого направления по отношению к другим аспектам обеспечения безопасности полетов, также имеющим важное значение, вытекает из самой специфики данного вида человеческой деятельности, поскольку она связана с высоким уровнем риска причинения ущерба имуществу, здоровью людей, их жизни и окружающей среде. Это, в числе прочего, имеет в виду и Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция), которая заключена, как сказано в ее преамбуле, “чтобы гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы воздушно-транспортные сообщения могли осуществляться надежно и экономично”.

Другое направление обеспечения безопасности гражданской авиации состоит в организации на международном и национальном уровнях борьбы с незаконными актами, угрожающими безопасности полетов. Нормативную основу для развертывания такой деятельности образуют международные двусторонние и многосторонние соглашения, имеющие целью предотвращение и пресечение подобных эксцессов. Принятие в этом направлении практических мер, в том числе административного, уголовно- и гражданско-правового характера, относится к компетенции государств – участников соответствующих международных договоров,

положения которых обязывают эти государства разрабатывать, принимать и эффективно применять законодательство, соответствующее с конвенционными установлениями по таким вопросам.

Приведенные специальные принципы международного воздушного права служат платформой для формирования и применения системы правовых норм, институтов и процедур, в соответствии с которыми осуществляется или должна осуществляться практическая деятельность государств и других пользователей воздушным пространством. Регулирование такой деятельности и связанного с нею поведения соответствующих субъектов права применительно к определенным проблемам и ситуациям образует понятие правового режима использования данной пространственной сферы. Сюда входят определение процедуры наделения летательных аппаратов статусом воздушных судов, вопросы гражданской принадлежности, профессиональной квалификации, характера и объема прав и обязанностей членов их экипажей. Наиболее существенный элемент правового режима в этой области состоит в регулировании пользования суверенным и международным воздушным пространствами, т.е. порядка совершения международных и внутренних полетов, включая основания и условия их выполнения, требования таможенного, фискального (налогового), иммиграционного, санитарного и т.п. характера. Особое место в международном воздушном праве занимают юридические нормы, регулирующие гражданские правоотношения, возникающие в процессе использования воздушного пространства в интересах воздушных передвижений в связи с перевозками грузов, почты, пассажиров, багажа, с оказанием других авиатранспортных услуг (поиск и спасание терпящих бедствие людей и объектов, пожаротушение и др.), а также с ответственностью за сохранность объектов перевозки, возмещением причиненного в ходе таковой ущерба, страхованием, фрахтованием и арендой воздушных судов и т.д.

Начало формированию конкретных юридических норм международного воздушного права было положено подписанием в 1874 г. многосторонней Брюссельской декларации о правовом статусе воздухоплателей, которая в силу не вступила, но была воспринята Гаагской конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны 1899 г. Заключенное в 1898 г. соглашение Австрии и Германии регулировало условия полетов над их территориями. Право распоряжения воздушным пространством над своей территорией было закреплено соглашением между Германией и Францией 1913 г. На сегодняшний день количество двусторонних соглашений о юридическом статусе воздушного пространства и правовом режиме его использования исчисляется многими сотнями.

В числе многосторонних договоров следует упомянуть Международную (Парижскую) конвенцию о воздушных передвижениях 1919 г.; в 1929 г. была принята действующая до сих пор Варшавская конвенция

для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок. Последней установлены обязательные для участников основные условия договора воздушной перевозки, проформы транспортных документов, порядок установления и пределы материальной ответственности авиаперевозчика за вред, причиненный пассажиру и грузу. Ту же цель преследовали заключенные в 1933 г. Римские конвенции о правилах предупредительного ареста воздушного судна и об ущербе, причиненном воздушным судном третьим лицам на поверхности (ныне действует в редакции 1952 г.), а также Брюссельская конвенция об унификации некоторых правил относительно оказания помощи воздушным судам и их спасания или помощи и спасания посредством воздушных судов на море 1938 г.

Важнейший этап в развитии международного воздушного права составила упоминавшаяся Чикагская конвенция 1944 г. (с поправками, принятыми в 1962, 1971 и 1973 гг.), которая, помимо подтверждения действительности принципа полного и исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством, имеет целью регулирование комплекса правоотношений между государствами в области международной гражданской авиации в части осуществления регулярных и нерегулярных полетов, регистрации и национальной принадлежности воздушных судов, требований к их экипажам и т.д. Конвенция одновременно является учредительным актом ИКАО.

Серьезный вклад в развитие международного воздушного права оказывают принятые и принимаемые ИКАО приложения к Чикагской конвенции, посвященные обеспечению технико-эксплуатационной и экологической безопасности, содержащие правила полетов по международным воздушным трассам, а также регламентирующие условия признания годности воздушных судов к полетам, методы управления воздушным движением, создания аэронавигационных карт, ведения бортовых документов и пр. Все такие акты – правила, стандарты, процедуры, принимаемые ИКАО и другими межгосударственными авиационными организациями, имеют статус рекомендаций и формально, в строгом смысле слова, нормами права (обязательными правилами поведения) не являются. Тем не менее важная роль таких актов в деятельности гражданской авиации побуждает государства следовать установлениям такого рода. Последние приобретают обязательную для государства силу, если оно в течение определенного срока не направит ИКАО уведомление о расхождении между его национальным законодательством и конкретной рекомендацией (регламентом, правилом, процедурой). Каждое государство в любое время может мотивированно или без указания мотивов заявить о своем отказе соблюдать ту или другую рекомендацию либо даже какое-нибудь из приложений к Чикагской конвенции.

Ряд кардинальных положений международного воздушного права имеют своим первоначальным источником международный обычай. Это имело место, как говорилось, при формировании принципа суверенитета государства над его воздушным пространством. Это же следует сказать и по поводу сохранения прерогатив государства флага или регистрации воздушного судна, его юрисдикции в отношении последнего и за пределами государственных границ этого государства. Всеобщее признание в качестве обычной нормы снижало положение об обязательном оказании помощи воздушным судном другому воздушному или морскому судну, терпящему бедствие, а также предоставление таковым права на несанкционированный влет (вхождение) в пределы иностранной территории.

Весьма важное значение для реализации норм МВП играет национальное законодательство, регулирующее деятельность гражданской авиации и связанные с этим международные правоотношения. В Российской Федерации основным законодательным актом такого рода является Воздушный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 апреля 1997 г.

§ 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ ВОЗДУШНЫХ СООБЩЕНИЙ

Под международными воздушными сообщениями (полетами) понимаются воздушные передвижения летательных аппаратов с пересечением государственных границ более чем одного государства. Осуществляемая в процессе этих передвижений транспортировка грузов, почты, пассажиров и багажа является международной авиаперевозкой. Лежащий в основе правового режима воздушной навигации принцип полного и исключительного суверенитета государств над их воздушной территорией предполагает, что пересечение иностранным летательным аппаратом государственной границы какой-либо страны может быть совершенно только по получении от ее компетентных властей разрешения, испрашиваемого в надлежащем порядке. Разрешительный порядок международных полетов, вытекающий из преобладающей международной практики, закреплён и Чикагской конвенцией, ст. 6 которой устанавливает: "Никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территорию... государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции". Данное положение содержится и в национальном законодательстве, в том числе в Воздушном кодексе Российской Федерации.

Пересечение летательным аппаратом воздушной границы иностранного государства в нарушение установленных для этого процедур

может служить основанием для использования в отношении этого летательного аппарата мер, применяемых к нарушителям государственной границы.

После влета в пределы территории иностранного государства воздушное судно в течение всего времени нахождения там должно строго соблюдать условия, установленные на этот счет законодательными актами данной страны. Это касается требований к самому летательному аппарату, его экипажу, пассажирам, перевозимым грузам, почте и багажу, причем согласно ст. 11 Чикагской конвенции соответствующие требования применяются к воздушным судам всех государств без различия их национальной принадлежности.

Конкретно указанные требования касаются порядка прибытия, пребывания и отправления воздушного судна, паспортного, таможенного, иммиграционного, валютного, санитарного, карантинного контроля; предусматриваются положения, регулирующие полеты иностранных воздушных судов над определенными зонами иностранной территории (например, над пограничной зоной), точные маршруты следования, места посадки, высоту полета и т.д. Устанавливается уголовная, гражданская и административная ответственность за нарушение перечисленных требований или за ущерб, причиненный во время нахождения иностранного воздушного судна на территории (в пределах) данного государства.

Национальным законодательством и Чикагской конвенцией 1944 г. (ст. 16 и 29) закреплено требование об обязательном наличии на воздушном судне, прибывающем в иностранное государство или убывающем из него, ряда документов. К их числу отнесены свидетельство о регистрации судна, удостоверение о его годности к полетам, свидетельство о наличии у каждого члена экипажа необходимой профессиональной подготовки, бортовой журнал, разрешение на пользование бортовой радиостанцией, список фамилий пассажиров с указанием пунктов их посадки (отправления) и следования (назначения), манифест и подробная декларация на груз.

В части осуществления во время международных полетов коммерческой деятельности за невоенными воздушными судами признаются следующие права или "свободы воздуха":

1) право на беспосадочный транзитный полет над территорией данной страны, т.е. полет без посадок и совершения каких-либо коммерческих операций;

2) право транзита с посадкой в технических (заправка топливом, технический осмотр, ремонт) и иных некоммерческих целях, без погрузки-выгрузки перевозимых объектов или посадки-высадки пассажиров;

3) право высадки пассажиров и выгрузки перевозимых объектов, взятых на борт в аэропорту государства регистрации воздушного судна;

4) право принимать на иностранной территории пассажиров, их багаж, грузы и почту, если они имеют местом назначения территорию государства регистрации воздушного судна;

5) право принимать и высаживать пассажиров, выгружать и погрузить объекты перевозки на иностранной территории, если таковые имеют пунктом отправления и назначения территорию любого третьего государства;

6) право осуществлять все виды перевозок между третьими странами через территорию государства регистрации воздушного судна;

7) право осуществлять все виды перевозок между третьими странами, минуя территорию государства регистрации воздушного судна;

8) право осуществлять все виды перевозок между аэропортами одного и того же иностранного государства.

Перечисленные права ("свободы воздуха") могут быть предоставлены воздушным судам не только государства их регистрации, но и (в случае сдачи воздушного судна в аренду) государства-эксплуатанта, которое самостоятельно будет вступать в договорные отношения по поводу коммерческих прав таких воздушных судов.

Следует еще раз подчеркнуть, что предоставление иностранному воздушному судну любого или любых из перечисленных коммерческих прав, как и прав на выполнение самих полетов над территорией данного государства, является его прерогативой. Реализация этого исключительного права осуществляется, с одной стороны, в законодательном порядке, а с другой, – посредством заключения государством двустороннего соглашения с другим государством. При этом такие двусторонние соглашения могут классифицироваться по следующим категориям:

а) Типовой образец соглашения о временных воздушных маршрутах ("Чикагский тип"), разработанный в рамках ИКАО и воспроизводящий принципы Чикагской конвенции 1944 г. Такое соглашение содержит обязательство сторон, во-первых, установить между ними международные гражданские воздушные маршруты и линии, во-вторых, дать четкое описание этих маршрутов, аэропортов посадки, а также перечень предоставляемых воздушным судам друг друга коммерческих прав ("свободы воздуха"). Соглашение должно содержать указание на то, какие национальные авиакомпании допускаются к эксплуатационной деятельности на устанавливаемых воздушных линиях, и свидетельствовать о соответствии таких компаний требованиям компетентных авиационных властей данной стороны. Договаривающиеся стороны должны заявить о своем отказе от дискриминации в отношении аэропортовых сборов, таможенных пошлин, о взаимном соблюдении законов и правил государства-контрагента и о признании судовых документов и пилотских свидетельств;

б) Типовые соглашения административного и технического характера ("Страсбургский тип"), отличающиеся от "Чикагского типа" в ос-

новном использовании новых терминологических формул (“договорные линии”, “назначенные предприятия” и др.) и введением дополнительных положений о согласовании тарифов, свободном переводе доходов от эксплуатации линий, порядке консультаций между национальными ведомствами гражданской авиации договаривающихся сторон;

в) Соглашение о воздушном сообщении (“Бермудский тип”), учитывающее основные положения “Чикагского типа” и в целях пресечения недобросовестной конкуренции детально регламентирующее условия эксплуатации воздушных линий, особенно в части установления тарифов и распределения объемов перевозок с их утверждением национальными ведомствами гражданской авиации договаривающихся сторон. Усовершенствованная в 1977 г. форма такого соглашения (“Бермуды-2”) предусматривает гибкую систему установления тарифов и вводит схему зависимости между частотой движения воздушных судов, их вместимостью (емкостью) и возможностью использования тех или иных договорных линий.

Современная, в том числе российская, практика регулирования международных воздушных сообщений на двусторонней основе развивается в направлении комплексного использования всех упомянутых конвенционных форм, т.е. использования их положений с учетом особенностей, характерных для конкретных стран, ситуаций (“*mutatis mutandis*”).

§ 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

Наиболее представительной (более 160 государств-членов) и авторитетной из международных (межгосударственных или межправительственных) организаций в области гражданской авиации является упоминавшаяся ИКАО – действующий с 1947 г. центр организации универсального сотрудничества заинтересованных стран по всем вопросам, связанным с этим. ИКАО осуществляет исследования, разработку и совершенствование стандартов, правил, регламентов, предназначенных для использования в международной гражданской авиации.

В целом миссия ИКАО состоит в организации и координации международного сотрудничества в деле практического использования в глобальном масштабе воздушного пространства, как международного, так и национального, гражданской авиацией.

В настоящее время для вступления в ИКАО государство должно направить правительству США – депозитарию Чикагской конвенции 1944 г. – уведомление о своем присоединении к этому международному соглашению. По прошествии тридцати дней с момента получения депозитарием такого уведомления и извещения им об этом других стран – участниц ИКАО присоединение считается вступившим в силу, а госу-

дарство-претендент становится полноправным членом Организации. Членство в ИКАО прекращается через двенадцать месяцев после того, как государство официально известит депозитария о денонсации им Чикагской конвенции. Прекращение членства может иметь место и автоматически – при исключении государства из ООН, если, однако, ее Генеральная Ассамблея не выскажется в пользу сохранения членства этой страны в ИКАО. В случае невыполнения государством своих финансовых обязательств перед ИКАО его членство может быть приостановлено.

Главным из органов ИКАО является созываемое один раз в три года либо на чрезвычайные сессии общее собрание государств-членов – Ассамблея, к участию в работе которой в качестве наблюдателей допускаются другие международные организации и государства-не члены. Функции Ассамблеи включают определение направлений деятельности Организации в области международной гражданской авиации и использования международного воздушного пространства, формирование главного исполнительного и распорядительного органа ИКАО – Совета, утверждение его отчетов и трехлетних программ его деятельности.

Обычно решения Ассамблеи принимаются простым большинством голосов государств-членов, присутствующих на заседании, кроме решений о созыве чрезвычайной сессии Ассамблеи, когда необходимо всего 1/5 голосов, об одобрении предложенных Советом после выполнения особой процедуры поправок к Чикагской конвенции (2/3 голосов) и о перенесении местонахождения штаб-квартиры ИКАО (3/5 голосов).

В качестве постоянного органа Организации Совет ИКАО обеспечивает непрерывность ее деятельности в промежутках между сессиями Ассамблеи, перед которой он отчитывается и несет ответственность за свою работу. Совет формируется из представителей тридцати государств-членов, избираемых Ассамблеей тайным голосованием из числа назначенных правительствами кандидатов, которые не должны иметь финансовой заинтересованности и активно участвовать в деятельности какого-либо авиатранспортного предприятия – эксплуатанта международных воздушных линий. Кандидатуры выдвигаются государствами, играющими ведущую роль в воздушном транспорте, а также вносящими значительный вклад в предоставление аэронавигационных средств обслуживания для международной гражданской авиации. При этом должен обеспечиваться принцип представительства всех основных географических регионов мира (принцип справедливого географического представительства).

Функции Совета ИКАО, сессии которого созываются обычно три раза в год, включают разработку и принятие стандартов и рекомендаций, оформляемых в виде приложений к Чикагской конвенции, выполнение рекомендаций Ассамблеи и представление ей отчетов о своей деятельности, доведение до сведения Ассамблеи фактов нарушения го-

сударствами – членами ИКАО положений Чикагской конвенции, разрешение между ее участниками разногласий относительно толкования и применения отдельных конвенционных положений. Совет уполномочен определять правила процедуры собственной деятельности и деятельности создаваемых им вспомогательных органов – комитетов и комиссий, издавать статистические сборники, отражающие состояние и тенденции развития международной гражданской авиации. Совет также распоряжается финансами ИКАО, образующимися из членских взносов и от издательской деятельности.

Секретариат – постоянный рабочий орган, обеспечивающий деятельность всех основных и вспомогательных органов ИКАО. Из числа наиболее важных вспомогательных органов, действующих от имени ИКАО, следует назвать учрежденные Советом Организации Аэронавигационную комиссию (рассмотрение поправок и разработка новых стандартов и технико-эксплуатационных рекомендаций), Авиатранспортный комитет (изучение экономических и коммерческих аспектов деятельности гражданской авиации – международных перевозок), Юридический комитет (дача Совету ИКАО консультаций по вопросам толкования и изменения положений Чикагской конвенции, по проблемам международного воздушного права, подготовка проектов различного рода международных соглашений), Финансовый комитет (рекомендации Совету относительно финансовой деятельности ИКАО, контроль за правильным расходованием средств Организации), Комитет по незаконным вмешательствам в дела гражданской авиации (технические вопросы незаконного захвата воздушных судов, саботаж, вооруженные нападения, представление Совету ИКАО заключений и рекомендаций).

Организация межгосударственного сотрудничества по регулированию деятельности гражданской авиации в рамках европейского региона осуществляется двумя межправительственными организациями.

Первой такой организацией является действующая в Страсбурге **Европейская конференция гражданской авиации** – ЕКАК, созданная в 1954 г. для изучения проблем воздушного транспорта стран Западной Европы, содействия координации их деятельности в этой области, более эффективного использования и развития международной гражданской авиации, а также сотрудничества с ИКАО. Под эгидой ЕКАК разработаны упоминавшееся Типовое соглашение о воздушных сообщениях (“Страсбургский тип”), Многостороннее соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях 1956 г., Многостороннее соглашение о сертификатах летной годности на импортируемые воздушные суда 1960 г., ряд рекомендательных документов для использования государствами-членами в части упрощения формальностей при оформлении пассажиров, почты, багажа и грузов. Важное направление деятельности – стандартизация требований к новому авиационному оборудованию, системам аэронавигации и связи.

Решения, имеющие статус рекомендаций, принимаются ЕКАК по результатам рекомендаций государств-участников – Австрии, Бельгии, Великобритании, Голландии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции, Югославии (рассматривается вопрос о присоединении к ЕКАК ряда стран Восточной Европы).

Для предупреждения (предотвращения) столкновений в воздухе военных и гражданских летательных аппаратов, а также для совершенствования управления воздушным движением над территорией Западной Европы в 1960 г. была подписана Конвенция о создании Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации – Евроконтроль со штаб-квартирой в Брюсселе. Практическая работа этой межправительственной организации состоит в разработке унифицированных правил полетов и деятельности наземных аэронавигационных служб, в выработке рекомендаций относительно корректировки региональных аэронавигационных планов ИКАО, в определении зон обслуживания полетной информацией и т.д.

В роли исполнительного органа Евроконтроля выступает специально созданное Агентство по безопасности аэронавигации, в котором представлены все государства-члены – Бельгия, Великобритания, Голландия, Люксембург, Франция и Германия. Его функции включают руководство полетами в “нижнем” (до высоты 7200 м) воздушном пространстве, дача через национальные центры управления воздушным движением инструкций и полетной информации пилотам, сотрудничество с заинтересованными государствами в поиске пропавших самолетов, оказании помощи летательным аппаратам, терпящим бедствие.

В рамках Евроконтроля учрежден арбитражный суд для разрешения споров между государствами-участниками, а также между ними и самой Организацией. Решения этого суда имеют окончательную силу и обжалованию не подлежат.

На основе специальных соглашений Евроконтроль сотрудничает с ИКАО, рядом скандинавских стран и некоторыми европейскими государствами.

Организация сотрудничества в области гражданской авиации в Африке осуществляется действующей с 1969 г. Африканской комиссией гражданской авиации – АФКАК со штаб-квартирой в Аддис-Абебе и Агентством по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре – АСЕКНА, созданным в 1959 г. (штаб-квартира в Дакаре). Функционирующие на принципах открытого для всех африканских стран членства, обе организации призваны выполнять следующие задачи:

содействовать выработке общей политики государств-участников, координации их практической деятельности и планированию в области гражданской авиации;

способствовать более эффективному использованию и совершенствованию африканского воздушного транспорта;

обеспечивать регулярность и безопасность полетов над территориями государств-членов;

совершенствовать управление, эксплуатацию, содержание и развитие аэродромов.

Обе организации имеют юридический статус межгосударственных организаций и в этом качестве самостоятельно сотрудничают с другими международными организациями и государствами-нечленами.

Решения, принимаемые в рамках АФКАК, по своему правовому характеру представляют собой рекомендательные документы, нуждающиеся в одобрении со стороны государств-членов. В АСЕКНА решения главного органа – Совета – имеют с момента их принятия обязательную силу и одобрения со стороны государств-членов не требуют.

Членами АФКАК являются 32, а АСЕКНА – 12 государств.

Главный орган АФКАК – Пленарная сессия – созывается один раз в два года; Административный совет АСЕКНА собирается на свои заседания один раз в три месяца.

На Латиноамериканском континенте решение вопросов сотрудничества в области международной гражданской авиации осуществляется на межгосударственном уровне в основном Центральноамериканской организацией по обслуживанию аэронавигации – КОКЕСНА. Начавшая свою работу в 1961 г., КОКЕСНА – единственная из международных организаций такого рода – непосредственно обеспечивает в соответствии с региональным планом ИКАО управление воздушным движением над территориями государств региона. Свои услуги данная организация предоставляет не только государствам-членам, но и их юридическим и физическим лицам, владеющим летательными аппаратами.

Управление воздушным движением КОКЕСНА осуществляет на основе регламентов, действующих в контролируемом ею воздушном пространстве. Инструкции, даваемые ее службами по запросам эксплуатантов или же по собственной инициативе, обязательны для выполнения командирами летательных аппаратов. Корпорация уполномочена информировать компетентные власти государств-членов о случаях нарушения правил воздушного движения. Сама она обязана учитывать и соблюдать положения национального законодательства и подзаконных актов, относящихся к воздушному пространству и его использованию.

Руководящий орган КОКЕСНА – Административный совет, формируемый из представителей государств-участников. Решения, принимаемые им по вопросам изменения учредительного документа Корпорации – ее Устава, приема в состав ее новых членов, получения и погашения займов, требуют единогласия членов Совета.

Помимо КОКЕСНА с 1973 г. в данном регионе действует Латиноамериканская комиссия гражданской авиации – ЛАКАК, образованная

соглашением Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Гондураса, Гватемалы, Доминиканской Республики, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Панамы, Сальвадора, Уругвая, Чили и Ямайки.

Основная задача Комиссии – координация деятельности воздушного транспорта государств-членов посредством сбора, систематизации и распространения статистической информации о международных воздушных перевозках в регионе по пунктам отправления и назначения, исследования общей ситуации на рынке услуг в области воздушных перевозок, практики установления тарифов, разработки рекомендаций об их использовании, планирования мероприятий по развитию сотрудничества, особенно в части создания государствами своих внутренних механизмов обеспечения соблюдения тарифов с установлением для этого соответствующих санкций.

Главный орган ЛАКАК – Ассамблея, утверждающая рабочую программу Организации и принимающая обязательные к исполнению государствами-членами (после одобрения последними) резолюции и рекомендации. Исполнительный комитет обеспечивает текущую деятельность ЛАКАК, ведет сбор статистических данных, обсуждает финансовые вопросы и формирование бюджета.

Развитию сотрудничества в области международной гражданской авиации двадцати стран Лиги арабских государств посвящена деятельность основанного в 1965 г. **Совета гражданской авиации арабских государств – КАКАС**. Конкретно работа Совета, собирающегося на свои сессии один раз в год, направлена на координацию и обмен опытом, изучение международных стандартов и рекомендованной практики ИКАО, организации научных исследований в различных областях деятельности международной гражданской авиации. Совет также наделен правом урегулировать споры и разногласия между государствами – членами КАКАС по вопросам деятельности гражданской авиации, осуществления помощи в области технической и в части подготовки специалистов по обслуживанию гражданской авиации.

В активе КАКАС – разработка проекта унифицированного законодательства о гражданской авиации арабских государств, в который, в числе прочего, вошли положения о предотвращении незаконных актов, угрожающих безопасности гражданской авиации, определены полномочия командира и членов экипажа воздушного судна.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое международное воздушное право?
2. Какие из основных принципов международного права образуют основу международного воздушного права?

3. Перечислите и охарактеризуйте специальные (отраслевые) юридические принципы международного воздушного права.

4. Особенности правового режима национального и открытого (международного) воздушных пространств.

5. Каковы структура, цели и формы нормотворческой деятельности ИКАО?

6. Какие конвенции регулируют коммерческое воздухоплавание?

ЛИТЕРАТУРА

Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев С.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988.

Курс международного права. В 7 т. Т. 5. М., 1992.

Международное воздушное право. Кн. 1 и 2. М., 1980–1981.

Международные транспортные организации. М., 1987.

Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986.

Словарь международного воздушного права. М., 1988.

Abeyratne R.I.R. Legal and Regulatory Issues in International Aviation. Transnational Publishers Inc., 1996.

Глава XIX. МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА

Международное космическое право представляет собой систему основных принципов международного права, специальных принципов отрасли международного космического права и обусловленных ими норм другого уровня, определяющих основы космического сотрудничества государств и правовой режим космического пространства, естественных и искусственных небесных тел, космонавтов.

Практическое освоение космоса и сопутствующее этому становление новой отрасли международного космического права связывается с запуском 4 октября 1957 г. первого советского искусственного спутника Земли.

В разработке правовых основ космического сотрудничества большую роль играют ООН, ее главные органы, специализированные учреждения. Так, Генеральная Ассамблея ООН имеет Комитет по использованию космического пространства в мирных целях с юридическим (правовым) и научно-техническим подкомитетами, Комитет экспертов ООН по применению космической техники. Специализированные учреждения МСЭ, ВМО, ИКАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, МАГАТЭ, ФАО участвуют в различных программах по космосу. ЮНЕСКО имеет свои программы дистанционного зондирования для археологических исследований, ФАО участвует в программах обнаружения плантаций наркотиков, специальный Центр при ней обеспечивает раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях по продовольственной безопасности в мировом масштабе.

Источниками юридических норм отрасли являются договоры и обычаи, касающиеся космического пространства и деятельности в нем субъектов международного права.

Особое место среди источников отрасли занимает Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г. (далее – Договор 1967 г.), закрепивший специальные принципы новой отрасли, определивший ее особенности, связанные со спецификой объекта регулирования, кругом субъектов, допускаемых к космической деятельности, в подходе к проблеме ответственности.

Договор 1967 г. определил взаимосвязь деятельности в космосе с другими глобальными проблемами, в первую очередь – с сохранением мира, разоружением, обеспечением экологической безопасности.

Договор 1967 г. является блестящим примером кодификации и прогрессивного развития международного космического права. Его положения создали правовую базу для целого ряда институтов отрасли, получивших дальнейшую регламентацию в последующих конкретизирующих источниках. К ним относятся: Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство от 22 апреля 1968 г., (далее – Соглашение 1968), дополнившее ст. V Договора 1967 г.; Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29 марта 1972 г. (далее – Конвенция 1972 г.), конкретизировавшая ст. VI и VII Договора 1967 г.; Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство от 14 января 1975 г. (далее – Конвенция 1975 г.), развивающая ст. VIII Договора 1967 г. и Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 18 декабря 1979 г. (далее – Соглашение 1979 г.).

Условно к источникам отрасли можно отнести отдельные положения договоров, затрагивающих в той или иной мере космическую деятельность: например, Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., Конвенция о запрещении использования природной среды в военных или любых иных враждебных целях 1977 г., Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., уставы международных космических организаций, а также другие многосторонние и двусторонние договоры.

Для молодой отрасли характерно наличие **обычных норм**; до сих пор регулируются обычным правом вход и выход космических объектов через суверенное воздушное пространство иностранных государств при запуске, переход на другую орбиту или при посадке, определение верхней границы государственного суверенитета и, таким образом, нижней границы космического пространства.

Целый ряд отношений государств в области космического сотрудничества регулируется морально-политическими нормами, принимаемыми прежде всего в рамках международных организаций: в 1982 г. Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией одобрила “Принципы использования государствами искусственных спутников Земли (ИСЗ) для международного непосредственного телевизионного вещания”; в 1992 г. принята без голосования резолюция “Принципы использования ядерных источников энергии в космическом пространстве”; разрабатывается проект резолюции о принципах, касающихся международного сотрудничества в мирных целях. Отмечается также наличие этических норм. Они упоминаются в рабочем документе “Вопросы правового режима аэрокосмических объектов”, внесенном Россией в юридический (правовой) подкомитет Комитета Генеральной Ассамблеи ООН по космосу в 1994 г. Так, установилась практика при пролете космического

объекта над территорией иностранного государства на высоте менее 100 км делать уведомления о таком пролете.

Объектом отрасли международного космического права являются отношения государств, других субъектов международного права, связанные с деятельностью в космосе: установление режимов отдельных видов космического пространства, естественных и искусственных небесных тел; определение круга субъектов космической деятельности; вопросы контроля и ответственности. **Предметами конкретных отношений**, определяемых договорами и обычаями, являются действия, воздержание от действий, космос в целом и его части, например, космическое пространство, небесные тела, их ресурсы и др.

Субъектами отрасли международного космического права являются прежде всего государства. Поскольку космос является достоянием всего человечества, потенциально субъектами отрасли являются государства независимо от их участия в практическом исследовании и использовании космоса или даже их участия в договорах отрасли. Так, в преамбуле и ст. I Договора 1967 г. отмечается общая заинтересованность всего человечества в космическом сотрудничестве на благо и в интересах всех стран. Тем не менее по особенностям правового статуса в рамках отрасли различают государство регистрации космического объекта, запускающее государство, государство, участвующее в запуске, в том числе участвующее в проектировании, конструировании, изготовлении или оснащении объекта, государство-эксплуатант, государство, с территории или установки которого запускается космический объект.

Международные межгосударственные (межправительственные) организации могут быть участниками правоотношений и субъектами отрасли только тогда, когда большинство их государств-членов являются сторонами Договора 1967 г. и других универсальных отраслевых договоров. Такое ограничение справедливо и обусловлено повышенной опасностью космической деятельности, а также необходимостью распространения на все ее виды и формы ведущих норм отрасли, закрепленных в базовых документах, поскольку сами международные организации к участию в договорах по космосу не приглашались.

В остальном их деятельность определяется уставными документами, предоставляющими им достаточно широкие полномочия: они могут иметь собственные спутники, заключать соглашения с государствами о запуске, выводе их на орбиту и управлении ими, приобретать, арендовать или отчуждать имущество, связанное с космической деятельностью, нести ответственность за ее последствия.

Наиболее активно участвуют в освоении космоса международные организации системы ООН, организации, созданные строго на региональной основе (например, Европейское космическое агентство – ЕКА, Арабская организация спутниковой связи – АРАБСАТ) или многосторонней основе (Международная организация спутниковой связи –

ИНТЕЛСАТ, Международная организация морской спутниковой связи – ИНМАРСАТ и др.).

На основе межгосударственных соглашений создаются неправительственные организации, объединяющие национальные юридические лица для коммерческой деятельности в космосе (например, европейский концерн “Арианспейс” и др.); однако и здесь необходимым условием допуска их к космической деятельности является контроль и ответственность государств – участников Договора 1967 г.

В ряде стран уже принято законодательство о коммерческой деятельности в космосе. Так, в США действует Закон об авионавигации и исследовании космического пространства 1958 г., Закон о коммерческой космической деятельности и Закон о коммерциализации дистанционного зондирования Земли (оба в 1984 г.), в Великобритании и Швеции действуют законы о космическом пространстве (соответственно 1982 г. и 1976 г.), в России приняты в 1993 г. Закон “О космической деятельности” (с дополнениями 1996 г.) и постановление Правительства РФ “О лицензировании космической деятельности” 1996 г.

§ 2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ЛУНЫ И ДРУГИХ НЕБЕСНЫХ ТЕЛ

Космос представляет собой единство двух видов территории – космического пространства и естественных небесных тел.

Понятие “космическое пространство” означает обширную территорию, простирающуюся от внешней границы воздушного пространства (примерно 100–110 км от поверхности Земли) до пределов лунной орбиты – так называемый *ближний космос*, и за ее пределами, т.е. далее 384 тыс. км – *дальний космос*.

Под **естественными небесными телами** понимаются в первую очередь сами небесные тела, представляющие собой естественные необитаемые космические образования, движущиеся по постоянной орбите и пригодные для освоения и использования. Соглашение 1979 г. не включает в понятие “естественные небесные тела” внеземные материалы – астероиды, метеориты и др., достигающие поверхности Земли естественным путем. Если первые являются общим достоянием человечества, то вторые становятся собственностью государства, на территории которого они обнаружены.

Правовой режим космоса и его составляющих установлен Договором 1967 г., другими источниками в соответствии с требованиями международного права и современными представлениями о главных закономерностях развития Вселенной.

Наибольшее значение для разработки режима космоса имеют основные принципы современного международного права, в том числе со-

трудничества государств, запрещения применения силы и угрозы силой, разоружения под эффективным международным контролем, мирного разрешения международных споров, суверенного равенства государств, добросовестного выполнения международных обязательств, международной охраны окружающей среды.

Наиболее актуальной является задача обеспечения безопасности в космосе, исследования и использования его только в мирных целях, что соответствует представлению о космосе как об общечеловеческом достоянии. Можно считать, что в настоящее время уже регулируются вопросы обеспечения военной, ядерной и экологической безопасности.

Договором 1967 г. и развивающим его положения Соглашением о Луне 1979 г. запрещаются применение силы, угроза силой или любые враждебные действия в космосе и из космоса в отношении Земли; запрещается использование космического пространства, Луны, небесных тел в качестве театра войны и военных действий, для размещения военных баз и укреплений. Особо оговаривается запрещение использовать небесные тела в целях применения силы и угрозы силой в отношении Земли, Луны, космических кораблей, персонала космических кораблей или космических объектов иного назначения. Указанными источниками запрещается также аналогичная деятельность в мирное время, с целью подготовки военных действий.

В доктрине господствует позиция относительно частичной демилитаризации космического пространства и полной демилитаризации естественных небесных тел, поддерживаемая, в частности, Российской Федерацией, США и другими государствами. ООН неоднократно предпринимала попытки прояснить и более четко определить ситуацию через толкование положений Договора 1967 г. в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Комитет ООН по космосу (функционирует с 1959 г.) на своей 33-й сессии предложил государствам «...в интересах сохранения космического пространства для мирных целей принять односторонние обязательства не размещать вооружения в космическом пространстве; обеспечить запрещение применения силы в космическом пространстве или из космоса в отношении Земли; создать меры доверия в космосе для реализации концепции “открытого космоса” и системы контроля за их соблюдением». Иными словами, рекомендовались меры установления режима полной демилитаризации не только небесных тел, но и космического пространства. Однако США и СССР, не учитывая рекомендаций Комитета, использовали спутники в разведывательных целях. Так, США использовали свои спутники для сбора и передачи сведений разведывательного характера в период англо-аргентинского конфликта из-за Мальвинских (Фолклендских) островов, а также во время подавления агрессии Ирака против Кувейта в 1990–1991 гг.

Принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем является важнейшей гарантией неприменения силы. Положения преамбулы и ст. III Договора 1967 г., обязываю-

щие государства осуществлять космическую деятельность "... в соответствии с международным правом, ... в интересах мира и безопасности", естественно, распространяют данный принцип и на деятельность государств в космосе.

Специфика реализации принципа в пределах отрасли изначально заключается в принятии государствами обязательств не по разоружению, а по **невооружению**, т.е. **немилиитаризации космоса** в целом. Известная конкретизация требований, вытекающих из принципа разоружения, дана в ч. I ст. IV Договора 1967 г. и в Соглашении 1979 г. Государства обязуются:

а) **в космическом пространстве**: не выводить на орбиту вокруг Земли или Луны или на другую траекторию полета к Луне или вокруг нее любые объекты с ядерным оружием или другими видами оружия массового уничтожения; не размещать такое оружие в космическом пространстве каким-либо иным образом; не испытывать ядерное оружие в космическом пространстве;

б) **на естественных небесных телах**: не создавать военных баз, сооружений и укреплений; не устанавливать и не использовать ядерное оружие или любые другие виды оружия массового уничтожения на поверхности небесных тел или в их недрах; не испытывать любые типы оружия.

Таким образом, толкование положений ст. IV Договора 1967 г. в отрыве от других его положений и явных намерений сторон, выраженных большинством государств в процессе обсуждения Договора 1967 г. и нацеленных на превращение космоса в нейтрализованную территорию, привело, во-первых, к установлению различных режимов демилитаризации космического пространства и небесных тел (частичной в первом случае и полной – во втором) и, во-вторых, к началу гонки наступательных космических вооружений, так как якобы пролет и нахождение таковых в космическом пространстве ст. IV напрямую запрещен не был.

Принцип мирного разрешения международных споров содержится в основных источниках отрасли в достаточно конкретизированной форме. Наиболее часто встречающимися способами разрешения разногласий являются *взаимные консультации* (один из видов непосредственных переговоров, предусмотренных ст. 33 Устава ООН), конференции участников договоров, конвенций, комитеты экспертов, обращение в международные органы и организации системы ООН.

В случае необходимости проведения переговоров между не признающими друг друга сторонами используется институт посредничества. Международная организация, правомерно участвующая в космической деятельности, является равноправным участником переговоров.

В Соглашении о Луне 1979 г., где наиболее полно представлен этот принцип, обозначено, что заинтересованные стороны принимают все меры для урегулирования спора любыми мирными средствами по своему выбору, не прекращая этот процесс до его успешного завершения.

Успешное освоение космоса возможно и обусловлено **равноправным сотрудничеством государств, основывающимся на принципах суверенного равенства, невмешательства в дела, по существу входящих во внутреннюю компетенцию друг друга, добросовестного соблюдения взаимных обязательств.** Отказ в сотрудничестве должен рассматриваться как серьезное нарушение международного права и норм отрасли (например, отказ в спасании космонавтов, непередача информации о стихийных бедствиях и др.). Нарушением сотрудничества считаются любые способы дискриминации государств при использовании благ, полученных в результате космической деятельности¹.

Специальные принципы отрасли связаны прежде всего с уникальностью космоса как территории, а также с комплексом современных знаний о закономерностях его существования. Кроме универсальных для отрасли источников они реализуются в договорах, связанных с отдельными институтами.

Основополагающее значение среди специальных принципов имеет принцип, запрещающий **национальное присвоение космического пространства Луны и других небесных тел, закрепленный в Договоре 1967 г. и Соглашении о Луне 1979 г. (ст. II и XI соответственно).** Космическое пространство, Луна, небесные тела являются общим достоянием человечества и не могут быть, как указано в тексте, “собственностью какого-либо государства, международной межправительственной или неправительственной организации, национальной организации или неправительственного учреждения или любого физического лица”. Это же относится к их частям или ресурсам. В связи с этим считаются необоснованными притязания ряда экваториальных стран на суверенитет относительно расположенных над их территорией участков геостационарной орбиты (ГСО).

Геостационарная орбита расположена на высоте около 36 тыс. км над Землей в районе экватора. Она представляет собой геометрическую позицию, в которой размещенный в ней объект ведет себя по отношению к Земле иначе, чем если бы он был размещен в каком-либо ином месте этого пространства. Геостационарный спутник – спутник Земли, период обращения которого равен периоду вращения Земли вокруг своей оси; иными словами, это геосинхронный спутник, прямая и круговая орбиты которого лежат в плоскости земного экватора и который вследствие этого остается неподвижным относительно Земли. Такие спутники имеют огромное значение для научно-технической, культурной и других видов деятельности государств. На 30-й сессии Юридического

¹ Юридический подкомитет предложил государствам рассмотреть ряд проблем, или принципов, сотрудничества в космосе, в том числе: особый учет интересов развивающихся стран; особая ответственность космических держав относительно равного, недискриминационного, своевременного доступа к информации, знаниям, применяемой технике; обмен информацией, материалами, оборудованием в рамках справедливых параметров и платежей.

подкомитета (1989 г.) обсуждалась проблема статуса ГСО, в связи с чем выдвигались требования ее рационального и справедливого использования, признания ее особого значения для социального и культурного развития; использования исключительно в мирных целях на благо всего человечества.

ГСО, являясь частью космического пространства, должна быть свободна для доступа государств в целях размещения на ней спутников различного назначения, предназначенных для мирных целей.

ГСО относится к категории **ограниченных природных ресурсов**, потому ее использование должно контролироваться сообществом государств. В настоящее время такой контроль осуществляется Международным союзом электросвязи (МСЭ). В соответствии со ст. 1 Устава МСЭ 1992 г. МСЭ: распределяет радиочастоты спектра и регистрацию присвоений радиочастот спектра и соответствующих позиций на орбите геостационарных спутников таким образом, чтобы избежать вредных помех между радиостанциями различных стран; способствует улучшению использования радиочастотного спектра и орбиты геостационарных спутников для нужд радиосвязи. Статья 44 Устава МСЭ, посвященная использованию радиочастотного спектра и орбиты геостационарных спутников, обязывает государства “стараться ограничить количество частот и ширину используемого спектра до минимума, требующегося для удовлетворительной работы необходимых служб”, а также “использовать радиочастоты и орбиты геостационарных спутников рационально, эффективно и экономно, чтобы обеспечить справедливый доступ к этой орбите и к этим частотам разным странам”.

С принципом неприсвоения связан такой важный для статуса космоса в целом императив, как **свобода исследования и использования космоса для всех государств** независимо от степени их экономического или научного развития. Соответственно, эта свобода для держав нынешнего “космического клуба” ограничена требованием обращения добытых результатов на благо всех стран. В случае обнаружения природных ресурсов на небесных телах государства должны информировать об этом Генерального секретаря ООН, общественность, международное научное сообщество. Заинтересованные государства могут претендовать на предоставление в их распоряжение образцов грунта и минералов небесных тел.

В случае возможности эксплуатации природных ресурсов небесных тел государства обязуются установить такой режим, который учитывал бы интересы всего сообщества. При этом добытые минералы, образцы и другие объекты принадлежат добывшим их государствам. Естественно, проблема нуждается в дальнейшем правовом регулировании. Так, по официальным данным, США планируют создать постоянную базу на Луне к 2005 г., а колонию на Марсе – 2015 г. Пока же планируется доставка на Марс с лунной базы топлива, припасов, снаряжения. Япо-

ния планирует осуществить крупномасштабную программу исследования поверхности Луны, в том числе для поиска подходящей площадки для строительства стационарной обитаемой базы. Япония заинтересована в добыче имеющегося на Луне ценного изотопа гелия, который, будучи переработанным в ядерном реакторе, даст огромное количество экологически чистой энергии. Не отстает от них и Китай, наметивший свою программу освоения Луны. Аналогичные программы имеет и Россия, являющаяся также ведущей космической державой.

Принцип международной охраны космической среды тесно связан с основным принципом международной охраны окружающей среды и им обусловлен¹. Его содержание обязывает государства не наносить ущерб космосу в процессе его исследования и использования.

Юридические обязательства государств по экологической защите космоса являются важнейшим элементом правового режима космического пространства и небесных тел. Статья IX Договора 1967 г. называет этот специальный принцип в числе важнейших норм отрасли; в дальнейшем он конкретизируется в Соглашении о Луне 1979 г., в Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., а также в морально-политических нормах, содержащихся в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, ее Комитета по космосу (например, резолюция, содержащая Принципы использования ядерных источников энергии в космическом пространстве, резолюции в связи с использованием космических транспортных систем и их последствиями для будущей деятельности в космосе).

Государства должны использовать космос таким образом, чтобы избежать его вредного загрязнения в результате антропогенной деятельности, предотвращать нарушение сформировавшегося равновесия космической среды вследствие внесения в нее неблагоприятных изменений из-за доставки посторонних веществ и микроорганизмов; должны контролировать деятельность, связанную с использованием в космосе ядерных установок, публикуя результаты оценки ядерных источников энергии на борту космического корабля до его запуска (ст. VII Соглашения о Луне 1979 г., ст. I Конвенции об оперативном оповещении 1986 г.)².

¹ Случаи нанесения ущерба космосу при ведении военных действий, размещении, применении, испытании вооружений подпадают под действие основных принципов международного права.

² Так, в связи с аварийным падением "Марса-8" в ноябре 1996 г. в Тихий океан правительство Российской Федерации сообщило, что находящиеся на его борту изотопы и плутония спрессованы в плотные таблетки при $t = 1200^{\circ}$, в связи с чем исключено их растворение в воде; что оболочка установки, содержащей топливо, способна выдержать в воде срок более 90 лет, в течение которых обеспечен полный распад плутония; что, таким образом, уровень локального загрязнения акватории будет в сотни раз меньше допустимого по шкале Международного Комитета по радиационной защите.

Государства имеют право объявлять районы небесных тел, представляющих научный интерес, международными заповедниками, в отношении которых могут быть согласованы особые меры защиты.

По сведениям, которыми располагают Генеральный секретарь ООН и отдельные государства, в частности США, Великобритания, особый ущерб космической среде и деятельности по исследованию космоса наносит антропогенный “мусор” – бездействующие спутники, их части и пр. Полагают, что в настоящее время вокруг Земли обращается более 10 тыс. объектов, поддающихся наблюдению, и в несколько раз больше таких, которые не могут быть обнаружены существующими ныне средствами. Лишь 5% наблюдаемых объектов являются эксплуатируемыми спутниками, 20% – нефункционирующими спутниками, 25% из которых представляют собой цельные объекты, остальные – осколки. Английские источники сообщают, что 17 тыс. объектов являются космическим “мусором” и угрожают безопасности полетов¹. Есть “мусор” в виде неработающих спутников и на ГСО.

Комитет по космосу предложил классифицировать “мусор” на крупный – от 50 см, средний – от 50 до 1 см и мелкий – менее 1 см, в целях разработки защиты и искусственной чистки космического пространства. Последняя, к сожалению, пока практически не осуществима, хотя, например, в 1984 г. с помощью аппарата “Спейс-Шаттл” был возвращен с ГСО спутник “Вестар-6”, есть возвращаемые спутники типа “Био-космос” и у России. Тем не менее пока приходится полагаться на естественный чистящий эффект – всасывание объектов в атмосферу и сгорание в ней.

При освоении космоса – запусках и авариях спутников, особенно крупногабаритных, а также орбитальных станций – происходит загрязнение атмосферы и поверхности Земли, наносится ущерб здоровью населения. Так, около 10 тыс. км² площади Горного Алтая ныне усеяно обломками ракет, запускаемых с Байконура, при том что продукт распада ракетного топлива – гептил – опасен для здоровья населения. Американская космическая станция “Скайлэб”, которая упала в 1979 г., оставила след металлических осколков протяженностью 1000 км на юго-западе Австралии и в Индийском океане.

¹ Антропогенная нагрузка на космос весьма велика: СССР в 1989 г. вывел на орбиту 95 спутников через 74 запуска; Франция – 7 спутников в 1990 г., в 1997–2000 гг. евроконцерн “Арианспейс” намерен запустить 42 спутника и пр. Начиная с 1957 г. в космос было отправлено не менее 4500 спутников, 2200 из которых до сих пор находится на орбите, причем только 450 продолжает функционировать. Общий вес запущенных в космос объектов составляет более 2 тыс. т.

§ 3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КОСМИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОСМОНАВТОВ

Следствием деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства является наличие в нем **искусственных небесных тел** – пилотируемых и непилотируемых спутников Земли, орбитальных станций, баз на естественных небесных телах, а также космонавтов.

Находясь в космическом пространстве, они, естественно, подчиняются действующему правопорядку, описанному ранее в § 2. Тем не менее режим их имеет ряд особенностей, связанных в первую очередь с их антропогенной природой.

Под космическим объектом понимаются искусственное небесное тело, средства его доставки, другие его части, запущенные или сооруженные в космическом пространстве или на небесных телах для их исследования или использования в мирных целях¹.

Применительно к этому понятию дифференцируется и круг субъектов института: это **запускающее государство**, под которым понимается участник, осуществивший, организовавший запуск, предоставивший установки или территорию, в том числе и **государство, осуществившее эти действия как член международной организации**, занимающейся космической деятельностью на условиях, предусмотренных Договором о космосе 1967 г. Особое место занимает в этом перечне **государство регистрации космического объекта**, так как оно обладает юрисдикцией в отношении последнего. По согласованию с другими участниками оно вносит номер объекта в свой национальный регистр, сообщает его и другие необходимые данные Генеральному секретарю ООН для внесения в Реестр, который ведется с 1961 г. В дальнейшем по номеру и другим данным Реестра ведется идентификация объекта или его частей в случае обнаружения их за пределами территории государства регистрации или на международной территории и осуществляется возвращение государству регистрации.

Юрисдикция государства регистрации относительно зарегистрированного объекта и его экипажа сохраняется на весь период нахождения его в космосе, точнее, в полете, имея в виду также прохождение его через воздушное пространство иностранного государства.

Право собственности на космический объект, его части, установленную на нем аппаратуру, образцы, открытия, ценности иного харак-

¹ В последнее время используется также понятие **аэрокосмического объекта**, так называемой “гибридной системы”, проходящей через иностранное воздушное пространство при приземлении, при смене орбиты, а также обеспечивающей транспортное сообщение пунктов на Земле и в космосе.

тера может принадлежать нескольким государствам или международной организации.

Государства имеют право выводить космические объекты на околоземные и другие орбиты, осуществлять посадку на небесных телах, запуск с них, размещать космические аппараты, оборудование, установки, обитаемые и необитаемые станции в любом месте поверхности небесных тел или в их недрах, а также перемещать их.

Государства обязуются информировать Генерального секретаря ООН о месте расположения космических объектов, их консервации или деятельности; о случаях обнаружения космических объектов и незамедлительно возвращать их государству регистрации. Части объектов, сами объекты, не имеющие опознавательных знаков и не зарегистрированные должным образом, возврату не подлежат.

Правовое содержание института спасания космонавтов пилотируемых космических объектов, орбитальных станций в космическом пространстве и на небесных телах состоит в следующем. **Космонавтом** – членом космического экипажа – считается гражданин одного из участвующих в запуске государств, выполняющий функциональные обязанности во время полета или нахождения на станции в космическом пространстве или на небесном теле. Космонавт или экипаж космического корабля, станции независимо от гражданства находится под юрисдикцией государства регистрации.

Космонавты по Договору о космосе 1967 г., Соглашению о спасании 1968 г., Соглашению о Луне 1979 г. объявляются посланцами всего человечества. Тем самым на все государства возлагаются следующие права и обязанности: оказывать космонавтам всемерную помощь в случае аварии, бедствия или вынужденной посадки на любой территории, включая международную; предоставлять терпящим бедствия лицам, находящимся на небесных телах, укрытие на своих станциях, сооружениях, аппаратах и других установках; информировать Генерального секретаря ООН и государство регистрации об обнаружении космонавтов и принимаемых для их спасания мерах; незамедлительно возвращать космонавтов; сотрудничать с другими государствами, в первую очередь с государством регистрации, в принятии необходимых мер для сохранения жизни и здоровья космонавтов и их возвращения; информировать международную общественность, международное научное сообщество, Генерального секретаря ООН о любых установленных ими явлениях в космическом пространстве и небесных телах, которые могли бы создавать угрозу жизни или здоровью человека; использовать ресурсы небесных тел и космических объектов – орбитальных станций, баз на естественных небесных телах для поддержания жизнедеятельности экспедиций в необходимых для этого количествах.

§ 4. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КОСМОСЕ

Космическая деятельность субъектов отрасли подчинена императивам основных принципов современного международного права, в соответствии с которыми наиболее тяжкими международными правонарушениями считаются:

развязывание и ведение военных действий в космосе (Договор о космосе 1967 г.);

использование космоса для ведения военных действий против Земли (Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.);

милитаризация космоса – испытания ядерного оружия, размещение на небесных телах баз и сооружений военного характера; вывод на околоземную или окололунную орбиты объектов с оружием массового уничтожения (Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., Договор о космосе 1967 г., Соглашение о Луне 1979 г.);

военное или любое иное использование средств воздействия на космос, которое может иметь широкие, долгосрочные или иные серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству (Конвенция о запрещении военного или любого иного воздействия ... 1977 г.).

В этих и аналогичных случаях субъекты международного права несут ответственность нематериального и материального характера, дополненную ответственностью физических лиц в соответствии с международным правом.

Остальные деяния могут рассматриваться как деликты, возникающие в результате иных, чем нарушения принципов, действий. Так, в качестве деликта признаются деяния, нарушающие положения Конвенции о регистрации космических объектов 1975 г., в виде несообщения Генеральному секретарю ООН и международному сообществу сведений об экспедициях на небесные тела, неоповещение или непредставление МАГАТЭ информации об аварии, связанной с использованием радиоизотопов для выработки энергии, и др.

Еще одна категория деяний характеризуется наличием ущерба, но причиненного без умысла, в результате космической деятельности, не запрещенной международным правом. Обязанность возмещения ущерба в этом случае обусловлена спецификой космоса как особой сферы деятельности, связанной с риском угрозы существования Земли. Ответственность касается только возмещения причиненного ущерба, без применения санкций, если возмещение осуществляется добровольно.

В любом случае в отрасли действует принцип **абсолютной ответственности** за причиненный ущерб, если таковой причинен при осуществлении космической деятельности объектам на Земле или в ее воздуш-

ном пространстве, кроме космоса. В случае, когда государства или международная организация действовали в космосе – в космическом пространстве или на небесных телах, ответственность зависит от вины каждой из сторон и, таким образом, объективное вменение не имеет места.

Основным субъектом ответственности за космическую деятельность является государство. В случае участия в этой деятельности международной межправительственной организации ответственность наравне с ней несут ее члены-государства. На государство же возлагается ответственность за деятельность в космосе своих граждан, национальных юридических лиц.

Пострадавшее государство или международная межправительственная организация имеют право на возмещение ущерба, на помощь со стороны государств-причинителей и даже третьих государств, если ущерб, причиненный космическим объектом, представляет в больших масштабах угрозу для окружающей среды или жизни людей или каким-либо иным образом может серьезно ухудшить условия жизни населения (Конвенция об ответственности... 1972 г.).

При возникновении права на иск государство-истец может предъявить претензию любому из государств – участников запуска или нескольким из них. Распределение сумм, выплачиваемых государством-ответчиком за причиненный ущерб, между другими государствами – участниками запуска происходит на солидарной основе в соответствии со степенью вины каждого из них.

В случае причинения ущерба международной межправительственной организацией ответчиком будет организация и ее государства-члены. Такой порядок обеспечивает интересы истца, в том числе в случае уклонения от возмещения ущерба или его ликвидации.

Если потерпевшей является сама международная организация, иск от ее имени предъявляется одним из государств-членов.

Интересы физических и юридических лиц, принимающих участие в космической деятельности, или их объединений защищаются государством гражданства или домицилия или государством регистрации или расположения главного органа.

§ 5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ИССЛЕДОВАНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ КОСМОСА

Развитие исследований с целью использования уникальных возможностей космоса представляет новый, чрезвычайно перспективный вид сотрудничества государств. Исследование космоса идет по двум основным направлениям – фундаментальные исследования, представляющие собой развитие “чистой” науки, способствующие открытию и познанию наиболее общих закономерностей Вселенной; прикладные исследования, представляющие собой разработку и использование космических

средств и методов для решения практических задач на Земле и для Земли.

Уровень современных технологий позволяет быстро реализовывать результаты достижений космической деятельности. В связи с исследованием космоса появились новые отрасли человеческих знаний, а именно: космическая астрономия, космическая связь, навигация, метеорология, геодезия, биология, медицина, энергетика и др.

Сотрудничество государств в области космической метеорологии осуществляется через Комитет ООН по космосу, Всемирную метеорологическую организацию – специализированное учреждение ООН, всемирные и региональные Центры погоды в крупнейших городах мира, в том числе в Москве, международные организации (ИНТЕЛСАТ), глобальные и двусторонние программы сотрудничества. Искусственные спутники Земли (ИСЗ) используются для прогнозирования погоды, изучения эволюции климата, температур моря, скорости ветра, возникновения внутренних морских волн, контроля за морским льдом, снежными и дождевыми осадками. Так, своевременное предсказание тайфуна позволяет в 10 раз уменьшить наносимый им ущерб; предсказание погоды через метеоспутники обеспечивает точность прогноза в 85–87% случаев; один метеоспутник за полуторачасовой виток обеспечивает обзор состояния атмосферы между полюсами в полосе шириной до 1,5 тыс. км² в каждый момент времени фиксируя поверхность в 10–12 млн. км².

Хорошие результаты дает краткосрочный мониторинг в случаях стихийных бедствий – лесных пожаров, паводков, схода лавин и др.; долгосрочный мониторинг – за процессами опустынивания, обезлесения, глобальных изменений климата; за подъемом Мирового океана; состоянием геобиологических условий в труднодоступных местностях. США организовали Национальное управление по исследованию состояния океанов и атмосферы; ФАО с 1977 г. контролирует состояние осадков в Африке и пр.

На основе принципов международного права установлен свободный доступ государств к получаемой метеоспутниками информации.

Дистанционное зондирование Земли из космоса успешно используется в геологии, географии, геодезии, сельском хозяйстве и даже археологии. Применение дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) дает большие выгоды при проведении съемок в труднодоступных местах, при осуществлении контроля за состоянием окружающей среды, прогнозировании урожаев, учете стока вод при таянии снегов и ледников, дающих до 90% пресной воды на Земле. Россия использует данные ДЗЗ для получения регулярных весенних и осенних оценок биомассы и кормовой продуктивности своих пастбищных районов. Средствами ДЗЗ обнаружены основные разломы земной коры, что позволяет размещать населенные пункты вне сфер активной подземной деятельности; посредством ДЗЗ предсказаны места залегания полезных ископаемых и др. В 1990 г. СССР представил в ООН информацию «ДЗЗ: программа

“Океан” и комплекс “Природа”», о создании двух многоцелевых космических платформ для исследования зеленых ресурсов и мониторинга окружающей среды. Европейское космическое агентство планирует в сотрудничестве с ООН готовить пакеты данных для развивающихся стран Африки в целях регулирования использования морских ресурсов и развития прибрежной зоны.

При очевидных преимуществах деятельность государств в области ДЗЗ имеет свои сложности. Сведения о ресурсах и экономических возможностях зондируемого государства, став объектом свободного доступа, могут быть использованы во вред его национальным интересам — зондирующее государство может монополизировать информацию, полученную способом ДЗЗ, сделать ее коммерческим товаром, что особенно опасно при допуске к космической деятельности частных компаний.

Рабочая группа по ДЗЗ Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу завершила обсуждение проекта Принципов, относящихся к дистанционному зондированию Земли при помощи спутников, и положила начало процессу формирования на основе Принципов, имеющих характер морально-политических норм, юридически обязательных обычаев и договорных норм. Положения документа, основываясь на принципах невмешательства государств во внутренние дела друг друга, их суверенного равенства, подтверждают право всех государств на равный доступ к данным ДЗЗ, на установление такого порядка, который обеспечивал бы защиту зондируемого государства от неправильного использования информации о его ресурсах, а также устанавливают преимущественное право на доступ к сведениям ДЗЗ для развивающихся стран.

Сотрудничество государств в области космической связи обусловлено как возрастающими потребностями человечества в средствах коммуникации на Земле, так и задачами поддержания связи в космосе между наземными станциями, ИСЗ, орбитальными станциями и пр. Активно развивается спутниковая служба радио- и телевещания, оперативная система прямой передачи программ через ИСЗ; СССР начал пользоваться прямой связью с 1976 г., позже ее стали использовать Франция, Канада, Индия, США, Япония, ФРГ. Применение космических компонентов повысило также надежность морской связи и сократило время на организацию спасательных работ. Государства сотрудничают в области космической связи через международные межправительственные организации МСЭ, ИНТЕЛСАТ, АРАБСАТ и др.; широко используются национальные системы спутниковой связи.

При организации прямого непосредственного вещания с использованием ИСЗ необходимо считаться с тем, что вещание на территорию другого государства через его границы может осуществляться только с его согласия, с учетом его суверенитета и требований принципа невмешательства во внутренние дела. В целях обеспечения правомерного и эффективного использования нового вида связи Генеральная Ассамб-

лея ООН приняла резолюцию “Принципы использования государствами ИСЗ для международного непосредственного телевизионного вещания” в 1982 г.

Резолюция, являясь рекомендательным документом, опирается на основные принципы международного права и специальные принципы отрасли. Она рекомендует государствам осуществлять вещание и пользоваться его благами в интересах мирного сотрудничества; воздерживаться от передач, могущих нанести ущерб делу мира или имеющих антигуманный характер, осуществлять вещание только при ясно выраженном согласии государства, куда направляются передачи; если же государства считают, что передачи нарушают их интересы, они могут противодействовать им в пределах своей юрисдикции в космосе. Государства несут ответственность за всю национальную деятельность в связи с международным непосредственным телевизионным вещанием, включая деятельность правительственных органов, организаций и частных лиц.

Космическая навигация – чрезвычайно перспективная и гуманная область сотрудничества государств по оказанию помощи морским и воздушным судам, терпящим бедствие в любом месте на поверхности Земли. В последние годы простейшими средствами космической навигации – через метеоспутники – ежегодно спасается до 400 судов, т.е. почти половина из терпящих бедствие. В России широко используются ИСЗ на низких орбитах, обслуживающие по несколько сот судов, буровых платформ и плавучих баз. Для целей ориентирования судов в условиях плохой видимости ИСЗ могут использоваться как небесные тела.

В 1976 г. СССР, США, Канада, Франция договорились о создании Международной организации морской спутниковой связи – ИНМАРСАТ¹. Космическая система, включающая ИСЗ и необходимые для выполнения задач спасания наземные станции, другое оборудование, состоит из двух самостоятельных, но полностью совместимых систем – российской КОСПАС (Космическая система поиска аварийных судов и самолетов) и американо-канадо-французского САРСАТ (Поисково-спасательный спутник). Система начала функционировать в 1982 г. на базе спутника Космос-1383, который только за первые месяцы работы оказал помощь экипажам 3 судов². Правовые основы сотрудничества государств определяются Конвенцией о международной организации морской спутниковой связи 1976 г., которая, по существу, стала Уставом ИНМАРСАТ. В ней отмечаются исключительно мирный характер и цели организации, принципы равноправия суверенитета и взаимной выгоды, на которых должно строиться сотрудничество входящих в ней государств. Коммерческий характер организации повлиял на процедуру принятия решений высшим органом ИНМАРСАТ – Генеральной Ас-

¹ К 1996 г. зона действия ИНМАРСАТ, состоящей из 9 спутников, охватывает 95% планеты. В ее состав входят 79 стран.

² К 1997 г. было спасено чуть менее 2 тыс. человек.

самблеей. Они принимаются квалифицированным большинством при подчинении меньшинства большинству. Представительство в Совете, исполнительном органе ИНМАРСАТ, зависит от величины взноса в бюджет организации. Тем не менее, поскольку государство в любой момент может выйти из ИНМАРСАТ, а также может вести параллельную деятельность по спасанию, надгосударственный характер организации и ее полномочий полностью исключается.

Космическая геология, связанная с использованием данных дистанционного зондирования для прогнозирования и разведки полезных ископаемых Земли, весьма эффективна.

Однако важно и развитие космической геологии в подлинном смысле слова – разработка полезных ископаемых небесных тел и доставка их на Землю. Долгосрочные программы такого рода имеют Китай, Япония, США, а реализация подготовительного этапа намечена этими странами на первое десятилетие XXI в.

Наконец, перспективна идея доставки на Землю астероидов. Так, разработка только одного астероида диаметром в 1,5 км может удовлетворить потребности человечества в никеле, кобальте, других редкоземельных металлов на срок в 4 тыс. лет.

Космические техника и технология связаны с совершенствованием средств использования космоса. Космическая техника, начало которой было положено запуском первого ИСЗ весом в несколько килограммов, поднялась до уровня создания орбитальных станций, полетов в дальний космос, постоянно действующих транспортных космических систем.

Космическая технология нацелена на использование и освоение уникальных свойств космического пространства и его процессов, которые могут быть использованы в различных областях деятельности на Земле – медицине, биологии, энергетике, металлургии. Космическая технология, используя отсутствие гравитации и почти абсолютный вакуум, может обеспечить бесконтейнерную зональную плавку монокристаллических веществ без ограничений, вызываемых на Земле силой тяжести; сварку электронным лучом; вакуумную очистку доставляемых с Земли металлов. В космосе можно создать до 400 новых сплавов, способных революционизировать современное промышленное производство, например, снизить вес авто- и авиатранспорта, что одновременно снизит затраты горючего и пр.; создание в условиях космоса нового материала для коммуникаций – светопровода – даст человечеству эффективную оптическую связь. Стерильность условий работы в космосе обеспечивает возможность получения новых лекарственных препаратов, в частности для лечения болезней крови¹.

¹ Практика использует также понятие “побочные виды космической техники”, которое означает незапланированное или непредусмотренное следствие, результат разработки новой технологии в виде нового оборудования, новых материалов, процессов или специальных знаний более общего характера, а

Таким образом, космические техника и технология являются основой сотрудничества государств в освоении богатств космоса. Международное право, в свою очередь, должно своевременно определять правовые рамки сотрудничества, с тем чтобы обеспечить использование нового вида осваиваемой человечеством территории в соответствии с принципами международного права, под международным контролем, на благо всего человечества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Назовите виды территорий, составляющих космос. Определите вид режима, регулирующего их правовой статус, его источники.
2. Найдите различия в режиме естественных и искусственных небесных тел.
3. Назовите основные принципы международного права, распространяющиеся на космическую деятельность государств, специальные принципы отрасли международного космического права.
4. Каково значение института регистрации космических объектов, запускаемых государствами, международными организациями?
5. Определите специфику ответственности в отрасли международного космического права.
6. Каковы основные признаки абсолютной ответственности за нанесение ущерба космическим объектом?

ЛИТЕРАТУРА

- Верещетин В.С. Правовые проблемы полета человека в космос. М., 1986.
- Курс международного права. Отрасли международного права. Т. 5. М., 1992.
- Международное космическое право. М., 1985.
- Новое в космическом праве (на пути к международному частному космическому праву). М., 1990.
- Словарь международного космического права. М., 1992.

также как вторичное применение в некосмических областях технологии, разработанной главным образом для применения в космической деятельности; например, техника (методы) медконтроля, диагностики, лечения, создания новых материалов. Так, Россия и США применяют для нужд населения созданный для космоса прибор, определяющий качество воздуха и питьевой воды, разрабатывается технология преобразования несъедобного растительного материала (биомассы) в продукты питания: пшеница имеет до 60–65% несъедобной биомассы, которая может быть преобразована в белок при помощи микроорганизмов и ферментов, задействованных в космосе. В 1986 г. во Франции учреждена компания “Новэспас” для целей применения побочных результатов космической деятельности; в России это – Главкосмос и Институт медико-биологических исследований.

Глава XX. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

§ 1. НЕОБХОДИМОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Международное экологическое право – это совокупность принципов и норм, направленных на обеспечение рационального использования природных ресурсов и защиту окружающей среды от загрязнения.

Негативное воздействие на окружающую среду оказывают следующие факторы: а) нерациональное, порой хищническое потребление, а нередко и уничтожение отдельных компонентов природы; б) загрязнение окружающей среды; в) гонка вооружения, вооруженные конфликты и локальные войны.

Вследствие нерационального хозяйствования бесследно исчезли сотни видов крупных млекопитающих, птиц и других видов животных, более тысячи животных находятся под угрозой вымирания. Примерно одна треть сухопутной территории находится под угрозой превращения в пустыню. Например, по сравнению с 1950 г. расходы лесоматериалов в мире увеличились более чем в 2 раза, бумаги – в 6, воды – в 3, зерна – почти в 3 раза, а использование каменного угля в качестве топлива увеличилось в 4 раза. Также в 4 раза увеличилось производство стали. За последние 50 лет мир потерял почти половину своего лесного массива. Чрезмерное рыболовство привело к тому, что популяция рыб находится на грани катастрофы. Эрозия почвы стала серьезной проблемой во многих странах мира. В США, Европе, Китае, Индии, на Ближнем Востоке и в Африке сокращаются запасы воды. Нехватка воды означает и нехватку продуктов питания. Ученые видят решение проблемы охраны окружающей среды в создании экономики нового типа. В частности, она включает вторичное использование сырья и возобновляемых источников энергии, а также стабильный уровень населения.

Второй фактор негативного влияния на окружающую среду – антропогенное загрязнение ее в результате деятельности человека. Проблемой века называют загрязнение природы в результате выпадения кислотных дождей. Сброс в водные системы жидких отходов уменьшает ресурсы чистой пресной воды, ведет к биологическому обеднению всех водных ресурсов.

Однако наивысшую угрозу для человечества и для биосферы представляет ядерное оружие, радиоактивное заражение окружающей среды.

Природа и ее объекты (воздух, моря, леса, животные, космос и т.д.) являются общим достоянием человечества. В охране и рациональном использовании их заинтересовано все мировое сообщество. Защита природы и рациональное использование ее ресурсов – глобальная проблема

современности. Основными условиями решения этой проблемы являются: сохранение мира во всем мире и разоружение, доверие и взаимопонимание между государствами; проведение всеми государствами единой политики по отношению к природе и принятие на своей территории всех мер по ее охране, и прежде всего развитие природоохранительного законодательства; активное участие всех государств во всех акциях по международной защите окружающей природы, осуществляемой в рамках Организации Объединенных Наций и на региональной основе; разработка и принятие международных договоров по охране конкретных компонентов природы и единого договора по охране окружающей среды – основного источника международного экологического права.

Наиболее важной проблемой современности является убеждение государств в необходимости вернуться к многостороннему сотрудничеству. В этой связи принцип 7 Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. гласит: государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли.

Международные экологические проблемы должны решаться на общих принципах и правилах сотрудничества между суверенными государствами, подкрепляемых силой убеждения и переговорами. Региональные проблемы, имеющие потенциальные политические последствия, могут возникнуть, когда соседние страны совместно пользуются общими ресурсами, например, международными реками или региональными морями. Существуют также глобальные экологические ресурсы, такие, как атмосфера и океаны, которые должны стать объектом многосторонних действий. В тех случаях, когда речь идет о ресурсах, принадлежащих одной стране, но представляющих ценность для международного сообщества, например о естественных средах обитания и редких видах животного и растительного мира, конкретные государства имеют право рассчитывать на международное сотрудничество в интересах сохранения общего наследия.

§ 2. ПРИНЦИПЫ И ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Все основные принципы международного права являются регуляторами правоотношений в сфере охраны и рационального использования окружающей человека среды. Вместе с тем международно-правовая охрана окружающей среды имеет свои специфические принципы¹.

1. Окружающая среда – общая забота человечества. Смысл этого принципа заключается в том, что международное сообщество на всех

¹ См.: Sanls P. Principles of International Environmental Law. Manchester University Press, 1995.

уровнях может и должно совместно и в отдельности охранять окружающую среду. Этот принцип не является новым, он применяется в различных отраслях международного права (защита прав человека, международное трудовое право, международное гуманитарное право и т.д.). Применительно к охране окружающей среды рассматриваемый принцип закреплен во многих международных договорах. Например, преамбула Международной конвенции по регулированию китобойного промысла 1946 г. гласит о том, что **народы мира** заинтересованы в сохранении для будущих поколений тех огромных естественных богатств, которые представляют собой стада китов. Преамбула Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. признает, что морская среда и питаемые ею живые организмы имеют жизненное значение для **человека и все люди** заинтересованы в обеспечении управления этой средой таким образом, чтобы не ухудшились ее качество и ресурсы. Преамбула Африканской конвенции по сохранению природы и природных ресурсов 1968 г. подчеркивает, что почва, вода, флора и фауна являются жизненно важными для человечества. Наконец, в преамбуле Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. подтверждается, что сохранение биологического разнообразия является **общей задачей всего человечества**.

2. Окружающая природная среда вне государственных границ является общим достоянием человечества. Природные ресурсы за пределами действия национальной юрисдикции являются общим достоянием, и сохранение их есть задача всех государств и народов; окружающая среда не подлежит национальному присвоению путем провозглашения на нее суверенитета, использования, оккупации или любыми другими средствами. Данный принцип закреплен в Договоре о космосе 1967 г. (ст. IX), Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (в отношении пространства и ресурсов морского дна за пределами континентального шельфа) (часть XI), Соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. (ст. 3).

3. Свобода исследования и использования окружающей среды и ее компонентов. Все государства и международные межправительственные организации вправе без какой-либо дискриминации осуществлять правомерную мирную научную деятельность в окружающей среде. Этот принцип отражен в Договоре об Антарктике 1959 г. (ст. II), Договоре о космосе 1967 г. (ст. 2), Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (часть XIII), Соглашении о Луне 1979 г. (ст. 2) и др.

4. Рациональное использование окружающей среды. Эксплуатация природных ресурсов должна осуществляться на максимально экономном и устойчивом уровне. Государства обязаны осуществлять эффективные мероприятия по воспроизводству и возобновлению природных ресурсов. Это предусмотрено, в частности, Конвенцией о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г.; Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой ис-

чезновения 1973 г.; Конвенцией об охране мигрирующих видов животных 1979 г.

5. Содействие международному сотрудничеству в исследовании и использовании окружающей среды. Международные проблемы, связанные с сохранением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, на основе равноправия и взаимной выгоды, в целях предотвращения, уменьшения и устранения отрицательного воздействия на окружающую среду и воспроизводство природных ресурсов. Данный принцип является одним из основных принципов международно-правовой охраны окружающей среды и закреплён практически во всех договорах (например, в Конвенции об охране природы в южной части Тихого океана 1976 г., Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

6. Взаимозависимость охраны окружающей среды, мира, развития, обеспечения прав человека и фундаментальных свобод. Ещё на первой Конференции ООН по правам человека 1968 г. международное сообщество признало взаимозависимость мира и прав человека. Позже Генеральная Ассамблея в своей резолюции 37/199 от 18 декабря 1982 г. также провозгласила взаимозависимость мира, развития и прав человека. В первом Принципе Стокгольмской декларации 1972 г. провозглашается связь между правами человека и окружающей средой. Декларация РИО-92 по окружающей среде и развитию 1992 г. гласит: забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой. Принцип 25 провозглашает мир, развитие и охрану окружающей среды взаимозависимыми и неразделимыми. Данный принцип закреплён также во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ст. 3) и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 6).

7. Предосторожный подход к окружающей среде. Недостаток научных результатов не может являться причиной для отсрочки принятия существенных мер по недопущению нанесения ущерба окружающей среде¹. Этот принцип закреплён в Принципе 15 Декларации РИО-92 в следующей редакции: в целях защиты окружающей среды государства в зависимости от своих возможностей широко применяют принцип предосторожности. В тех случаях, когда существует угроза серьёзного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога или отсрочки принятия эффективных с точки зрения затрат мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды. Согласно ст. 6 Соглашения об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются

¹ Историю возникновения этого принципа см.: Hohmann H. Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law. London, 1994.

сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г. государства широко применяют **предосторожный подход** к сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб, управлению ими и их использованию, с тем чтобы защищать морские ресурсы и сохранять морскую среду. В соответствии со ст. 3 Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. сторонам следует принимать **предупредительные меры** в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий. Данный принцип отражен также в п. 5 ст. 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водных путей и международных озер 1992 г., п. 2 ст. 3 Конвенции по охране морской среды Балтийского моря 1992 г., п. 2 ст. 2 Конвенции по охране морской среды северно-восточной части Атлантического океана 1992 г.

8. Право на развитие. Этот принцип предусматривает, чтобы право на развитие было тесно связано с охраной окружающей среды. Он четко изложен в Принципе 3 Декларации РИО-92: право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды. Данный принцип отражен также в Декларации ООН по праву развития 1986 г. и Венской декларации и программе действия, принятых на Всемирной конференции ООН по правам человека 1993 г.

9. Предотвращение вреда. В соответствии с данным принципом все государства должны идентифицировать и оценивать вещества, технологии, производство и категории активности, которые влияют или могут влиять существенным образом на окружающую среду. Они обязаны систематически исследовать, регулировать или управлять ими в целях предотвращения нанесения вреда окружающей среде или его существенно уменьшения. Содержание этого принципа в полной мере раскрыто в ст. II Всемирной хартии природы, одобренной XXXVII сессией Генеральной Ассамблеи ООН в 1982 г. Деятельность, способная оказывать вредное воздействие на природу, должна контролироваться, и следует использовать наиболее подходящую технологию, которая может уменьшить масштабы опасности или других вредных последствий для природы. В частности, необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе. Деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть нанесен природе, а в случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должно предприниматься. Деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка ее возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о про-

ведении такой деятельности, она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить ее возможные вредные последствия.

Принцип предотвращения вреда закреплён в п. "с" ст. 7 и п. "в" ст. 8 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., в ст. 7 Принципов и Правил ЮНЕП по охране окружающей среды от шумового загрязнения и сбросов загрязнённых вод, утверждённых Советом управляющих ЮНЕП в 1987 г.

10. Предотвращение загрязнения окружающей среды. Государства должны предпринять, индивидуально или коллективно, все меры, необходимые для предотвращения, уменьшения и контроля за загрязнением любых компонентов окружающей среды, в частности, от радиоактивных, токсичных и других вредных веществ. Для этих целей государства обязаны использовать применяемые на практике меры. Данный Принцип закреплён во многих международных договорах, в частности, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976 г., Конвенции по предотвращению загрязнения Рейна химическими веществами 1976 г.

11. Ответственность государств. Согласно этого принципа любое государство несет политическую или материальную ответственность в рамках своих обязательств, предусмотренных договорными или другими нормами международного права в области охраны окружающей среды. Данный принцип закреплён в Принципе 13 Декларации РИО-92, который обязывает государства сотрудничать в целях разработки дополнительных международно-правовых норм, касающихся ответственности за негативные последствия экологического ущерба, причиняемого деятельности, которая ведется под их юрисдикцией и контролем, районам, находящимся за пределами их юрисдикции. Принцип ответственности государств в четкой форме отражен также в ст. 12 Конвенции по предотвращению загрязнения Средиземного моря 1976 г., в п. 2 ст. 139 и п. 1 ст. 235 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Помимо политической и материальной ответственности государства несут гражданско-правовую ответственность за причинение вреда окружающей среде ее физическими или юридическими лицами или лицами, действующими под его юрисдикцией или контролем. Этот вид ответственности предусмотрен в Принципе 13 Декларации РИО-92, ст. 3 Лондонского протокола 1992 г. к Конвенции о гражданской ответственности за загрязнение нефтью 1969 г., п. 7 ст. 2 Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, нанесенный окружающей среде опасными веществами 1993 г., п. 1 ст. IV Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., ст. 3 Конвенции об ответственности перед третьей стороной в области

ядерной энергии 1960 г., п. "к" ст. 1 Конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. и др.

Государства согласно Принципа 13 Декларации РИО-92 должны разрабатывать национальные законы, касающиеся ответственности за ущерб, наносимый жертвам загрязнения и других видов экологически вредной деятельности, и компенсации такого ущерба.

12. Отказ от иммунитета от юрисдикции международных или иностранных судебных органов. Любой иммунитет от судебного разбирательства в соответствии с национальным законодательством или международным правом неприменим в отношении обязательств, возникающих в силу положений ряда международных конвенций в области охраны окружающей среды. Иными словами, государства не могут ссылаться на иммунитет в отношении судебного разбирательства деликтов, подпадающих под действие соответствующих норм международного экологического права. Этот принцип сформулирован в нескольких договорах гражданско-правового содержания. В частности, он отражен в п. "е" ст. 13 Парижской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1960 г., п. 3 ст. X Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., п. 3 ст. X Брюссельской конвенции об ответственности операторов ядерных судов 1962 г.

Источники международного экологического права. Для эффективной согласованной природоохранительной деятельности государств необходима правовая регламентация. В настоящее время имеется около 500 международных соглашений по различным аспектам охраны окружающей среды. Они могут быть: многосторонними; универсально-глобальными и региональными; регулирующими общие вопросы защиты окружающей среды либо отдельных объектов Мирового океана, атмосферы Земли и околоземного космического пространства и т.д.¹

Анализ договорной практики по охране окружающей среды свидетельствует, что наиболее активно развиваются договорные отношения на двусторонней и региональной основе, направленные на регламентацию охраны отдельных природных объектов в определенных районах. Пока еще не выработана универсальная кодификационная конвенция, которая охватывала бы все аспекты охраны окружающей среды. ООН поручила Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП) кодифицировать международно-правовые нормы и в перспективе разработать универсальную конвенцию в области охраны окружающей среды.

¹ Тексты многих договоров см.: Международные соглашения по охране природы. Сборник документов / Сост. В.А.Чичварин. М., 1966; Международное публичное право. Сборник документов / Сост. К.А.Бекашев, А.Г.Ходаков. Т. I. М., 1996; Adede A.O. International Environmental Law Digest: Instrument for International Responses to Problems of Environment and Development 1972-1992. Amsterdam / London / New York / Tokyo. 1997.

Юбилейный конгресс ООН по международному публичному праву (Нью-Йорк, 13 – 17 марта 1995 г.) одобрил проект Международной хартии по окружающей среде и развитию¹. Он разработан Комиссией по праву окружающей среды МСОП, Всемирным природоохранным союзом в сотрудничестве с Международным советом по праву окружающей среды. Этот документ состоит из 72 статей, определяет юридические рамки по интеграции различных аспектов проблемы охраны окружающей среды и развития. Он представляет собой свод фундаментальных принципов типа кодекса поведения. Многие положения проекта Хартии являются обычными нормами международного права. Предполагается, что положения Хартии облегчат создание международных институциональных механизмов для выполнения действующих международных договоров. Наконец, Хартия ликвидирует пробелы в международном праве охраны окружающей среды и явится основой для разработки новых норм в области охраны окружающей среды на глобальном, региональном и субрегиональном уровнях.

Источниками “мягкого” права являются Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Стокгольмская декларация по окружающей человека среде 1972 г., Всемирная хартия охраны природы 1982 г., Декларация РИО-92. Они содержат важные и признаваемые мировым сообществом принципы. Но большинство из них не могут применяться непосредственно. Они определяют задачи международного сообщества и в некоторых случаях содержат директивы для достижения этих целей. Однако в настоящее время имеется очень мало универсальных норм, налагающих на все государства обязанность по защите окружающей среды в целом (исключением является ст. 192 Конвенции ООН по морскому праву, которая обязывает все государства защищать и сохранять морскую среду).

Источником международно-правовой регламентации охраны природной среды является также международный обычай. Ему в охране окружающей среды принадлежит еще значительная роль, ибо эксплуатация многих природных ресурсов пока не регламентируется договорными нормами.

Ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, принятых единогласно, вбирают в себя обычные нормы международного права и в силу этого являются обязательными для государств. Последние стремятся к их выполнению. Так, Генеральная Ассамблея на своей XXIV сессии в декабре 1969 г. приняла резолюцию, которая объявила мораторий на разработку минеральных ресурсов международного района морского дна. Эта резолюция признается всеми государствами и должна ими соблюдаться.

¹ См.: Draft International Covenant on Environmental and Development. IUCN. – The World Conservation Union. 1995.

§ 3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Международные организации вносят весомый вклад в охрану окружающей среды. Разумеется, наиболее опутимую роль играют ООН и ее специализированные учреждения.

Организация Объединенных Наций в настоящее время является центром сосредоточения всех форм природоохранительного сотрудничества государств. ООН располагает целой системой органов, которые заняты развитием международной природоохранительной деятельности государств. При Генеральной Ассамблее имеется Научный комитет по действию атомной радиации, Комитет по использованию космического пространства в мирных целях (КОСПАР) и др.

Другим органом ООН, в работе которого значительное место занимает координация сотрудничества государств в области охраны природы, является Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Он принимает исследования и составляет доклады по международным вопросам охраны окружающей среды и дает рекомендации по любым аспектам этой проблемы Генеральной Ассамблее, членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям. При ЭКОСОС имеется Комитет по природным ресурсам. Природоохранными проблемами занимаются также региональные экономические комиссии, ряд специализированных учреждений ООН (ВОЗ, ИМО, ФАО, ЮНЕСКО, МОТ, ВМО, ИКАО и др.), а также МАГАТЭ.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) разработала международную программу "Человек и биосфера" и координирует ее выполнение. В ее рамках были разработаны Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц 1971 г. и др.

Центр всемирного наследия ЮНЕСКО работает над выполнением Конвенции об охране культурного и природного наследия и созданием региональной системы для охраны памятников, включенных в список мирового культурного наследия (в этот список внесено около 300 объектов). Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО проводит исследования по влиянию загрязнителей на морскую среду и разрабатывает соответствующие рекомендации.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) занимается изучением проблемы загрязнения атмосферного воздуха, разрабатывая единые показатели загрязнения воздуха; проводит анализ законодательства отдельных стран по этому вопросу и др.

Международная морская организация (ИМО) занимается вопросами охраны морской среды, разрабатывает конвенции по охране морской

среды и созывает международные конференции по охране Мирового океана.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) разрабатывает технические проекты охраны земель, лесов, вод, животного и растительного мира и предлагает их государствам-членам для руководства, а также разрабатывает проекты конвенций по охране указанных объектов.

Важные технико-юридические нормы и правила охраны окружающей среды от авиационного шума регулярно одобряются **Международной организацией гражданской авиации (ИКАО)**. Стандарты и Рекомендуемая практика по авиационному шуму были впервые приняты Советом ИКАО 2 апреля 1971 г. в соответствии со ст. 37 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. и оформлены в виде Приложения 16 к Конвенции "Охрана окружающей среды". В дальнейшем эти Стандарты и Рекомендуемая практика дополнялись и совершенствовались. В них содержатся методы расчета шума и критерии использования эксплуатационных методов снижения шума. По рекомендации ИКАО государства-члены одобрили правила сертификации авиационного шума.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) с 1958 г. осуществляет программу "Ядерная безопасность и защита окружающей среды", цель ее – обеспечение безопасности использования ядерной энергии и защита человека и окружающей среды от ядерной радиации, радиоактивных и других выбросов с ядерных установок.

Природоохранительная деятельность государств в рамках ООН и на национальной основе привела к необходимости создания в ООН специального механизма по координации сотрудничества государств в области охраны окружающей среды. Таким механизмом стала **Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)**, созданная в 1972 г.¹ Во главе ЮНЕП стоит Совет управляющих из представителей 58 стран.

Основные функции Совета: а) содействие международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставление по мере необходимости рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики; б) осуществление общего руководства и координации программ в области окружающей среды, выполняемых организациями ООН; в) подготовка обзоров состояния окружающей среды и определение путей международного сотрудничества; г) осуществление постоянного наблюдения за влиянием национальной и международной политики и природоохранительных мер для развивающихся стран; д) подготовка обзора мероприятий, предусмотренных Фондом окружающей среды, и др.

Важнейшими направлениями природоохранительной деятельности ЮНЕП являются: а) охрана отдельных природных объектов (защита

¹ См.: Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986. С. 129–135.

морской среды, охрана почв и пресных вод); б) борьба с различными видами вредного воздействия (борьба с опустыниванием, загрязнением); в) рациональное использование природных ресурсов; г) создание мировой справочной службы по наблюдению за состоянием окружающей среды (мониторинг); д) изучение экономических особенностей развития населенных пунктов; е) разработка международно-правовой основы природоохранительной деятельности.

При поддержке ЮНЕП разработаны и приняты Конвенция по охране Средиземного моря от загрязнения 1976 г., Кувейтская региональная конвенция по охране морской среды от загрязнения 1978 г., Боннская конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и многие другие.

Всемирный союз охраны природы создан в 1948 г. Штаб-квартира находится в Женеве. Его членами являются государства, правительственные учреждения и организации, международные и национальные неправительственные организации. Союз объединяет 800 членов из 125 государств. Работа его сосредоточена в 6 комиссиях, членами которых являются 6 тыс. экспертов. Союз активно участвовал в разработке международных норм и правил по сохранению биологического разнообразия и управлению различными компонентами природных ресурсов. Союз оказывает большую помощь государствам в подготовке национальных стратегий по охране окружающей среды и реализации их полевых проектов.

Союз активно участвует в международном нормотворческом процессе. Им подготовлены проекты многих действующих конвенций. Под руководством Союза разработан проект Международной хартии по окружающей среде и развитию и комментарии к нему. Союз совместно с ЮНЕП и Всемирным фондом по охране природы разработал и опубликовал Всемирную стратегию по охране природы (1980 г.) и Стратегию по поддержке жизненного уровня на должном уровне (1991 г.)

Помимо универсальных организаций проблемами охраны окружающей среды вплотную занимаются многие региональные организации общей и специальной компетенции.

Европейский союз. Маастрихтский договор о ЕС определяет природоохранительные цели организации – содействовать на международном уровне мерам, относящимся к региональным и общемировым проблемам охраны окружающей среды. К Маастрихтскому договору приложены три декларации по природоохранительной тематике: директивы о вредных выбросах; о воздействии мероприятий ЕС на охрану окружающей среды; о защите животных.

Совет ЕС 7 мая 1990 г. одобрил постановление “Об учреждении Европейского агентства по окружающей среде и Европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой”. Это Агентство снаб-

жает Европейский союз и государства-члены объективной информацией, необходимой для разработки и осуществления действенной и эффективной политики в отношении окружающей среды. Оно составляет квалифицированные отчеты о качестве, интенсивности и характере воздействия на окружающую среду, разрабатывает единообразные оценочные критерии, данные о состоянии среды. Приоритетными в деятельности Агентства являются следующие вопросы: качество воздуха и выбросы в атмосферу; качество воды, загрязняющие агенты и водные ресурсы; состояние почвы, фауны, флоры и биотоков; землепользование и природные ресурсы; регулирование отходов; шумовое загрязнение; химические вещества, наносящие вред окружающей среде; охрана побережий.

Комиссия для стран южной части Тихого океана, созданная в 1947 г., содействует улучшению экономических, социальных и культурных условий, а также охране окружающей среды посредством взаимных консультаций.

Полезную работу по кодификации и прогрессивному развитию международного экологического права проводят **Всемирный фонд охраны дикой живой природы**, **Международный институт по окружающей среде и развитию**, **Международный совет по природоохранному праву и др.**

§ 4. МИРОВОЙ ОКЕАН КАК ОБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Мировой океан имеет исключительное значение в жизнеобеспечении Земли. Океан – это “легкие” Земли, источник питания населения земного шара и сосредоточие огромных богатств полезных ископаемых. Но научно-технический прогресс отрицательно сказался на жизнеспособности океана – интенсивное судоходство, активизация добычи нефти и газа в водах континентального шельфа, сбрасывание в моря нефтяных и радиоактивных отходов привели к тяжелым последствиям: к загрязнению морских пространств, к нарушению экологического равновесия в Мировом океане. В настоящее время перед человечеством стоит глобальная задача – срочно ликвидировать ущерб, нанесенный океану, восстановить нарушенное равновесие и создать гарантии сохранения его в будущем. Нежизнеспособный океан пагубно скажется на жизнеобеспечении всей Земли, на судьбе человечества.

В целях охраны Мирового океана принят целый ряд многосторонних и региональных соглашений.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 192) обязывает государства защищать и сохранять морскую среду. Государства должны принимать все меры, необходимые для обеспечения того, чтобы деятельность под их юрисдикцией или контролем не причиняла ущерба

другим государствам и их морской среде путем загрязнения. Эти меры относятся ко всем источникам загрязнения морской среды. Они, например, включают меры, направленные на уменьшение в максимально возможной степени: а) выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ из находящихся на суше источников, из атмосферы или через нее путем захоронения; б) загрязнения с судов (в частности, меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению безопасности работ на море, предотвращению преднамеренных и непреднамеренных сбросов и по регламентации проектирования, конструкции, оборудования, комплектования экипажей и эксплуатации судов); в) загрязнения от установок и устройств, используемых при разведке и разработке природных ресурсов морского дна и его недр (в частности, меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению безопасности работ на море и по регламентации проектирования, конструкции, оборудования, комплектования персонала и эксплуатации таких установок или устройств); г) загрязнения от других установок и устройств, эксплуатируемых в морской среде (в частности, меры по предотвращению аварий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению безопасности работ на море).

Государства обязаны не переносить ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой или не превращать один вид загрязнения в другой.

Согласно ст. 207 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. государства должны принимать законы и правила для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из находящихся на суше источников, в том числе рек, эстуариев, трубопроводов и водоотводных сооружений, принимая во внимание согласованные в международном порядке нормы, стандарты и рекомендуемые практику и процедуры.

Эта Конвенция обязывает государства принимать законы и правила для предотвращения загрязнения, вызываемого деятельностью на морском дне, захоронением твердых веществ, загрязнением с судов из атмосферы. Причем национальные законы и правила должны быть не менее эффективными, чем глобальные нормы и стандарты.

Государства флага судна и государства порта обязаны обеспечить выполнение национальных и международных правил по предотвращению загрязнения Мирового океана. На государства возлагается выполнение их международных обязательств по защите и сохранению морской среды. Они несут ответственность в соответствии с международным правом. При осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей относительно предотвращения загрязнения морской среды государства не допускают никакой дискриминации по форме или по существу против судов любого другого государства.

Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (с последующими поправками) содержит технико- юриди-

ческие нормы для предотвращения загрязнения моря не только нефтью, но и другими вредными веществами, которые перевозятся на судах или образуются в процессе их эксплуатации.

Суда, подпадающие под действие этой Конвенции, обязаны иметь Международные свидетельства о предотвращении загрязнения нефтью и сточными водами с судов, а также Международное свидетельство о предотвращении загрязнения при перевозке ядовитых жидких веществ наливом.

Судно, которое обязано иметь соответствующее свидетельство во время пребывания в портах или удаленных от берега терминалах, находящихся под юрисдикцией какой-либо стороны Конвенции, подлежит инспектированию уполномоченными должностными лицами. Любое такое инспектирование ограничивается лишь проверкой наличия на судне действительного свидетельства. Если судно не имеет такого свидетельства, то ему не будет разрешен выход в море.

Согласно ст. 11 Конвенции государства-участники обязуются направлять в ИМО тексты законов, приказов, декретов, правил и других актов, изданных ими по различным вопросам применения данной Конвенции.

Конвенция запрещает сброс в море всех видов пластмасс, включая синтетические тросы, рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора. Сброс в море перечисленных ниже видов мусора производится как можно дальше от ближайшего берега, но во всяком случае такой сброс запрещается, если расстояние от ближайшего берега составляет менее 25 миль – в случае сброса обладающих плавучестью репарационных, обшивочных и упаковочных материалов и не менее 12 миль – в случае сброса пищевых отходов и прочего мусора.

В настоящее время наибольшее зло Мировому океану приносит загрязнение его нефтью. Ежегодно из различных источников в морскую среду попадает 12–14 млн. т нефти. Конвенция предусматривает: а) запрет на сброс и загрязнение Мирового океана с любых судов, за исключением военных кораблей и судов, используемых на государственной некоммерческой службе; б) запрет на любой сброс в море нефти и нефтеводяной смеси с судов (в Конвенции дан перечень всех известных вредных веществ); в) установление особых районов с жестким режимом, где сброс опасных веществ полностью и в категорической форме запрещен (Балтийское, Черное, Средиземное и Красное моря, Персидский и Оманский заливы). Конвенция установила единые международные стандарты по предотвращению загрязнения моря всеми видами вредных веществ в результате эксплуатации судов и распространяет эти требования не только на ее участников, но и на государства, не подписавшие ее. Это объясняется тем, что только при глобальном выполнении указанных в Конвенции стандартов можно полностью добиться предотвращения загрязнения Мирового океана.

Конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, и Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. В первой Конвенции сказано о необходимых мерах по устранению аварийных ситуаций и правах прибрежного государства на применение принудительных мер по ликвидации аварии, а в случае, если имеется угроза загрязнения побережья, оно может даже потопить судно, виновное в создании такой ситуации. Вторая Конвенция посвящена ответственности и возмещению ущерба в случае аварии судна, приведшей к загрязнению нефтью морского побережья. Согласно ст. 2 Конвенции (в редакции 1992 г.) собственник судна с момента инцидента или, если инцидент состоит из ряда происшествий, с момента первого происшествия несет ответственность за любой ущерб от загрязнения, причиненный судном в результате инцидента. Однако собственник судна имеет право ограничить свою ответственность в отношении любого одного инцидента общей суммой, исчисляемой следующим образом: а) 3 млн. расчетных единиц для судна вместимостью не более 5000 единиц; б) для судна вместимостью более 5000 единиц, дополнительно к сумме, упомянутой в п. "а", добавляется 420 расчетных единиц за каждую последующую единицу вместимости, при условии, однако, что эта общая сумма ни в коем случае не превышает 59,7 млн. расчетных единиц. Вместе с тем собственник судна не имеет права ограничить свою собственность по Конвенции 1969 г., если доказано, что ущерб от загрязнения явился результатом его собственного действия или бездействия, совершенного либо с намерением причинить такой ущерб, либо по самонадеянности и с пониманием вероятности возникновения такого ущерба.

Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г. обеспечивает компенсацию ущерба от загрязнения в той мере, в какой защита, предоставляемая по Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., является недостаточной. Общая сумма компенсации, выплачиваемой Фондом и на основе Конвенции 1992 г., не должна превышать 135 млн. расчетных единиц.

В случае инцидента, вызывающего загрязнение нефтью, необходимы быстрые и эффективные действия в целях уменьшения ущерба, который может быть причинен в результате такого инцидента. В целях осуществления предупредительных и предохранных мер 30 ноября 1990 г. заключена Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству. Согласно ст. 3 Конвенции каждая сторона должна обеспечить, чтобы суда, имеющие право плаванья под ее флагом, имели на борту судовой план чрезвычайных мер по борьбе с загрязнением нефтью. Государства обязуются принимать индивидуально или совместно все надлежащие меры в соответствии с положениями Конвенции 1990 г. и Приложения к ней по

обеспечению готовности на случай инцидента, вызывающего загрязнение нефтью, и борьбе с ним.

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. Одним из пагубных явлений, способствующих не только загрязнению, но и отравлению Мирового океана, является использование некоторыми странами (особенно СССР/Россией и США) его морского дна для захоронения радиоактивных отходов и отработанного сырья и химического производства. Это не только наносит невосполнимый ущерб животному и растительному миру океана, но отравленные воды его становятся опасными для существования самого человека. Для предотвращения подобной преступной практики и была принята эта Конвенция.

Конвенция запрещает сброс в море отходов и других материалов с судов, самолетов, платформ и иных конструкций, потопление этих материалов отдельно или вместе со средствами их транспортировки. Сброс возможен только в исключительных случаях: “для обеспечения безопасности человеческих жизней или судов, самолетов, платформ или при форс-мажорных обстоятельствах”, а также при получении предварительного разрешения, выданного компетентными властями (в РФ – Госкомэкологии) на сброс менее опасных материалов.

В Конвенции дан перечень веществ, сброс которых полностью запрещен. К таким веществам относятся, в частности, хлорорганические соединения, ртуть, кадмий и их соединения, устойчивые пластмассы, сырая и топливная нефть и ее смеси, радиоактивные отходы с высоким уровнем радиации, вещества, изготовленные для ведения биологической и химической войны.

Дополнением к вышеуказанным многосторонним (универсальным) конвенциям являются: Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г.; Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения 1976 г.; Конвенция об охране морской среды и прибрежных зон юго-восточной части Тихого океана 1981 г.; Региональная конвенция по охране морской среды Красного моря и Аденского залива 1982 г.; Конвенция об охране и освоении морской среды Большого Карибского района 1983 г.; Конвенция по охране морской среды Северо-Восточной Атлантики 1992 г. и т.д.

Международная конвенция по спасанию 1989 г. (вступила в силу 14 июля 1996 г.) предусматривает возмещение расходов спасателям и выплату им 30% таких расходов в случае минимизации ими ущерба морской среде. В определенных случаях “премиальные” могут составить 100% величины ущерба.

Охрана живых ресурсов Мирового океана. Несмотря на очевидный перелом практически всех морских биоресурсов, мировой улов рыбы и беспозвоночных продолжает увеличиваться довольно ощутимыми темпами. В последние годы мировой улов составляет 112–115 млн. т. ФАО

рекомендует государствам ограничить промысел, с тем чтобы содействовать восстановлению запасов. В частности, в ближайшие годы потребуются принять меры в следующих областях: а) контроль за промысловым усилием и ликвидация избыточных промысловых мощностей; б) принятие решения по распределению ресурсов между пользователями; в) предоставление более эффективных прав пользователям; г) совершенствование механизма принятия решений по использованию ресурсов; д) внедрение принципа предосторожного подхода к сохранению рыбных запасов и управлению ими.

В настоящее время действует более 100 универсальных и региональных договоров по охране живых морских ресурсов и регулированию рыболовства.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит основные принципы и механизмы сохранения живых ресурсов Мирового океана и управления ими. В соответствии со ст. 117 Конвенции все государства обязаны принимать такие меры или сотрудничать с другими государствами в принятии в отношении своих граждан таких мер, какие окажутся необходимыми для сохранения живых ресурсов открытого моря. Государства сотрудничают друг с другом в сохранении живых ресурсов и управлении ими в районах открытого моря. Государства, граждане которых ведут промысел разных живых ресурсов в одном и том же районе или одних и тех же живых ресурсов, вступают в переговоры в целях принятия мер, необходимых для сохранения этих живых ресурсов.

В случае, когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются в исключительных экономических зонах двух или более прибрежных государств, государства должны стремиться прямо или через соответствующие субрегиональные или региональные организации согласовать меры, необходимые для координации и обеспечения сохранения и увеличения таких запасов. Сохранение и рациональное использование многих конкретных видов рыб регламентируется Соглашением об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими 1995 г.

Для сохранения рыбных запасов государства обязаны принимать меры по обеспечению их долгосрочной устойчивости. Такие меры основываются на наиболее достоверных научных данных. Государства широко применяют предосторожный подход к сохранению и управлению запасами и их использованию, с тем чтобы защитить морские живые ресурсы и сохранять морскую среду.

Соглашение 1995 г. предусматривает механизмы международного сотрудничества в интересах сохранения и управления рыбными запасами как в зонах национальной юрисдикции, так и в районах открытого моря. Таковыми являются непосредственные переговоры с целью заключения соответствующего договора, создание субрегиональных или региональных международных организаций.

Государства, не являющиеся членами региональной рыбохозяйственной организации и договоренности и не дающие своего согласия на применение мер по сохранению живых морских ресурсов, обязаны сотрудничать с другими государствами и международными рыболовными организациями в соответствии с Конвенцией 1982 г. и Соглашением 1995 г. в целях сохранения соответствующих трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими.

Помимо универсальных договоров государствами заключено более 100 региональных и двусторонних конвенций и соглашений по сохранению живых ресурсов и управлению ими: например, Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана 1978 г., Конвенция об охране морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция об охране лосося в северной части Атлантического океана 1982 г. Эти и другие конвенции содержат перечень обязательств государств по сохранению живых морских ресурсов в соответствующей акватории Мирового океана. В рамках международных рыболовных организаций ежегодно устанавливается оптимально допустимый улов, который распределяется между государствами. Конвенции предусматривают национальный и международный контроль за судами в целях обеспечения выполнения ими правил промысла.

Охрана международных водных систем (международных рек и международных озер). Большинство международных рек впадает в Мировой океан и соответственно действует на его среду, флору и фауну, поэтому охрана вод международных рек является составной частью проблемы защиты вод Мирового океана. Недопущение загрязнения акватории и сохранение живых ресурсов международных рек и озер — таковы главные направления природоохранительной деятельности прибрежных государств.

Решение указанных задач прибрежные государства осуществляют на основе региональных двусторонних соглашений и национальных законов, которые занимают значительное место в правовой защите международных водных систем. В соглашениях, как правило, указано, что прибрежные государства должны принимать все разумные меры для уменьшения существующего загрязнения вод в международном водном бассейне до такой степени, чтобы ни акваториям бассейна другого государства, ни водам Мирового океана не наносился ущерб.

Виновное в загрязнении вод государство должно компенсировать нанесенный ущерб. Например, по Соглашению между правительствами СССР и ЧССР по вопросам водного хозяйства пограничных рек от 26 ноября 1968 г. оба государства стремятся сохранить чистоту пограничных вод, по возможности снижать в соответствии со своими хозяйственными и техническими возможностями их загрязнение путем строительства и реконструкции очистных сооружений; Европейское соглашение об ограничении применения некоторых детергентов в моющих и

чистящих веществах от 16 сентября 1968 г. направлено против отравления вод химическими веществами и на соблюдение единства требований в национальном законодательстве по установлению контроля за загрязнением водных систем.

В настоящее время действуют более 100 договоров по охране международных рек от загрязнения, которые в основном содержат запретительные нормы относительно сброса нефти, химических и органических веществ в речную среду. Например, Конвенция о защите Рейна от загрязнения хлоридами 1976 г. предусматривает ежегодное сокращение сброса хлоридов в Рейн. Конвенция о защите Рейна от загрязнения химическими веществами 1976 г. строго регламентирует сброс веществ в Рейн. Нормы сброса таких веществ определяются Международной комиссией по охране Рейна от загрязнения (ст. 2).

Согласно ст. 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие. При осуществлении этих мер государства руководствуются необходимостью принятия мер по предупреждению возможного трансграничного воздействия опасных веществ до установления причинно-следственной связи между опасными веществами и возможным трансграничным воздействием. Расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, несет тот, кто допустил загрязнение. Согласно ст. 3 этой Конвенции для предотвращения, ограничения и сохранения трансграничного воздействия стороны разрабатывают, утверждают и осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и политические меры.

Нормы и правила по охране международных водных систем содержатся также в Европейской конвенции о защите пресной воды от загрязнения 1969 г., Европейской конвенции о защите международных водотоков от загрязнения 1974 г., Декларации о сотрудничестве придунайских государств по вопросам водного хозяйства реки Дунай, в особенности его вод от загрязнения 1985 г., Соглашении между Швецией и Францией о защите вод озера Ломан 1962 г. и др.¹

§ 5. ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ОТ РАДИОАКТИВНОГО ЗАРАЖЕНИЯ

Наиболее тяжким и пагубным по своим последствиям является загрязнение природы радиоактивными веществами. Особенно опасными

¹ См.: Гуреев С.А., Тарасова И.Н. Международное речное право. М., 1993. С. 157–189.

являются испытания и возможное применение ядерного оружия как по масштабам воздействия на природу, так и по трудностям восстановления природы, подвергшейся заражению радиоактивными веществами.

Наземный ядерный взрыв произведет значительные нарушения геосферы, биосферы и атмосферы. По мнению зарубежных ученых, ядерный взрыв мощностью около 1 мтг уничтожит всех позвоночных животных на площади 30 тыс. га. Взрыв нейтронной бомбы мощностью 1 ктг приведет к быстрой гибели людей на площади 270 га, млекопитающих и птиц – на 490 га, земноводных и пресмыкающихся – на 390 га, насекомых – на 100 га, микроорганизмов и бактерий – на 40 га и уничтожит хвойные леса на площади 310 га и т.д.¹

Принцип 24 Декларации РИО-92 гласит: война неизбежно оказывает разрушительное воздействие на процесс устойчивого развития. Поэтому государства должны уважать международное право, обеспечивая защиту окружающей среды при возникновении вооруженных конфликтов, и сотрудничать при необходимости в деле его дальнейшего развития.

Полное и глобальное запрещение ядерного, радиологического и нейтронного оружия помогло бы решить проблему защиты окружающей среды от опасного для всего человечества радиоактивного заражения. В этом направлении сделаны первые шаги – запрещено испытание ядерного оружия в трех средах (1963 г.), его распространение (1968 г.), размещение ядерного оружия на дне морей и океанов (1971 г.), в Антарктике (1959 г.) и космосе (1967 г.), созданы безъядерные зоны в Африке, Антарктике, в Латинской Америке, южной части Тихого океана и других регионах.

Использование атомной энергии в мирных целях может нанести также огромный вред окружающей среде, если государства не будут принимать эффективные меры по обезвреживанию продуктов такого производства, а также по охране ядерного материала от незаконного захвата (в том числе и при перевозке его) и использования. В 1980 г. была принята Конвенция о физической защите ядерного материала (см. гл. XXI).

Согласно Международной конвенции об ответственности операторов ядерных судов 1962 г. и Конвенции о гражданской ответственности в области морских перевозок ядерных материалов 1971 г. оператор ядерной установки несет исключительную ответственность за ущерб, причиненный ядерной аварией, в том числе происшедшей во время морской перевозки ядерных материалов.

На XXXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1980 г. по инициативе Советского Союза была принята резолюция “Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений”. В этой резолюции подчеркивается взаимосвязь и

¹ См.: Вавилов А.М. Экологические последствия гонки вооружений. М., 1984. С. 69.

взаимозависимость решения проблем прекращения гонки вооружений и охраны окружающей среды. В резолюции сказано, что достижение договоренностей между государствами о прекращении гонки вооружений, в том числе испытаний ядерного, нейтронного и радиологического оружия, а также химических отравляющих веществ не только привело бы к оздоровлению окружающей среды, но и высвободило бы огромные материальные ресурсы для осуществления международных и национальных программ по охране окружающей среды как в отдельных регионах мира, так и в глобальном масштабе.

§ 6. ОХРАНА ЖИВОТНОГО МИРА

Охрана диких животных. С момента зарождения жизни исчезновение видов животного мира было и остается непреложным фактом. Из полумиллиарда видов к настоящему времени осталось несколько миллионов. Если в прошлом процесс исчезновения происходил в результате естественных причин, то сегодня основной его движущей силой является деятельность человека. Под международной охраной находятся киты, тюлени, моржи, белые медведи, дельфины и многие другие виды животного мира.

Международные договоры по охране животного мира можно объединить в две группы: договоры, направленные на охрану флоры и фауны в целом, и договоры, охраняющие одну популяцию (вид, семейство и т.д.).

К первой группе договоров относится Конвенция о сохранении фауны и флоры в их природном состоянии 1933 г. Сохранение природной фауны и флоры в некоторых частях мира, особенно в Африке, осуществляется путем создания национальных парков и заповедников, регулирования охоты и коллекционирования отдельных видов. Участники Конвенции создают национальные парки и природные заповедники на своей территории (ст. 3) и контролируют все населенные пункты в них (ст. 4). Конвенция поощряет "одомашнивание" экологически ценных диких животных (ст. 7). Конвенция призывает установить контроль над торговлей, охотничьими трофеями и производством изделий из них (ст. 9). Запрещаются некоторые методы охоты, например, применение ядов, взрывчатых веществ, ослепляющего света, сетей, ям, силков и т.д.

Примерно такие же методы охраны животного мира предусмотрены в Конвенции об охране природы и сохранении животного мира в Западном полушарии 1940 г. Целью этой Конвенции является охрана всех видов и родов коренной американской фауны и флоры от исчезновения, а также районов, исключительных по своей живописности, геологическим образованиям или представляющих эстетическую, историческую или научную ценность.

Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г. заключена с целью защиты животных, мигрирующих через националь-

ные границы или вне этих границ. Конвенция содержит перечень исчезающих видов животных и мигрирующих видов, которые являются предметом соглашений государств (более 300 видов). Целью каждого такого соглашения является восстановление или обеспечение благоприятного статуса сохранности конкретного мигрирующего вида. В ст. V Конвенции 1979 г. определено примерное одержание такого соглашения. Контроль за выполнением данной Конвенции осуществляет Конференция сторон.

Эффективной мерой охраны диких животных является международно-правовая регламентация их транспортировки и продажи. В этих целях 3 марта 1973 г. заключена Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Конвенция 1973 г. содержит три приложения. В приложении I включены все виды, находящиеся под угрозой исчезновения, торговля которыми оказывает или может оказать на их существование неблагоприятное влияние. Торговля образцами этих видов должна особенно строго регулироваться, с тем чтобы не ставить далее под угрозу их выживание, и должна быть разрешена только в исключительных случаях. Приложение II включает все виды, которые в данное время хотя и не обязательно находятся под угрозой исчезновения, но могут оказаться под такой угрозой, если торговля образцами таких видов не будет строго регулироваться в целях недопущения такого использования, которое несовместимо с их выживанием. Это приложение включает также другие виды диких животных, которые должны подлежать регулированию для того, чтобы над торговлей образцами некоторых видов мог быть установлен эффективный контроль. В приложении III включены все виды, которые по определению любого государства – участника Конвенции 1973 г. подлежат регулированию в пределах ее юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и в отношении которых необходимо сотрудничество других сторон и контроль за торговлей. Статьи III–V этой Конвенции подробно регулируют торговлю образцами видов, включенных в приложения I, II и III.

Ко второй группе договоров относятся Международная конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г., Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г. и многие другие.

Международная конвенция по регулированию китобойного промысла предусматривает охрану всех видов китов от истребления и сохранение для будущих поколений тех огромных естественных богатств, которые представляют собой запасы китов. Международная китобойная комиссия (МКК) ежегодно утверждает приложение к Конвенции 1946 г., в котором определяются охраняемые и неохраняемые виды китов, а также устанавливают открытые и закрытые сезоны и районы промысла; размеры китов каждого вида, разрешенных к убою; типы орудий промысла; способы измерения и учета количества убитых китов.

С 1985 г. установлен мораторий на добычу всех видов китов (кроме мелких китов – малых полосатиков) для стран, ведущих экспедиционный промысел с помощью флотилий, а с 1986 г. – с береговых китобойных станций. С 1980 г. действует решение МКК о создании в открытой части Индийского океана к северу от 55° ю.ш. китового заповедника.

В 1979 г. ряд государств Латинской Америки подписали Конвенцию об охране и рациональном использовании ламы-витони. Согласно ст. 2 запрещаются охота на этот вид лам и незаконная торговля ими. Запрещается также экспорт фертильной спермы и другого полового материала ламы-витони (за исключением экспорта в страны-участницы для научных исследований и/или восстановления популяций). Конвенция 1979 г. обязывает государства создавать национальные парки, заповедники и прочие охраняемые районы в целях охраны и восстановления популяций ламы-витони. Для контроля за выполнением требований этой Конвенции образована Техническая административная комиссия.

Соглашение о сохранении белых медведей запрещает добычу белых медведей, за исключением следующих случаев: а) для подлинно научных целей; б) в целях сохранения; в) для предотвращения серьезного нарушения рационального использования других живых ресурсов; г) местным населением с использованием традиционных методов охоты; д) там, где белые медведи добываются или могут добываться традиционными средствами гражданами государства – участника Соглашения 1973 г. Шкуры и другие ценные предметы, полученные в результате добычи в соответствии с пп. “б” и “в”, не могут быть использованы в коммерческих целях. Статья IV Соглашения 1973 г. запрещает использование для добычи белых медведей самолетов и крупных моторных судов. Государства-участники запрещают экспорт, импорт и доставку на свою территорию, а также торговлю в пределах своей территории белых медведей или любой их части, или полученной из них продукции, добытых в нарушение Соглашения 1973 г.

Охрана диких птиц осуществляется с помощью универсальных и региональных международно-правовых норм. Одним из первых международных договоров в этой области явилась Международная конвенция об охране птиц 1950 г. Конвенция взяла под охрану (по крайней мере, на период размножения) все виды птиц и, кроме того, перелетных птиц во время пролета к местам гнездования, особенно в марте – июле. В течение всего года под охраной находятся те виды птиц, которым грозит вымирание или которые представляют научный интерес. Согласно ст. 3 запрещается ввозить, вывозить, перевозить, продавать, выставять на продажу, покупать, дарить или содержать в неволе в течение периода охраны данного вида любую птицу или даже любую часть птицы живой или мертвой, отстреленной или отловленной в нарушение закона. Кон-

венция 1950 г. запрещает в течение периода охраны определенного вида, особенно в период размножения, снимать или уничтожать гнезда, строящиеся или уже используемые; брать или повреждать, перевозить, ввозить и вывозить, продавать, выставлять на продажу, покупать, уничтожать яйца или даже их скорлупу, а также выводки птенцов, живущих в условиях естественной свободы. Государства-участники обязаны отразить в своем законодательстве положения, запрещающие или ставящие под контроль применение силиков, птичьего клея, ловушек, крючков, сетей, отравленных приманок или дурманящих средств, садков сетевых для уток; зеркал; рыболовных сетей и т.д. Государства-участники создают заповедники для разведения птиц.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц 1971 г. преследует цель приостановить постепенное наступление на водно-болотные угодья и их уничтожение в настоящее время и в будущем. Государства-участники определяют по меньшей мере одно национальное водно-болотное угодье для включения в перечень водно-болотных угодий международного значения (ст. 2). Государства учитывают свою международную ответственность за охрану, управление и рациональное использование популяций мигрирующих диких птиц. Одним из средств защиты птиц является создание природных заповедников на водно-болотных угодьях.

Принцип охраны птиц через среду обитания закреплён также в Соглашениях между СССР и Японией 1993 г. и СССР и США 1976 г.

§ 7. ОХРАНА РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА

По мере уничтожения растительного мира снижается качество жизни миллионов людей. Более того, в результате разрушения растительности, которая служила людям в качестве источника энергии для бытовых нужд и многих других благ, поставлено под угрозу само существование человечества. Например, если уничтожение тропических лесов будет продолжаться такими же темпами, как сейчас, то к 2000 г. будет уничтожено не менее 225 млн. га. Если разрушение влажно-тропических лесов не будет приостановлено, то от 10 до 20% животной и растительной жизни нашей планеты будет уничтожено.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. одобрила Принципы для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов. Этот документ впервые признал важную роль нетропических лесов в поддержании глобального баланса поглощения углерода и выделения кислорода. В Принципах речь идет о всех видах лесов: естественных и культивируемых, во всех географических регионах и климатических зонах, включая

леса среднего пояса. Основная цель Принципов – содействие рациональному использованию, сохранению и освоению лесов и реализации их многоцелевых и взаимодополняющих функций и видов использования. Они отражают впервые достигнутый глобальный консенсус по вопросу лесов.

Согласно Принципа 10 устойчивое и рациональное использование лесных ресурсов необходимо осуществлять в соответствии с политикой и приоритетами в области национального развития, на основе экологически рациональных руководящих принципов следует надлежащим образом и в случае необходимости учитывать соответствующие методологии и критерии, согласованные на международном уровне.

Принцип 1 призывает принять надлежащие меры по защите лесов от вредного воздействия загрязнения, включая загрязнение с воздуха, пожаров, насекомых, вредителей и заболеваний, с тем чтобы в полной мере сохранить их многоплановую ценность.

Целью Международного соглашения по тропической древесине 1983 г. является создание эффективной основы для сотрудничества и консультаций между производителями и потребителями тропической древесины, содействие расширению и диверсификации международной торговли тропической древесиной, поощрение и поддержание исследований и разработок с целью рационального использования лесов и освоения запасов древесины, а также поощрение разработки национальной политики, направленной на долговременное использование и сохранение тропических лесов и их генетических ресурсов, на поддержание экологического баланса в соответствующих регионах. Статья 3 Соглашения 1983 г. предусматривает создание Международной организации по тропической древесине.

В настоящее время имеется ряд международных договоров об охране растительного мира. Отметим некоторые из них.

Конвенция о создании Европейской и Средиземноморской организации по защите растений 1951/55 гг. уполномочивает эту Организацию давать советы правительствам-членам по предотвращению завоза и распространения вредителей и болезней растений и растительных продуктов.

Согласно Международной конвенции по защите растений 1951 г. каждый участник создает официальную организацию по охране растений в целях: а) инспекции культивируемых площадей и партий растений в международной торговле на наличие или появление вредителей или заболеваний растений; б) выдачи удостоверений о фитосанитарном состоянии и происхождении растений и растительных продуктов; в) проведения исследований в области охраны растений. Участники Конвенции 1951 г. осуществляют строгий контроль над импортом и экспортом растений и растительных продуктов, применяя, когда это необходимо, запреты, инспекции и уничтожение поставок (ст. 6).

Соглашение о сотрудничестве в применении карантина растений и их охране от вредителей и болезней 1959 г. уполномочивает его участников принимать необходимые меры против вредителей, сорняков и заболеваний. Они обмениваются информацией о вредителях и заболеваниях растений и борьбе с ними. Государства сотрудничают в применении единообразных фитосанитарных положений об импорте и экспорте растительных материалов из одной страны в другую.

Значительный вклад в сотрудничество государств по защите растительного мира вносит Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г.

§ 8. ОХРАНА БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ

Биологическое разнообразие означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая, в частности, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются. Это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем. Большая часть биологического разнообразия Земли содержится в природных экосистемах лесов, саванн, выпасов и пастбищ, пустынь, тундр, рек, озер и морей. Наблюдаемое в настоящее время уменьшение биологического разнообразия является в значительной степени результатом деятельности человека и представляет серьезную угрозу для развития человечества. Необходимы эффективные национальные меры и международное сотрудничество для охраны экосистем *in-situ*¹, охраны биологических и генетических ресурсов *ex-situ*².

Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г. подчеркивает, что сохранение биологического разнообразия является общей задачей всего человечества. Целью Конвенции являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам, надлежащей передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования.

Согласно Конвенции 1992 г. мерами по сохранению биологического разнообразия являются мониторинг, сохранение *in-situ*, сохранение *ex-*

¹ Сохранение *in-situ* означает условия, в которых существуют генетические ресурсы в рамках экосистем и естественных мест обитания, а применительно к одомашненным или культивируемым видам – в той среде, в которой они приобрели свои отличительные признаки.

² Сохранение *ex-situ* означает сохранение компонентов биологического разнообразия вне их естественных мест обитания.

situ, устойчивое использование компонентов биологического разнообразия, меры стимулирования, оценка воздействия и сведение к минимуму неблагоприятных последствий, научно-техническое сотрудничество и т.д.

Каждое государство – участник Конвенции 1992 г. в соответствии с ее конкретными условиями и возможностями разрабатывает национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия или адаптирует с этой целью существующие стратегии, планы или программы. Они должны предусматривать меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия в соответствующих секторальных или межсекторальных планах, программах и политике.

В целях сохранения *in-situ* каждая договаривающаяся сторона создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия. Она разрабатывает руководящие принципы отбора, создания и рационального использования охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия. Государства регулируют или рационально используют биологические ресурсы, имеющие важное значение для сохранения биологического разнообразия. Они содействуют защите экосистем, естественных мест обитания и сохранения жизнеспособных популяций видов в естественных условиях. Договаривающиеся стороны предотвращают интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролируют или уничтожают такие чужеродные виды.

В ст. 9 Конвенции 1992 г. перечислены меры сохранения *ex-situ*. В частности, каждая договаривающаяся сторона принимает меры для сохранения *ex-situ* компонентов биологического разнообразия предпочтительно в стране происхождения таких компонентов. Она создает и поддерживает условия для сохранения и исследования *ex-situ* растений, животных и микроорганизмов предпочтительно в стране происхождения генетических ресурсов. Государства обязаны регламентировать и регулировать сбор биологических ресурсов из естественных мест обитания для целей сохранения *ex-situ*, с тем чтобы не создавать угрозу для экосистем и популяций видов *in-situ*, за исключением случаев, когда требуется принятие специальных временных мер *ex-situ*.

Согласно ст. 15 Конвенции 1993 г. каждое государство вправе определять порядок доступа к генетическим ресурсам. Доступ в случае его предоставления обеспечивается на взаимно согласованных условиях.

Стороны Конвенции учредили Конференцию сторон. Она следит за выполнением требований Конвенции и с этой целью определяет форму и периодичность передачи информации, которая должна представляться любым участником, и рассматривает такую информацию, а также док-

лады, представляемые любым вспомогательным органом. Она рассматривает научные, технические и технологические рекомендации по биологическому разнообразию¹.

§ 9. СНГ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Согласно ст. 4 Устава СНГ к сфере совместной деятельности государств-членов относятся проблемы охраны здоровья и окружающей среды. В ст. 19 Устава СНГ указано, что одним из направлений сотрудничества является осуществление совместных природоохранных мероприятий, оказание взаимной помощи в ликвидации последствий экологических катастроф и других чрезвычайных ситуаций. С момента создания СНГ проблемы охраны окружающей среды являются приоритетными в ее деятельности. Уже 30 декабря 1991 г. страны СНГ подписали три протокола по данной проблеме. В одном из них говорится о том, чтобы правительства Азербайджана, Казахстана, России и Туркменистана подготовили проект соглашения по сохранению рыбных ресурсов Каспийского моря. В другом протоколе предложено правительствам Белоруссии, России и Украины уточнить перечень мероприятий по ликвидации последствий чернойбыльской катастрофы и порядок их финансирования. Третий протокол посвящен вопросам сохранения Аральского моря².

В феврале 1992 г. ряд государств – членов СНГ заключили Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей среды. В нем подтверждается право каждого человека на благоприятную для жизни природную среду и экологическую безопасность. Оно признает право каждого государства устанавливать порядок пользования землей, ее недрами, лесами, водами, растительным и животным миром и другими природными ресурсами. При разработке данного Соглашения государства СНГ руководствовались необходимостью принятия согласованных правовых актов в области экологии и охраны окружающей среды, а также согласованных стандартов и экологических нормативов, обеспечивающих экологическую безопасность и благополучие каждого человека.

Основная цель Соглашения – согласованность действий в области экологии и охраны окружающей природной среды (охраны и использования земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального

¹ Подробнее см.: Michael Bowman. International Law and the Conservation of Biological Diversity. London, 1996.

² Подробнее см.: Моисеев Е.Г. Правовой статус Содружества Независимых Государств. М., 1995. С. 89–94.

шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции). При применении данного Соглашения государства – члены СНГ должны учитывать ранее заключенные Союзом ССР международные соглашения.

Согласно ст. 2 Соглашения Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются на своей территории:

- разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей природной среды;

- вести учет природных ресурсов и их использования по количественным и качественным показателям и проводить экологический мониторинг;

- осуществлять эффективный государственный контроль за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее ресурсов;

- принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия;

- развивать сеть заповедников, заказников, национальных парков и других особо охраняемых территорий и природных комплексов, ограничивать хозяйственную и иную деятельность в прилегающих к ним зонах;

- всесторонне оценивать экологические последствия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на их территориях;

- создавать и поддерживать специальные силы и средства, необходимые для предупреждения экологических катастроф, бедствий, аварий и ликвидации их последствий;

- проводить экологическую экспертизу программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов;

- принимать меры по развитию экологического образования и воспитания, обеспечению гласности в вопросах экологии;

- устанавливать научно обоснованные нормы вовлечения в хозяйственную и иную деятельность природных ресурсов, а также лимиты их безвозвратного изъятия с учетом необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности и благополучия;

- вести государственные Красные книги, представлять материалы для ведения межгосударственной Красной книги;

- соблюдать обязательства, вытекающие из ранее заключенных Союзом ССР международных соглашений.

Для обеспечения ведения согласованной политики в области экологии и охраны окружающей природной среды участники Соглашения 1992 г. признали необходимым гармонизировать принимаемые ими природоохранные законодательные акты, экологические нормы и стандарты. Они совместно разрабатывают и осуществляют межгосударственные программы и проекты в области природопользования и охраны окружающей среды и экологической безопасности, включая программы

безопасного уничтожения и нейтрализации химического и ядерного оружия, высокотоксичных и радиоактивных отходов. Государства приняли на себя обязательства применять общие подходы, критерии (показатели), методы и процедуры оценки качества и контроля состояния окружающей природной среды и антропогенных воздействий на нее, обеспечивая сопоставимость данных о состоянии окружающей природной среды в международном масштабе.

Для контроля за выполнением положений Соглашения 1992 г. договаривающиеся стороны создали Межгосударственный экологический совет (МЭС) и при нем Межгосударственный экологический фонд (МЭФ).

В соответствии со ст. 5 Соглашения 1992 г. МЭС осуществляет координацию и проведение согласованной политики в области экологии и охраны окружающей природной среды. Совместно с представителями заинтересованных сторон МЭС проводит экологическую экспертизу программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов, реализация которых затрагивает или может затрагивать интересы двух и более государств – участников Соглашения 1992 г.; МЭС ведет межгосударственную Красную книгу, подготавливает предложения для международной Красной книги.

МЭС состоит из руководителей природоохранных ведомств государств – участников Соглашения 1992 г. Совет принимает решения на основе консенсуса.

Государства СНГ также активно сотрудничают по конкретным вопросам охраны окружающей среды. В частности, 22 января 1993 г. члены СНГ (кроме Азербайджана и Украины) подписали Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Участники этого Соглашения взаимодействуют по следующим направлениям сотрудничества: координация работ по созданию и совершенствованию системы взаимодействия по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; разработка и реализация межгосударственных целевых и научно-технических программ по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций; контроль за состоянием потенциально опасных объектов, окружающей среды, прогнозирование возникновения чрезвычайных ситуаций и их масштабов; взаимное оповещение о состоянии потенциально опасных объектов и окружающей среды, возникающих чрезвычайных ситуаций, ходе их развития и возможных последствиях, принимаемых мерах по их ликвидации; ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и принятие мер по размещению пострадавшего населения на территориях участников Соглашения 1993 г.

В случае возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера любой участник Соглашения

1993 г. может обратиться за необходимой помощью к другим участникам, указывая при этом конкретные виды и объемы запрашиваемой помощи.

§ 10. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В число важнейших задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации входит обеспечение жизнедеятельности населения в техногенно безопасном и экологически чистом мире. К числу приоритетных направлений деятельности Российского государства в области обеспечения экологической безопасности относятся: а) борьба с загрязнением природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов; б) борьба с радиоактивными загрязнениями; в) создание экологически чистых технологий; г) рациональное использование природных ресурсов¹.

Международное сотрудничество России в области охраны окружающей среды осуществляется по трем основным направлениям: а) разработка и заключение многосторонних международных документов; б) участие в деятельности международных организаций; в) научно-техническое сотрудничество на двусторонней основе.

На 1 января 1998 г. Российская Федерация принимала участие в более чем 20 многосторонних конвенциях и соглашениях по широкому кругу актуальных проблем, в частности по: международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения; защите морской среды Балтийского, Черного и других региональных морей, Арктики; изменению климата, охране животного и растительного мира, поверхностных вод и транспортировке отходов.

Правовой основой двустороннего сотрудничества является 30 базовых межправительственных соглашений с Беларусью, Бельгией, Великобританией, Германией, Данией, Индией, Испанией, Канадой, Китаем, Республикой Корея, США, Украиной, Финляндией, Францией, Швейцарией, Швецией, Эстонией, Югославией, Японией и другими странами.

Соглашение между правительствами Российской Федерации и Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды заключено 8 мая 1993 г. В нем констатируется, что сотрудничество по вопросам окружающей среды между двумя государствами является взаимовыгодным как на национальном, так и на международном уровнях. Стороны согласились, что сотрудничество между ними может включить следующие

¹ См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Российская газета. 1997. 26 дек.

направления: а) вопросы атмосферной окружающей среды, включая изменение климата и его последствия; атмосферный озон и загрязнение воздуха; метеорология и климатология; б) охрана морских и пресных вод и их биологических ресурсов; в) предотвращение загрязнения подземных и поверхностных вод; г) экологические проблемы, связанные с сельским хозяйством; д) охрана экосистем, включая создание природных заповедников, и охрана редких видов флоры и фауны и сред их обитания; е) управление удалением отходов и кругооборотом токсичных химических веществ; ж) технологии в области окружающей среды; з) методы мониторинга и оценки состояния окружающей среды; и) экстренные меры при чрезвычайных экологических ситуациях; к) взаимосвязь окружающей среды и экономики; л) оценка воздействия на окружающую среду и послепроектный анализ; м) подготовка кадров и образование в области окружающей среды; н) законодательство, нормативы и политика в области охраны окружающей среды; о) национальные планы в области окружающей среды.

Сотрудничество может также осуществляться по другим направлениям, представляющим взаимный интерес.

Для реализации положений Соглашения 1993 г. Россия и Канада создали Смешанную комиссию по окружающей среде. Она разрабатывает программы сотрудничества и рассматривает ход их выполнения.

В соответствии с Соглашением между правительствами Российской Федерации и Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 22 мая 1994 г. стороны развивают сотрудничество по следующим направлениям, связанным с охраной окружающей среды: а) предотвращение и борьба с загрязнением атмосферы и кислотными дождями; б) комплексное использование водных ресурсов и охрана вод, включая трансграничные водотоки; в) транспортировка, использование и обработка опасных отходов; г) техника и технология экологически чистого производства; д) охрана морской среды, в особенности в северо-западной зоне Тихого океана; е) мониторинг, оценка и прогнозирование состояния окружающей среды; ж) охрана природной среды, а также защита многообразия разновидностей животного и растительного мира, включая создание и обеспечение функционирования совместных заповедных зон в приграничных районах; з) охрана окружающей среды в городах и промышленных районах; и) пропаганда и образование в области охраны окружающей среды; к) оценка воздействия на окружающую среду; л) законодательство и нормативные документы, политика и прежде всего соответствующий экономический курс в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; м) другие имеющие отношение к охране и улучшению окружающей среды области, по которым будет достигнуто согласие обеих сторон.

В целях осуществления Соглашения 1994 г., контроля и оценки хода его реализации, разработки планов сотрудничества на конкретные сроки, а также для выдвижения в случае необходимости предложений о конкретных методах укрепления сотрудничества стороны создали Сместную совместную рабочую группу.

Несколько иные цели содержатся в Соглашении между СССР (Россия – продолжатель) и Швецией о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1989 г. Согласно ст. 5 сотрудничество по основным направлениям осуществляется, в частности, по следующим направлениям: а) обмен научно-технической и другой информацией, документацией и исследовательскими разработками; б) обмен экспертами; в) обмен опытом в области предупреждения экономических аварий; г) организация конференций и семинаров; д) разработка и осуществление совместных научно-исследовательских и экспедиционных программ; е) публикация результатов исследовательских и экспериментальных работ.

В рамках выполнения международных обязательств Российской Федерации по Конвенции об охране озонового слоя и Монреальскому протоколу правительством Российской Федерации в 1996 г. приняты постановления “О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции” и «О подписании соглашений между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития “О безвозмездном гранте для финансирования проекта поэтапного сокращения потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации”».

В декабре 1997 г. правительство Российской Федерации приняло постановление “Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике”. Российские физические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основе надлежаще оформленных разрешений, подтверждающих соответствие этой деятельности требованиям Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанного в г. Мадриде 4 октября 1991 г. Разрешения выдаются Госкомэкологией Российской Федерации.

Россия является членом многих международных природоохранительных организаций или продолжает сотрудничество с такими организациями на взаимовыгодной основе. Например, Всемирный фонд дикой природы создает трастовый фонд “На пути к устройству и развитию России”. Предусмотрено финансирование проектов за счет гранта Швейцарского представительства во Всемирном фонде дикой природы. В течение многих лет Российская Федерация продолжает процесс углубленного сотрудничества с Комиссией ООН по устойчивому развитию, с Организацией экономического сотрудничества и развития и с Европейским союзом.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Каковы основные принципы международного экологического права?
2. Какие международные организации занимаются охраной окружающей среды?
3. Является ли Мировой океан объектом международно-правовой охраны?
4. Перечислите конвенции, направленные на охрану окружающей среды стран СНГ.

ЛИТЕРАТУРА

Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.

Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Birnie P.W., Boyle A.E. International Law and the Environment. Oxford, 1995.

Birnie P.W., Boyle A.E. Basic Documents on International Law and the Environment. Oxford, 1995.

Mitchell R.B. International Oil Pollution at Sea. Cambridge, 1994.

Глава XXI. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА

Важным условием прогресса государств является успешная борьба с преступностью, которая относится к их внутренней функции. Однако давно известны преступления, которые посягают не только на государственный, но и на международный правопорядок. Поэтому борьба с ними требует совместных усилий и особых форм международного сотрудничества. В современных условиях такое сотрудничество диктуется рядом факторов.

Во-первых, это постоянный рост международной преступности. Широкое распространение получили международный терроризм, преступления на воздушном транспорте, незаконный оборот наркотиков, контрабанда оружием и др.; во-вторых, изощренность способов совершения таких преступлений, что затрудняет их раскрытие силами одного государства. Научно-технический прогресс оказывает негативное влияние на сокрытие фальшивомонетничества, террористических актов и других преступлений; в-третьих, появление транснациональных преступных сообществ, для которых не существует границ. Кроме устойчивой организации и дисциплины они имеют сеть филиалов в различных странах, располагают значительными финансовыми и техническими возможностями, устанавливают криминальные контакты с правоохранительными органами, что позволяет нередко избегать уголовной ответственности.

В процессе сотрудничества государства решают задачи согласования вопросов квалификации отдельных преступлений, координации мер по их пресечению и предупреждению, определению юрисдикции, обеспечению неотвратимости наказания, оказанию правовой помощи по уголовным делам и т.п.

Эти отношения регулируются международным уголовным правом (МУП), которое представляет собой совокупность принципов и норм, регулирующих сотрудничество государств по предупреждению преступности, оказанию правовой помощи по уголовным делам и наказанию за преступления, предусмотренные международными договорами¹. Как отрасль международного права оно стало формироваться в XIX в. и совершенствоваться по мере обобщения опыта государств в борьбе против рабства, фальшивомонетничества, наркопреступлений, нарушений законов и обычаев войны и др. Круг его норм первоначаль-

¹ В уставах международных трибуналов и ряде конвенций эти преступления именуются как "преступления против международного права".

но ограничивался вопросами подсудности, действием национальных норм уголовного права в пространстве и недопустимости их распространения на территории других государств, выдачи преступников и т.п.

В России необходимость совершенствования МУП обосновал в конце прошлого столетия Н.М. Коркунов в работе "Опыт конструкции международного уголовного права"¹. Ф.Ф. Мартенс в известном учебнике "Современное международное право цивилизованных народов" посвятил этой отрасли отдельную главу². В. Грабарь пришел к выводу, что "международное уголовное право содержит начала и нормы уголовного права, направленные на борьбу с преступлениями, посягающими на благо всех государств или определенной части их"³.

Большое значение в формировании МУП имели международные конвенции о преступности и наказуемости рабства, работорговли, фальшивомонетничества, пиратства, терроризма, торговли женщинами и детьми, незаконном распространении наркотиков, порнографической продукции и др. Состоявшаяся в 1927 г. Международная конференция по унификации уголовного законодательства (г. Варшава) квалифицировала их как преступления международного характера.

Началом кодификации МУП стало принятие в 1945 г. Устава Международного военного трибунала, в котором международные преступления были приведены в систему. В Уставе Токийского трибунала 1946 г., Уставе Международного трибунала по Югославии 1993 г. и Уставе Международного уголовного трибунала по Руанде 1994 г. эта система значительно усовершенствована.

В 1996 г. Комиссия международного права ООН приняла третий по счету проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Он состоит из двух частей и 20 статей. Общие положения (ст. 1–15) определяют сферу действия Кодекса, принцип личной ответственности физических лиц, соучастие, ответственность государств, понятие преступного приказа, а также вопросы уголовного процесса и назначения наказаний. В ст. 15–20 устанавливается международная уголовная ответственность за акты агрессии, геноцида, преступления против человечества (убийства, истребление, пытки, порабощение, преследование по политическим, расовым, религиозным или этническим мотивам, депортация населения и другие бесчеловечные деяния), преступления против персонала ООН и военные преступления.

¹ Журнал уголовного и гражданского права. СПб., 1889. № 1.

² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 2. СПб., 1905.

³ Грабарь В.З. Материалы к истории международного права в России (1647–1917). М., 1958. С. 456.

В настоящее время насчитывается около 300 международных договоров, регулирующих различные отношения рассматриваемого сотрудничества. В их числе универсальные договоры, в которых наряду с другими содержатся и нормы МУП. К примеру, в Конвенции ООН по морскому праву установлена ответственность за перевозку рабов, пиратство, транспортировку наркотиков, несанкционированное вешание из открытого моря и т.п. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. в основном регулирует меры контроля за наркотиками. Однако и в ней есть нормы о борьбе с незаконным оборотом этих средств. В этом же ряду стоят названные уставы международных трибуналов, Конвенция о неприменимости сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г. и др.

Основной массив источников МУП составляют межгосударственные соглашения о борьбе с отдельными видами преступлений, договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам и выдаче преступников. В качестве правовой основы в МУП могут служить национальные судебные прецеденты, приговоры международных трибуналов, а также некоторые обычные нормы. Например, широкое распространение получил международный обычай, согласно которому ответственность лица за международное преступление наступает независимо от того, является ли государство, гражданином которого он является, участником конвенции по борьбе с данным преступлением. При этом презюмируется, что преступность и наказуемость таких деяний признаны международным сообществом, поэтому обязанность всех государств вести борьбу с ними является императивной нормой.

Специальные принципы МУП нашли свое выражение во Всеобщей декларации прав человека, Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. и в других актах. Эти принципы известны: сотрудничество государств в борьбе с преступностью; международная законность; равенство перед законом и судом; гласность судебного разбирательства; независимость и беспристрастность судов; презумпция невиновности; запрещение пыток; ограничение или запрещение смертной казни; гуманное обращение с лицами, лишенными свободы, и т.п.

В 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН в специальной резолюции подтвердила принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала, и его приговор в качестве общепризнанных. Среди них можно назвать: запрещение агрессивных войн; неотвратимость уголовного наказания за преступления против международного права; лицо не освобождается от уголовной ответственности за международные преступления, не наказуемые в государстве его гражданства; главы государств и правительств и другие должностные лица не освобождаются от ответственности за деяния, запрещенные МУП; неприменение сроков давности за международные преступления и др.

В 1973 г. Генеральной Ассамблеей ООН приняты Принципы международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и

наказания лиц, виновных в военных преступлениях и в преступлениях против человечества. Эти принципы касаются стадии предварительного расследования преступлений и будут рассмотрены в гл. XXII.

По сравнению с национальным уголовным правом МУП имеет ряд особенностей. Во-первых, предметом его регулирования является сотрудничество государств в борьбе с международной преступностью. Во-вторых, МУП носит комплексный характер, т.е. его источники включают нормы уголовного права, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права. При этом в основе лежит предупреждение преступности, поэтому МУП включает в себя международную криминологию. В-третьих, его нормы, устанавливающие преступность и наказуемость деяний, в некоторых случаях имеют обратную силу. Это относится к материальным нормам уставов международных трибуналов, которые не противоречат ст. 15 Пакта о гражданских и политических правах: "Ничто... не препятствует преданию суду и наказанию любого лица за деяние или упущение, которое в момент совершения являлось уголовным преступлением согласно общим принципам права, признанным международным сообществом". В-четвертых, его субъектами являются не только физические, но и юридические лица и государства. В этой связи в ст. 4 названного проекта Кодекса преступлений подчеркнуто, что судебное преследование лица за преступление против мира и безопасности человечества не освобождает от ответственности государство.

Кроме этого, МУП содержит договорные нормы, адресованные не только государствам, но и отдельным физическим лицам путем установления запретов и угроз уголовного наказания. Примером могут служить ряд статей Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним 1977 г. Здесь изложена и обязанность государств привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в нарушении конвенционных норм.

Своеобразную интерпретацию имеют такие общепризнанные институты, как соучастие в преступлении, подсудность уголовных дел и др. До настоящего времени нормы МУП не кодифицированы. В этой связи в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи ООН подчеркивается необходимость сотрудничества государств в области международного уголовного права, разработки специальных курсов по МУП и завершении его кодификации¹.

§ 2. КЛАССИФИКАЦИЯ УГОЛОВНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА

Сфера сотрудничества государств в борьбе с международной преступностью зависит от того, в какой мере преступления затрагивают

¹ См.: Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. М., 1992. С. 49.

интересы сообщества государств. В этой связи их подразделяют на две группы: международные преступления¹ и уголовные преступления международного характера, насчитывающие более 20 видов.

Уголовные преступления международного характера не только посягают на национальный правовой порядок, но и затрагивают интересы международного сообщества, подрывают основы сотрудничества и другие стороны межгосударственных отношений². По своей юридической природе они в большинстве могут быть отнесены к общеуголовным преступлениям, осложненным “иностраннным элементом”. В зависимости от того, какой признак состава преступления затрагивается, все “иностраннные элементы” можно подразделить на отдельные группы. Первая относится к субъекту преступления, которое будет носить международный характер, если исполнители и их соучастники будут являться гражданами разных стран. К примеру, одни лица выращивали наркосодержащие растения в Колумбии, другие скупали и перевозили их в Мексику для переработки в героин и оптовой торговли, представители третьих стран распространяли в европейских и других государствах.

Вторая группа относится к объекту преступного посяательства. Он может находиться не в той стране, где совершено данное преступление. Так, например, американские доллары незаконно изготовлены в Италии, сбыты во Франции и Испании, а экономический ущерб причинен денежному обращению США. По этому признаку такие преступления называют транснациональными.

Третья группа объединяет “иностраннные элементы”, связанные с объективной стороной преступления, которая юридически закреплена в многочисленных международных договорах. Иногда в них указаны и санкции. Примером может служить ответственность за пытки, которые не имеют других “иностраннных элементов”, кроме конвенционности. По этому признаку подобные преступления именуют конвенционными.

В отличие от международных преступлений ответственность за уголовные преступления международного характера, как правило, несут не государства, а физические лица. Наступает она на основе международных соглашений, но по национальному законодательству. Поэтому, если самолет захвачен преступниками в России и угнан в Швецию, то вступают в силу нормы Гаагской конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. По запросу компетентных органов России шведская сторона может принять решение о выдаче преступников. В России они будут привлечены к уголовной ответственности по УК и УПК Российской Федерации. В случае отказа в выдаче угонщики должны быть осуждены по законам Швеции.

¹ Международные преступления рассматриваются в гл. XXIV.

² В различных источниках они именуются по разному: “преступления международного характера”, “международные уголовные преступления”, “международные преступления уголовного характера” и т.п.

В 1992 г. Комиссия международного права ООН приняла и передала в Генеральную Ассамблею проект Статута Международного уголовного суда, состоящего из 60 статей. Юрисдикция Суда будет распространяться на военные преступления, систематические и массовые нарушения прав человека, пытки, захват заложников, незаконный оборот наркотических средств, международный терроризм и другие преступления, переданные Суду Советом Безопасности ООН. При этом необходимо признание государствами юрисдикции Суда.

Однако не все государства поддерживают идею создания такого Суда, считая его орудием вмешательства во внутренние дела. Поэтому основное бремя борьбы с международной преступностью по-прежнему будет лежать на государствах.

В зависимости от степени международной опасности, объекта преступного посягательства и других признаков уголовные преступления международного характера подразделяют на следующие основные группы:

1. Преступления против стабильности международных отношений: международный терроризм, захват заложников, преступления на воздушном транспорте, хищения ядерного материала, наемничество, пропаганда войны и др.

2. Преступления, наносящие ущерб экономическому, социальному и культурному развитию государств: фальшивомонетничество, легализация незаконных доходов, незаконный оборот наркотиков, контрабанда, нелегальная эмиграция, нарушения правового режима исключительной экономической зоны и континентального шельфа, хищения культурных ценностей народов и др.

3. Преступные посягательства на личные права человека: рабство, работорговля, торговля женщинами и детьми, эксплуатация проституции третьими лицами, распространение порнографии, пытки, систематические и массовые нарушения прав человека и др.

4. Преступления, совершаемые в открытом море: пиратство, разрыв или повреждение подводного кабеля или трубопровода, несанкционированное вещание из открытого моря, столкновение морских судов, оказание помощи на море, загрязнение моря вредными веществами и др.

5. Военные преступления международного характера: применение отдельными лицами запрещенных средств и методов ведения военных действий, насилие над населением в районе боевых действий, незаконное ношение или злоупотребление знаками Красного Креста, Красного Полумесяца, мародерство, дурное обращение с военнопленными, небрежное исполнение обязанностей в отношении раненых и больных, совершение действий, направленных во вред другим военнопленным, и др.

Характерно, что в названных выше проектах Кодекса преступлений и Статута Международного уголовного суда международные преступления и уголовные преступления международного характера идут в общем

перечне и между собой не разграничены. Идет процесс их сближения. Приведенная классификация также не основана на определенных закономерностях и носит условный характер. При постоянном росте международной преступности и неутешительных прогнозах в этой области их перечень не может быть исчерпывающим. Количество этих преступлений значительно возрастет в условиях нестабильности международных отношений, вооруженных конфликтов и революционных потрясений.

В Уголовный кодекс Российской Федерации включен раздел XIII "Преступления против мира и безопасности человечества", содержащий нормы об уголовной ответственности за планирование, подготовку или ведение агрессивной войны; пропаганду войны; производство или распространение оружия массового уничтожения; применение запрещенных средств и методов ведения войны; наемничество; геноцид; экоцид; нападение на лиц или учреждения, пользующиеся международной защитой, а также статьи, предусматривающие ответственность за торговлю несовершеннолетними, похищением человека, захват заложника, угон воздушного судна или водного транспорта, пиратство, организацию или содержание притонов для занятия проституцией, незаконное распространение порнографических материалов или предметов и др. (ст. 246–247, 250, 252).

§ 3. СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ УГОЛОВНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА

Международная преступность представляет собой совокупность всех преступных деяний, совершенных в определенный период в государствах. При этом различают два основных вида сотрудничества государств в борьбе с международной преступностью: заключение международных договоров по различным аспектам этой деятельности и участие государств в международных организациях, специализирующихся на борьбе с преступностью.

В международных договорах регулируются вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи преступников, передачи осужденных для отбывания наказания в страны их гражданства, защиты прав своих граждан при уголовном преследовании их в другом государстве, обмен оперативной и правовой информацией, а также проведение совместных профилактических мероприятий.

В настоящее время большое распространение получили такие опасные для международного правопорядка деяния, как международный терроризм, преступления на воздушном транспорте, наемничество, фальшивомонетничество, незаконный оборот наркотиков, рабство, работор-

говля и пытки. Рассмотрим подробнее международную борьбу с этими преступлениями.

Международный терроризм (от лат. *terror* – страх, ужас) – общественно опасное в международном масштабе деяние, влекущее бессмысленную гибель людей, нарушающее нормальную дипломатическую деятельность государств и их представителей и затрудняющее осуществление международных контактов, встреч, а также транспортных связей между государствами. Впервые политический терроризм был признан преступлением в 1937 г. после подписания 24 государствами Конвенции о предупреждении и пресечении терроризма и Конвенции о международной уголовной палате для суда над террористами и другими уголовными преступниками. Однако в силу они не вступили. Рост числа террористических актов в отношении дипломатов и других лиц ускорил принятие в 1973 г. Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов.

В системе ООН был создан Специальный комитет по международному терроризму в составе 35 человек. В настоящее время здесь готовятся проекты конвенций о борьбе с бомбовым терроризмом, о борьбе с актами ядерного терроризма и проект единого определения понятия международного терроризма. Свои рекомендации данный Комитет регулярно предоставляет Генеральной Ассамблее, которая в своих решениях нацеливает государства на усиление борьбы с терроризмом. В частности, на XXVII сессии Генеральной Ассамблеи была принята резолюция о недопустимости расширенного толкования международного терроризма (им не считаются акты насилия, совершенные вследствие нужды, безысходности, отчаяния или бесправного положения личности, акты национального терроризма). На XXXIX сессии была принята резолюция “О недопустимости политики государственного терроризма и любых действий государств, направленных на подрыв общественно-политического строя в других суверенных государствах”. Поэтому следует различать международный и национальный терроризм.

Политические установки по борьбе с этими преступлениями включены в итоговые документы встреч в Хельсинки, Мадриде, Вене и Париже, проходивших в рамках СБСЕ. В настоящее время действуют три региональных соглашения: Конвенция ОАГ о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с этим вымогательства, когда такие акты носят международный характер 1991 г., Европейская конвенция о борьбе с терроризмом 1976 г. и одобренная Ассоциацией регионального сотрудничества Южной Азии Конвенция по пресечению терроризма 1987 г. Определенную роль в предупреждении терроризма может сыграть принятие Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ 1991 г., которые применяются при совершении терактов. Принято решение о прекращении их производства и постепенном уничтожении.

Ряд стран заключили двусторонние договоры. К примеру, в Договоре о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г. в ст. 33 подчеркнуто, что стороны сотрудничают в борьбе "с терроризмом во всех его формах и проявлениях".

Несмотря на обилие международно-правовых актов по борьбе с терроризмом, все уголовно-правовые вопросы до сих пор не разрешены и требуется принятие единого акта об ответственности за совершение таких деяний. В примерный перечень актов международного терроризма входят убийства глав иностранных государств и правительств, дипломатов и других лиц, пользующихся международной защитой, взрывы и обстрелы помещений посольств, миссий, представительств, штаб-квартир международных организаций, нападения на жилые помещения и транспортные средства указанных лиц, диверсионные акты на улицах, в аэропортах, вокзалах и других общественных местах и др.

Субъектами преступления являются отдельные физические лица, преступные группы или преступные организации, все члены которых должны нести ответственность как соучастники совершенных преступлений. Форма вины может быть только умышленная, а целью является стремление вызвать международные осложнения или их сознательное допущение.

Нормы международного уголовного права обязывают государства выдавать террористов тем государствам, на территории которых совершены теракты, или судить их по своим законам. В Уголовном кодексе Российской Федерации ответственность за указанные преступления предусмотрена в ст. 205, 206, 207, 210, 212.

В силу своей тяжести международный терроризм после второй мировой войны признан в международных договорах экстрадиционным преступлением. Поэтому специальные конвенции о выдаче террористов не принимались. Такие лица должны выдаваться государствам, на территории которых совершены рассматриваемые преступления, или государству гражданства преступника на основании соответствующих конвенций. К сожалению, практика выдачи террористов не единообразна, поэтому в ряде случаев им удается уйти от ответственности.

Преступления на воздушном транспорте получили распространение с конца 50-х годов. Принятая в 1963 г. Токийская конвенция о правонарушениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна не квалифицировала их как преступления и не требовала строгих санкций. Поэтому в 1970 г. была заключена Гагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, которая устранила эти пробелы. Государства-участники, в том числе и СССР, обязались применять к преступникам строгие меры уголовного наказания. Однако и в этом договоре круг преступлений ограничивался захватом и угоном самолета.

В 1971 г. была принята Монреальская конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации. К числу преступлений отнесены также акты насилия в отно-

шении лиц, находящихся на борту воздушного судна в полете; разрушение воздушного судна или причинение ему повреждений; помещение или совершение действий, приводящих к помещению на воздушное судно, находящееся в эксплуатации, устройства или вещества, которое может причинить повреждение или угрожать безопасности воздушного судна в полете; повреждение аэронавигационного оборудования; сообщение заведомо ложных сведений и создание тем самым угрозы безопасности воздушного судна (ст. 1).

Преступлением признается покушение на любое из перечисленных деяний и соучастие в них. При этом право уголовного преследования предоставляется государству, на территории которого оказался преступник либо приземлилось воздушное судно. При выдаче преступника наказание назначается по приговору суда государства, в котором зарегистрировано воздушное судно. Этим самым обеспечивается неотвратимость наказания преступника, где бы он ни скрывался от правосудия.

Государство приземления воздушного судна обязано возвратить угнанное воздушное судно и груз законным владельцам и как можно быстрее разрешить экипажу и пассажирам вылет и следование по маршруту.

В 1988 г. Монреальская конвенция была дополнена Протоколом о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию. При этом ст. 1 Конвенции была дополнена пунктом следующего содержания: "Любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно с использованием любого устройства, вещества или оружия:

а) совершает акт насилия в отношении лица в аэропорту, обслуживающем международную гражданскую авиацию, который причиняет или может причинить серьезный вред здоровью или смерти;

б) разрушает или серьезно повреждает оборудование или сооружения такого аэропорта, либо расположенные в аэропорту воздушные суда, не находящиеся в эксплуатации, или нарушает работу служб аэропорта, если такой акт угрожает или может угрожать безопасности в этом аэропорту".

Государства-участники взяли на себя обязанность устанавливать свою юрисдикцию над этими преступлениями, если преступник находится на их территории и не подлежит выдаче в другие страны.

Все названные конвенции распространяются только на гражданские воздушные суда. В случае совершения перечисленных преступлений на военных, полицейских и таможенных воздушных судах применяется исключительно законодательство их государственной принадлежности (государственной регистрации). Поэтому, например, угонщики таких судов после приземления в других странах подлежат выдаче государству регистрации этих воздушных судов для уголовного преследования.

В зависимости от тяжести наступивших последствий ст. 211 УК РФ предусматривает за захват или угон воздушного судна наказание в виде лишения свободы на срок до 15 лет.

Наемничество было квалифицировано преступным и наказуемым деянием в международном уголовном праве сначала в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в 1968 г. в Резолюции № 2465 устанавливалось, что практика использования наемников – уголовно наказуемое деяние, а наемники должны по суду объявляться преступниками, находящимися вне закона. Государствам – членам ООН было рекомендовано принятие законов, устанавливающих ответственность за набор, финансирование, обучение наемников, а также за поступление граждан на службу в этом качестве и участие их в боевых действиях. Необходимость наказания наемников в уголовном порядке установлена и в “Основных принципах правового режима комбатантов, борющихся против колониального и иностранного господства и расистских режимов” 1973 г. Определение понятия “наемник” см. в гл. XXII.

Международная опасность наемничества заключается в подрыве стабильных отношений между государствами, при этом наемники являются орудием в руках реакционных, противоправных, колониальных и расистских режимов. Если наемников засылает государство, то такие действия могут быть квалифицированы как агрессия со всеми вытекающими для такого государства и наемников последствиями.

Уголовное преследование наемников осуществляется двумя путями.

Во-первых, по уголовным законам государства, на территории которого они совершили преступления. Ряд государств установили уголовную ответственность за наемничество, в других странах они предаются суду по статьям за убийства, уничтожение техники и других объектов¹.

Во-вторых, уголовное преследование осуществляется специально созданными военными трибуналами или другими международными судами, если наемники совершили преступления на территории нескольких государств.

Известным прецедентом международной борьбы с наемничеством стал судебный процесс над 13 наемниками в Анголе. Он проходил в г. Луанда в 1976 г. Виновные были приговорены к строгим мерам уголовного наказания вплоть до смертной казни. На этом процессе была осуждена и практика использования наемников в агрессивных войнах против свободлюбивых народов.

Хищение ядерного материала отнесено к рассматриваемой категории преступлений Конвенцией о защите ядерного материала 1980 г. Оно включает любое из следующих умышленно совершенных деяний: получение, владение, использование, передача, видоизменение, уничтожение или распыление ядерного материала, которое влечет или может

¹ В России ответственность за наемничество установлена ст. 359 УК РФ.

повлечь смерть человека, причинить ему увечье или существенный ущерб его собственности; кража ядерного материала или его захват путем грабежа; присвоение или получение его обманным путем; понуждение к выдаче его путем угрозы силой или другой формы запугивания. Преступлением признается и угроза использовать похищенный ядерный материал с целью шантажа государства, его юридических или физических лиц.

Ядерный материал, используемый в военных целях, находится под строгой правовой и физической защитой, поэтому правила Конвенции распространяются только на ядерный материал, используемый в мирных целях и находящийся в процессе международной перевозки. В ст. 1 дан перечень основных видов такого материала.

В случае хищения ядерного материала государства-участники обеспечивают максимальное сотрудничество и взаимопомощь в раскрытии преступления, возвращении и защите ядерного материала (ст. 5). Это преступление признается экстрадиционным, поэтому государства могут рассматривать Конвенцию о защите ядерного материала в качестве правовой основы для выдачи преступников, совершивших рассматриваемые деяния. Уголовная ответственность за их совершения в нашей стране предусмотрена в ст. 221 УК Российской Федерации.

Фальшивомонетничество – одно из древних преступлений с “иностраннным элементом”. Оно появилось после замены натурального товарообмена денежным и имеет постоянную тенденцию к росту. Действующая Женевская конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков была принята в 1929 г. Государства-участники, в том числе и СССР, взяли на себя обязательства в борьбе с фальшивомонетничеством не делать различия между подделкой иностранных и собственных денежных знаков, ценных бумаг и с одинаковой строгостью наказывать преступников. В рамках Конвенции проведено уже около десяти международных конференций по координации деятельности государств, крупнейших банков и эмиссионных учреждений в борьбе с фальшивомонетничеством. Преступлениями признаются все обманные действия по изготовлению или изменению денежных знаков, их сбыт, ввоз в страну, добывание для себя, обманные действия по изготовлению, получению или приобретению предметов, предназначенных для изготовления или изменения денежных знаков, а также покушение и соучастие в их совершении.

К настоящему времени ряд статей Конвенции устарел и требует дополнений. В первую очередь это относится к расширению понятия “денежные знаки”, к которым сегодня относятся только находящиеся в обращении бумажные деньги и металлические монеты. Подделки векселей, банковских документов, знаков почтовой оплаты и других ценных бумаг не охватываются Конвенцией, несмотря на их распространенность. Эти пробелы восполняются двусторонними договорами и нормами национального законодательства. Так, ст. 186, 187 УК Российской

Федерации, кроме подделок денежных знаков, устанавливает уголовную ответственность за аналогичные деяния в отношении государственных ценных бумаг, знаков почтовой оплаты, а также документов на проезд пассажиров или провоз багажа и др.

Незаконный оборот наркотических средств впервые появился в странах, где в силу климатических условий произрастают опийный мак, кока и другие наркосодержащие растения. Все усилия государств в одиночку вести борьбу с этим злом не увенчались успехом. Эпидемия наркомании распространяется по всему миру. Только в системе ООН действуют Комиссия ООН по наркотическим средствам, Международный совет по контролю за наркотическими средствами, Программа ООН по контролю за наркотическими средствами и Фонд ООН по борьбе со злоупотреблениями наркотиками.

В 1961 г. была принята Единая конвенция о наркотических средствах, заменившая более десяти договоров в этой сфере. Государства-участники, в том числе и СССР, учредили Международный комитет по контролю над наркотиками, который контролирует производство, изготовление, вывоз, ввоз, распределение наркотических средств, торговлю ими, их применение и хранение исключительно в медицинских и научных целях. В ст. 36 Конвенции перечисляются 18 уголовно наказуемых деяний, связанных с незаконным производством, куплей-продажей и транспортировкой наркотиков (культивирование, производство, изготовление, извлечение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка на любых условиях, перевоз, маклерство и др.).

Конвенция предписывает, чтобы виновные наказывались тюремным заключением или другими видами лишения свободы. Конфискованные наркотики подлежат уничтожению или переработке в ненаркотические либо используются в медицинских и научных целях (кроме героина).

Наркологическими свойствами обладают и психотропные вещества, представляющие собой в основном искусственно созданные препараты, оказывающие влияние на психические функции человека. В целях контроля за их производством, распределением и потреблением в 1971 г. была принята Конвенция о психотропных веществах. В ней нет полного перечня преступлений, однако в качестве санкций за незаконный оборот этих веществ также указаны тюремное заключение, лишение свободы и конфискация психотропных веществ, устанавливается наказуемость соучастия и покушения на их совершение.

Названные конвенции предусматривают территориальный принцип наказания преступников по законам государства, на территории которого совершены такие преступления. По месту задержания преступника юрисдикция государства осуществляется при недопустимости его выдачи, если виновный не был наказан за совершенное преступление.

В 1988 г. ООН приняла Конвенцию о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, которая уста-

новила меры контроля и санкции за все формы их незаконного оборота, а также конфискацию доходов и имущества виновных.

УК Российской Федерации предусматривает наказания за совершенные преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, в ст. 228–234.

Рабство и работорговля являются наследием рабовладельческого общества. Международное сотрудничество по борьбе с ними начало складываться в начале XIX в. после отмены рабства в США. В 1815 г. на Венском конгрессе был принят акт об отмене торговли неграми, в 1841 г. – договор о запрещении перевозки негров-рабов в Америку. Однако эти первые международные договоры лишь осуждали рабство, запрещали работорговлю и рекомендовали государствам установить ответственность за эти деяния. Только в 1926 г. принимается Конвенция о рабстве. Государства-участники обязались полностью отменить на своих территориях рабство во всех его формах, пресекать работорговлю и оказывать друг другу содействие в борьбе с этими преступлениями. Впервые были изложены рекомендации о постепенном искоренении принудительного труда.

Однако ни международные соглашения, ни наступивший после второй мировой войны крах колониальной системы не искоренили рабства. По официальным данным, в 1947 г. в мире насчитывалось 9 млн. рабов. Не случайно поэтому в ст. 4 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. особо подчеркнуто: “Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах”.

В 1956 г. принимается Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. Впервые здесь регламентированы не запреты и формы борьбы с конкретными преступлениями, а предписание об их упразднении. Как преступления квалифицируются не только сами рабство и работорговля, но и деяния лиц, способствующих обращению других в рабство, перевозка рабов, калечение, клеймение других людей, склонение других лиц к отдаче себя в рабство, обмен невольников и т.п. Конвенция 1926 г. дополнена перечнем институтов и обычаев, сходных с рабством, квалификация которых уточняется в других международных соглашениях и национальных законах. В частности, преступлениями признаются:

1. Похищение и продажа детей с целью использования их в качестве бесплатной рабочей силы, лишение собственного имени и основных прав человека. Преступлением считается передача за вознаграждение родителями или опекунами своих детей в услужение состоятельным лицам.

2. Обращение в домашнее рабство женщин путем выдачи их замуж за вознаграждение без права ее отказа, передача на таких же условиях замужней женщины другим лицам или по наследству.

3. Долговая кабала в виде труда должника, не засчитываемого в погашение долга и не ограниченного продолжительностью работы и характером самого труда.

4. Крепостное состояние землепользователя, при котором пользователь обязан по закону, обычаю или соглашению жить и работать на земле, принадлежащей другому лицу, и выполнять определенную работу для такого лица или за вознаграждение, или без такового и не может изменить свое состояние (ст. 1). Крепостное состояние крестьянина не может быть оправдано национальным законом.

5. Принудительный и обязательный труд, регулируемый рамками национального законодательства. Такой труд допускается только по приговору суда, в общественных целях при ликвидации стихийных бедствий, аварий, катастроф, а равно на военной службе. Об этом же говорится в ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Однако в Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде запрещены даже каторжные работы по приговору суда.

В последние годы в России отмечается рост фактов рабства и торговли людьми в открытой или завуалированной формах, в том числе кули-продажи женщин и детей. Однако в новом Уголовном кодексе Российской Федерации нет норм об ответственности за рабство, работорговлю и сходные с ними институты и обычаи, а конвенции, которые предусматривают подобные преступления и участниками которых является Российская Федерация, не применяются непосредственно, хотя об этом говорится в п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации.

Пытки подозреваемых, обвиняемых, других участников уголовного процесса, а также лиц, отбывающих наказания, являются наследием средневековья. Нормы о запрете пыток включены во Всеобщую декларацию прав человека (ст. 5), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 7), в Конвенции о борьбе с геноцидом, апартеидом, рабством, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и т.п.

10 декабря 1984 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Этим актом мировое сообщество раз и навсегда под страхом уголовного наказания наложило запрет на иезуитскую практику применения пыток. Статья 4 Конвенции требует, чтобы государства-участники квалифицировали все акты пыток как преступления и устанавливали уголовные наказания "с учетом их тяжкого характера".

В ст. 1 дано определение пытки. Пытка – это "любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно

подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняется государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия". Не являются пыткой боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимых от этих санкций или вызываемых ими случайно.

В этом определении указаны все признаки рассматриваемого преступления: **объект посягательства** (неприкосновенность личности), **объективная сторона** преступления (причинение лицу сильной боли, физического или нравственного страдания), **субъект преступления** (государственное должностное или официальное лицо), а также **субъективная сторона** деяния (умышленная вина и цель – получение сведений, признаний, наказание, запугивание, принуждение к определенным действиям и т.п.).

Конвенция, кроме этого, возлагает на государства-участников обязанности "предотвращать на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения и наказания", совершенные указанными субъектами. Степень общественной опасности этих актов значительно ниже пыток, поэтому в Конвенции говорится лишь об их предотвращении. При этом подразумеваются дисциплинарные, административные, уголовные и другие санкции (ст. 16).

Никакие обстоятельства, будь то состояние войны, чрезвычайное положение, угроза вооруженного конфликта, внутренняя политическая нестабильность, приказ вышестоящего начальника или органа власти, не могут служить оправданием пыток (ст. 2). Для предупреждения пыток каждое государство взяло на себя обязательства обеспечить, чтобы учебные материалы и информация о запрещении и наказании пыток в полной мере были включены в учебные программы подготовки работников правоохранительных органов, гражданского, военного, медицинского персонала и других лиц, связанных с содержанием лиц под стражей или обращением с ними (ст. 10).

Конвенция предусматривает выдачу лиц, применяющих пытки. В случае отказа или невозможности выдачи преступников государство, на территории которого обнаружено лицо, применявшее пытки, обязано осуществить расследование и судебное разбирательство на определенных Конвенцией условиях. При этом установлена универсальная юрисдикция. Жертвам пыток обеспечивается право на реабилитацию и компенсацию.

Для контроля за выполнением норм Конвенции создан Комитет против пыток, в который государства-участники один раз в 4 года представляют доклады о мерах, принятых во исполнение рассматриваемой Конвенции.

Нормы об ответственности за пытки закреплены также в проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г., Европейской конвенции о предупреждении пыток и негуманного или унижающего достоинство обращения и наказания 1987 г. с Дополнительными протоколами № 1 и № 2 1993 г., Межамериканской конвенции о предупреждении и наказании пыток 1985 г. и других региональных международных договорах.

В Уголовном кодексе Российской Федерации имеется ст. 302 “Призывание к даче показаний” с санкцией до 8 лет лишения свободы только за применение пыток на допросах. Однако, по свидетельствам средств массовой информации, включая телевидение, в органах внутренних дел Российской Федерации отмечаются случаи пыток задержанных и других лиц.

§ 4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Общепризнанным центром координации деятельности государств и международных организаций в борьбе с преступностью является ООН, уставной обязанностью которой является решение проблем социального и гуманитарного характера. Это достигается путем установления единых стандартов и норм в данной сфере сотрудничества, принятия унифицированных конвенций, типовых договоров, других международно-правовых актов и правил обращения с правонарушителями. В эту работу включены главные, вспомогательные органы ООН и большинство ее специализированных учреждений. ООН координирует также деятельность других международных организаций в этой сфере.

Так, Генеральная Ассамблея ООН с помощью Комиссии международного права готовит и принимает конвенции по борьбе с отдельными преступлениями, рекомендации по координации мер предупреждения актов международного терроризма, наемничества, незаконного оборота наркотиков и т.п. На заседаниях Совета Безопасности ООН эти вопросы рассматривают в связи с жалобами государств на акты агрессии, терроризма и др. В случае необходимости он передает эти вопросы в свою Комиссию по расследованию. Международный суд ООН рассматривает конкретные дела, касающиеся вопросов борьбы с преступностью. (В 1980 г. здесь рассмотрено дело о захвате американских заложников в Иране и приняты рекомендации государствам.)

В рамках ЭКОСОС сосредоточены основные правоохранительные структуры ООН. Среди них особое место занимает Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, созданная в 1992 г. Ее предшественником был Комитет по предупреждению преступности и борьбе с ней. Она состоит из 40 человек, избираемых ЭКОСОС в индивидуальном порядке от государств – членов ООН на

основе справедливого географического распределения сроком на 3 года. Заседания Комиссии проводятся в г. Вене. Например, в 1996 г. на своей 2-недельной сессии Комиссия приняла 8 резолюций: о борьбе с транснациональной организованной преступностью; о разработке проекта конвенции по борьбе с детской порнографией, детской проституцией, усыновлением с использованием услуг "черного" рынка и приобретением детей с целью трансплантации органов; о незаконном обороте огнестрельного оружия; о контрабанде мигрантов; о мерах по распространению в мире знаний, о стандартах ООН в области борьбы с преступностью и др.

Один раз в 5 лет Комиссия проводит **Конгрессы ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями**¹. Они стали глобальными форумами по координации усилий всего человечества в борьбе с преступностью и унификации международного уголовного права.

Большое значение в деятельности ООН имеет разработка и принятие долгосрочных планов и программ. Среди них следует отметить Рекомендации относительно международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 г. Здесь содержатся рекомендации к государствам об укреплении законности, совершенствовании международного уголовного права, обеспечении прав человека, реформировании уголовного правосудия и др.

В 1991 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН была принята новая Программа ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Она рассчитана на оказание государствам помощи в сборе и обмене информацией, подготовке кадров, предоставлении консультативных услуг в деле создания национальных программ предупреждения преступности, разработки и внедрения учебных программ для подготовки специалистов.

В Программе формулируются ее основные цели, задачи, сфера действия, первоочередные мероприятия, а также структура и компетенция специальных органов и структурных подразделений ООН, которые непосредственно осуществляют исполнение Программы. Кроме названной Комиссии и Конгрессов ООН к ним относятся: Секретариат Программы – постоянный рабочий орган, ответственный за выполнение всех положений этого документа и оказание практической помощи Комиссии; Институты ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, находящиеся в г. Футю (Япония), Риме (Италия), Сан-Хосе (Коста-Рика), Хельсинки (Финляндия), Кампале (Уганда), ко-

¹ С 1955 г. проведено уже 9 таких Конгрессов: I Конгресс в Женеве (1955 г.), II – в Лондоне (1960 г.), III – в Стокгольме (1965 г.), IV – в Киото (1970 г.), V – в Женеве (1975 г.), VI – в Каракасе (1980 г.), VII – в Милане (1985 г.), VIII – в Гаване (1990 г.) и IX – в Каире (1995 г.).

торые координируют вопросы борьбы с преступностью на региональном уровне; сеть назначаемых правительствами национальных корреспондентов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, которые поддерживают прямую связь с Секретариатом, информируют о мероприятиях национального характера и содействуют осуществлению намеченных Программой положений; глобальная информационная сеть в области преступности и уголовного правосудия, которая занимается сбором, анализом, обменом и распространением информацией о состоянии преступности в государствах и отдельных регионах. На этой основе разрабатывается стратегия борьбы с международной преступностью.

Финансирование Программы осуществляется не только из регулярного бюджета ООН, но и путем добровольных взносов государств в специальный Фонд ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Эти средства расходуются на осуществление оперативных мероприятий, командировки персонала, организацию курсов, семинаров, закупку оборудования и др.

В рамках Секретариата ООН имеется Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Благодаря его деятельности Секретариат владеет информацией о состоянии преступности и участвует в организации мероприятий по борьбе с ней. Отдел по предупреждению преступности одновременно выполняет функции Секретариата названной выше Комиссии по предупреждению преступности и ее конгрессов.

Специализированные учреждения ООН участвуют в борьбе с преступностью в рамках своих уставных задач. Например, МОТ в принимаемых конвенциях рекомендует государствам и профсоюзам вести борьбу с принудительным трудом и другими преступлениями против трудовых прав человека; ВОЗ постоянно занимается вопросами профилактики правонарушений, связанных с незаконным распространением наркотических средств и психотропных веществ; по инициативе ИКАО были разработаны и приняты конвенции по борьбе с преступлениями против гражданской авиации и ведется большая организационная работа по их предупреждению; ЮНЕСКО организует сотрудничество государств по защите от хищений и от уничтожения культурных ценностей; ИМО в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. координирует работу по борьбе с преступлениями, совершаемыми в открытом море, и т.п.

С 1952 г. в ООН периодически издается "Международный обзор политики в области уголовного права", а в качестве ежегодника к нему – "Библиография ООН по технической литературе в области социальной защиты". Здесь публикуются статистические сведения о состоянии преступности, отчеты о проведенных конгрессах и других форумах в этой области, данные о новом законодательстве и международно-правовых актах и т.п.

Важным средством предупреждения рецидивной преступности является гуманизация правил обращения с правонарушителями. Деятельность ООН в этой области тесно связана с обеспечением прав и свобод человека (подробнее см. § 7 гл. VIII).

Международная организация уголовной полиции (Интерпол) – межправительственная организация, основной задачей которой является предупреждение уголовных преступлений международного характера и борьба с преступностью путем развития широкого сотрудничества уголовной полиции разных стран. Она была создана в 1923 г., ее функции изменялись и уточнялись. Действующий Устав Интерпола вступил в силу в 1956 г. В ней участвуют практически все страны. СССР вступил в Интерпол в 1990 г., а Россия обрела членство в порядке правопреемства. Штаб-квартира находится во Франции (г. Лион).

К числу главных органов Интерпола относятся Генеральная Ассамблея, Исполнительный комитет во главе с президентом, Генеральный секретариат во главе с Генеральным секретарем – постоянно действующий рабочий орган управления и Национальные центральные бюро (НЦБ). Замыкают систему органов управления советники, исполняющие консультативные функции.

Наибольший интерес среди этих органов представляют НЦБ, которые одновременно функционируют в двух системах: Интерпола и отдельного государства (НЦБ России успешно действует в Москве с 1990 г.).¹ НЦБ отдельной страны одновременно является центром международного сотрудничества в борьбе с преступностью, опорным пунктом Интерпола в этом государстве и выполняет функции полицейского органа этого же государства, наделенного большими полномочиями в борьбе с преступностью и связанного со всеми государственными правоохранительными органами.

Свои запросы НЦБ России, например, имеет право помечать грифом “Интерпол” и рассылать не только в Лион, но и в НЦБ любой из стран-участниц. Точно так же непосредственно в ее адрес поступают поручения и запросы из Генерального секретариата и НЦБ других государств, минуя Министерство иностранных дел или другое ведомство внешних сношений. Руководство НЦБ в приказном порядке поручает подчиненным исполнение запроса. Этим достигаются оперативность и высокая эффективность деятельности Интерпола.

К примеру, по запросу НЦБ ФРГ российское НЦБ задержало в Москве и выдало гр. Вьетнама, совершившего несколько убийств в Берлине.

¹ См.: Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола. Указ Президента РФ от 30 июня 1996 г. № 1113 (СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3895); Положение о Национальном центральном бюро Интерпола / Постановление Правительства РФ от 14 октября 1996 г. № 1190 (СЗ РФ. 1996. № 43. Ст. 4916).

Сотрудничество государств в рамках Интерпола строится на следующих принципах:

- а) в работе могут участвовать не только НЦБ, а все другие организации, ведущие борьбу с преступностью;
- б) НЦБ должно обеспечивать непрерывное, круглосуточное сотрудничество с вовлечением в него всех органов полиции каждой страны;
- в) взаимность, обязательность запросов и оперативность в работе;
- г) взаимопомощь должна осуществляться только по делам об уголовных преступлениях и не проводится по делам политического, религиозного, военного или расового характера;
- д) обеспечение неотвратимости ответственности и предупреждение правонарушений.

Основными направлениями деятельности Интерпола являются уголовная регистрация с помощью специальной методики и картотек, международный розыск преступников, лиц, пропавших без вести, и похищенных ценностей. Кроме этого, в Генеральном секретариате осуществляются сбор и обобщение статистических данных о преступности в каждой стране, оказание технической помощи странам-участницам, организация международных полицейских выставок и научно-исследовательская работа. Интерпол издает Международное обозрение уголовной полиции, бюллетень "Подделки и подлоги" и различные справочные издания.

На региональном уровне международная борьба с преступностью осуществляется Организацией американских государств (ОАЕ), Лигой арабских государств (ЛАГ), Советом Европы (СЕ) и другими региональными международными организациями. Например, в 1971 г. 14 государств – членов Организации американских государств (ОАГ) приняли в Вашингтоне конвенцию о предупреждении актов терроризма и наказании за их совершение.

О высокой степени сотрудничества стран в европейском регионе свидетельствуют принятые и действующие здесь конвенции: о правовой помощи по уголовным делам, о выдаче преступников, о признании приговоров по уголовным делам, о передаче судопроизводства по уголовным делам, о правонарушениях в отношении культурных ценностей, об "отмывании", выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и др.

В 1993 г. по решению Совета глав правительств стран СНГ создано **Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ** как постоянно действующий орган. Основными задачами Бюро являются: формирование специализированного банка данных и предоставление информации об этих деяниях в соответствующее МВД, содействие в осуществлении межгосударственного розыска участников преступных сообществ, лиц, совершивших наиболее опасные преступления и скрывающихся от уголовного преследования, обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий и ком-

плексных операций, затрагивающих интересы нескольких стран, а также выработка рекомендаций по борьбе с международной преступностью.

В международной борьбе с преступностью постоянно возрастает роль неправительственных международных организаций. Вклад их, безусловно, неоднозначный. В деле унификации международного уголовного права следует назвать **Международную ассоциацию уголовного права (МАУП)**, которая имеет консультативный статут в ЭКОСОС и осуществляет свою деятельность при помощи национальных групп государств-участников. К числу ее уставных задач относятся: оказание странам содействия в совершенствовании законодательства и правовых институтов, обеспечивающих гуманное и справедливое уголовное правосудие, консультативное обслуживание органов и организаций системы ООН. Один раз в 5 лет МАУП проводит международные конгрессы, на которых рассматриваются правовые проблемы и отдельные вопросы выдачи преступников, уголовной ответственности за незаконное распространение наркотиков, преступления против гражданской авиации, защиты прав человека в уголовном процессе и другие вопросы, нередко выходящие за рамки уголовного права в узком смысле этого слова.

Международное криминологическое общество (МКО) также имеет консультативный статус ООН. В его задачи входят содействие объединению усилий ученых и практиков-специалистов в вопросах борьбы с преступностью и возможно более широкое изучение этого явления. МКО организует обмен научными кадрами криминологов в рамках национальных институтов, проводит конгрессы, курсы-семинары, создает международные научные центры, учреждает стипендии и организует чтение лекций.

Международное общество социальной защиты в рамках своего устава призвано изучать социальные аспекты преступного поведения с целью защиты общества от преступности, а индивидуумов – от возможности совершать противоправные деяния. Проводится пропаганда идей гуманизации уголовной политики, а также международные конгрессы социальной защиты и научно-практические семинары.

Среди других неправительственных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, можно назвать Международную ассоциацию помощи заключенным, Международную амнистию, Международный центр предупреждения преступности в Монреале, Международную ассоциацию судей по делам несовершеннолетних, Всемирную ассоциацию полицейских (ИПА) и др. При этом ИПА была создана в 1955 г. представителями полицейских органов для поддержания взаимных контактов, пропаганды передовых приемов и способов раскрытия преступлений, а также обучения всему новому в правоохранительной деятельности. Она имеет права консультативного органа при ООН. С 1994 г. Россия является членом этой организации.

§ 5. ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ И ВЫДАЧА ПРЕСТУПНИКОВ

В процессе расследования или судебного разбирательства уголовных дел обвиняемые, подсудимые, потерпевшие, свидетели либо доказательства и документы по делу могут оказаться на территории других стран. В связи с этим в международном уголовном праве установлена правовая помощь правоохранительных органов государств. Вначале она осуществлялась на основе международного обычая *aut dedere aut punire* (либо выдавать, либо судить) или других обычных норм. В настоящее время приняты многочисленные международные договоры о правовой помощи по уголовным делам. Они носят региональный или двусторонний характер¹.

Для унификации правил оказания такой взаимопомощи Генеральная Ассамблея ООН в 1990 г. одобрила Типовой договор о правовой помощи по уголовным делам, в котором регулируются содержание и исполнение запроса, порядок получения документов, доступа к арестованным лицам для получения доказательств, обысков, задержаний и др. При этом в оказании помощи может быть отказано, если она несовместима с законами запрашиваемого государства, наносит ущерб его суверенитету или интересам общества; если совершенное деяние является лишь преступлением по военному праву (неповиновение, самовольная отлучка и др.).

Одновременно был принят Типовой договор о передаче уголовного преследования. Здесь унифицированы правила предания суду своего гражданина, выдача которого в страну совершения преступления не допускается законом. Основные условия: деяние считается преступным в обоих государствах и не является таковым только по военному праву, подозреваемый является гражданином государства или постоянно проживает в нем, преступление не связано с налогами, акцизами, таможенными или валютными правилами и не рассматривается как политическое.

В 1985 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла и рекомендовала государствам Типовое соглашение о передаче иностранных заключенных. Здесь подчеркнута необходимость защиты прав заключенных и отмечается, что цель социальной реабилитации преступников может быть достигнута, если дать им возможность отбывать наказание в своих странах. При этом установлено, что государство отбытия наказания вправе применять к осужденным акты амнистии и помилования. Если в стране исполнения приговора предельный срок лишения свободы за данное деяние меньше назначенного по приговору, то суд этого государства

¹ См.: Сборник международных договоров о взаимной помощи по гражданским и уголовным делам. М., 1988.

определяет максимальный срок лишения свободы по действующему там законодательству.

Правовая помощь по уголовным делам включает взаимное производство обысков, изъятия и передачи вещественных доказательств, вручение документов, проведение экспертиз, допросов, судебного осмотра, предоставления сведений о судимости, пересылку отпечатков пальцев и т.п. Подробно регламентируется выдача преступников (экстрадиция). Поручение оформляется в письменном виде с соблюдением ряда закрепленных в договоре формальностей.

Проблема **выдачи преступников** осложняется тем, что она затрагивает суверенитет заинтересованных государств. Экстрадиционная процедура громоздка и длительна по времени потому, что в ней участвуют несколько государств и ведомств внутри каждого из них. Поэтому ряд стран заключили между собой региональные соглашения о выдаче преступников. Например, в Западной Европе с 1957 г. действует Конвенция Европейского совета о выдаче преступников. Подобное же соглашение заключили между собой в 1962 г. страны Бенилюкса. В рамках Интерпола успешно действует институт временных (прелиминарных) арестов и содержания под стражей преступника до завершения всех экстрадиционных формальностей.

По общему правилу, выдача преступников – это передача физического лица, совершившего преступление, одним государством (запрашиваемым), на территории которого он находится, другому государству (запрашивающему), на территории которого оно было совершено или гражданином которого является преступник, с целью привлечения его к уголовной ответственности или для приведения в исполнение вступившего в силу приговора. Иными словами, **экстрадиция представляет собой процесс передачи преступника в соответствии с нормами международного права другому государству для применения уголовного наказания.**

Общепризнанной является точка зрения, в соответствии с которой выдача является правом, а не обязанностью государства. Это соответствует принципу уважения государственного суверенитета и подтверждается международной практикой. Ведь в силу своего суверенитета государство вправе решать вопрос об уголовной ответственности любого лица, находящегося на его территории. Поэтому даже при наличии специального договора экстрадиция производится с существенными оговорками.

В международно-правовых актах специально оговариваются условия **выдачи преступников**. Во-первых, совершенные преступления должны быть экстрадиционными, предусмотрены договором о выдаче. В одних договорах дается исчерпывающий перечень таких преступлений, в других критерием является тяжесть совершенного деяния, которое по законам влечет за собой наказание в виде лишения свободы на срок свыше одного года. Есть договоры, где дается и перечень таких преступлений и

указываются экстрадиционные сроки лишения свободы. Во-вторых, должен действовать принцип “двойной преступности” или “двойного вменения”, в силу которого лицо подлежит выдаче лишь в случае, когда совершенное деяние квалифицируется как преступление по законам запрашивающего и запрашиваемого государств. Преступность и наказуемость деяний определяет государство, у которого требуют выдачи. В-третьих, выдаваемое лицо будет привлечено к уголовной ответственности и наказано лишь за то преступление, которое явилось юридическим основанием для его выдачи. Такое обязательство должно взять на себя запрашивающее государство. В этой же связи на положительное решение вопроса о выдаче влияют установленные сроки давности совершения преступления или вынесенного приговора, наличие акта амнистии, помилования или оправдательного приговора.

В Европейской конвенции о выдаче преступников 1957 г. указывается, что если совершенное деяние наказуемо в запрашивающей стране смертной казнью, а законы запрашиваемой страны такой меры наказания за подобные преступления не предусматривают, то выдача может быть разрешена только на основании заверения запрашивающей страны в том, что смертная казнь применена не будет. Аналогичные нормы содержатся и в других договорах о правовой помощи.

Целый ряд лиц не подлежат выдаче. К ним, в частности, относятся: собственные граждане. Такой запрет содержится в конституциях и законах о гражданстве, как это сделано в России. Лица с двойным и более гражданством подлежат защите в своих государствах наравне с их гражданами;

лица, совершившие политические преступления, т.е. деяния, направленные против организации и функционирования государства. Из числа политических исключены преступления международного характера;

лица, получившие право убежища от преследования в других странах в соответствии со ст. 14 Всеобщей декларации прав человека и Декларацией о территориальном убежище 1967 г., а также уже понесшие наказания за данное преступление или уголовное дело, в отношении которых производство прекращено.

Статья 3 Конвенции против пыток 1984 г. запрещает государствам-участникам выдачу лиц другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что им может угрожать применение пыток.

Процедурные вопросы выдачи преступников разрешаются центральными правоохранительными органами либо по дипломатическим каналам. Совокупность документов, направляемых запрашивающим государством, именуется как “требование о выдаче”. Выдача производится по распоряжению компетентных органов выдающего государства в установленном порядке и с возмещением расходов. В системе Интерпола установлен особый упрощенный порядок выдачи преступников.

Экстрадицию следует отличать от таких смежных институтов, как “высылка”, “обмен преступниками”, которые носят более политиче-

ский, чем правовой, характер, а также “возвращение преступников”, совершивших угон воздушного судна государству его регистрации. Такие смежные институты предусмотрены, например, в двусторонних соглашениях СССР с Афганистаном (1972 г.), Ираном (1973 г.), Финляндией (1974 г.) о сотрудничестве в предотвращении угона гражданских воздушных судов. Возвращение угонщиков осуществляется в срок до 2 месяцев со дня получения информации от государства приземления судна и сопровождается одновременной передачей государству регистрации этого судна документов, оружия, личных вещей преступников, а также имеющихся в распоряжении государства приземления судна доказательств и другой информации об обстоятельствах угона и поведении угонщиков во время полета и после посадки.

Если просьбы о выдаче поступают от нескольких стран, то государство, к которому обращена просьба, решает этот вопрос исходя из принципов “предпочтительной юрисдикции” или “конкурирующей юрисдикции”.

В связи с ростом преступности в бывших союзных республиках СССР и пробелами в законодательстве о правовой помощи в 1993 г. страны СНГ приняли в Минске Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Раздел IV Конвенции, включающий около 30 статей, называется “Правовая помощь по уголовным делам”, а его часть первая – “Выдача”.

В отличие от других подобных международных договоров эта Конвенция обязывает страны-участницы осуществлять в соответствии со своим законодательством по поручению другого государства-участника уголовное преследование собственных граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории запрашивающего государства. Если, например, гражданин Украины совершит в России преступление и скроется у себя на родине, то выдавать его Украина не обязана. Однако ее следственные органы должны возбудить уголовное дело и передать его в суд. О принятом судом решении уведомляется Россия (ст. 72).

В Конвенции также предусмотрен порядок передачи орудий преступления и других предметов, имеющих доказательственное значение по уголовному делу, сведений о судимости, обвинительных приговоров и т.п.

Для разрешения процессуальных вопросов правовой помощи по уголовным делам Генеральная прокуратура Российской Федерации в 1993 г. заключила соглашения о правовой помощи и сотрудничестве с прокуратурами Украины, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана и Молдовы. Стороны обязались оказывать правовую помощь по пересылке прокурорско-следственных материалов, архивных сведений, выполнению отдельных процессуальных действий, содействию в розыске преступников, этапированию арестованных и осужденных, рас-

смотрению вопросов о реабилитации незаконно осужденных, репрессированных лиц и другим вопросам прокурорской деятельности.

Таким образом, правовая помощь обеспечивает неотвратимость наказания, позволяет вести борьбу с преступностью на международном уровне и помогает преодолевать коллизии законов различных государств.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое международное уголовное право (понятие, особенности, источники)?

2. Каковы основные виды и формы сотрудничества государств в борьбе с преступностью?

3. Как классифицируются международные преступления и уголовные преступления международного характера?

4. Как осуществляется международная уголовная ответственность физических лиц?

5. Как осуществляется международная борьба с преступлениями на воздушном транспорте?

6. В чем выражается правовая помощь государств по уголовным делам и выдаче преступников?

ЛИТЕРАТУРА

Блищенко И.П., Фисенко И.В. Международный уголовный суд. М., 1994.

Бородин С.В., Ляхов В.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983.

Карпец И.И. Преступления международного характера. М., 1979.

Ляхов Е.Г. Терроризм и межгосударственные отношения. М., 1991.

Международное уголовное право. М., 1995.

Моджорян Л.А. Терроризм на море. М., 1991.

Нюрнбергский процесс. Право против войны и фашизма. М., 1995.

Панов В.П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями. М., 1993.

Панов В.П. Международное уголовное право. М., 1997.

Родионов К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990.

Глава XXII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

§ 1. ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ И ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Международное право в период вооруженных конфликтов – самостоятельная отрасль международного права – совокупность договорных и обычных норм, регламентирующих отношения между воюющими и затронутыми войной субъектами международного права по поводу начала и последствий войны, применения средств и методов ведения войны, нейтралитета, защиты жертв войны, прекращения войны и ответственности государств и физических лиц за нарушения этих норм.

Современное международное право и правовые системы большинства государств мира запрещают агрессивные войны и пропаганду войны. Ушли в прошлое “право на войну”, “право победителя”, такие понятия, как “контрибуция”, “сферы влияния” и др. Им на смену пришли принципы мирного разрешения международных споров, запрещения применения силы или угрозы силой и др. Однако это не означает, что войны уже исключены из жизни человеческого общества. Войны в Корею и Вьетнаме, вторжение США в Гренаду (1983 г.) и Панаму (1989 г.), многолетняя война Израиля против арабских государств, ирано-иракская война, вооруженное вмешательство СССР в Афганистане, агрессия Ирака против Кувейта (1990 г.), войны на территориях бывших СССР и Югославии и в других регионах – вот далеко не полный перечень войн, унесших миллионы жизней уже после второй мировой войны.

Вместе с тем в современных условиях могут иметь место и войны, не запрещенные международным правом: оборонительные войны в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии (ст. 51 Устава ООН); национально-освободительные войны; гражданские войны в отдельных странах; операции войск ООН или национальных (многонациональных) войск по решению Совета Безопасности ООН по ст. 42 Устава ООН (например, против КНДР в 1950–1953 гг., против Ирака в 1991 г.); при выполнении договорных обязательств (например, использование индийских войск против боевиков ТОТИ по договору Индии и Шри-Ланки в 1987 г.).

Международный вооруженный конфликт – это вооруженная борьба между государствами, между национально-освободительным движением и колонизатором, между оккупантом и населением оккупированной территории. **Вооруженные конфликты немеждународного характера** – это вооруженные столкновения между правительственными войсками и организованными антиправительственными военными формированиями на территории одного какого-либо государства (гражданские

войны, вооруженные мятежи), например, в Афганистане (после вывода советских войск), Сальвадоре, Эфиопии, на территории бывших СССР и Югославии, а также в Чечне (Российская Федерация).

Во всех войнах и конфликтах, независимо от причин их возникновения и признания или непризнания воюющей стороны в качестве таковой, все воюющие должны строго соблюдать и выполнять действующие нормы международного права, направленные на защиту жертв войны и уменьшение разрушений и страданий. В международной и договорной практике государств получили утверждение и признание следующие специальные принципы данной отрасли права: принцип ограничения воюющих в выборе средств и методов ведения войны; принцип запрещения использовать оружие, которое увеличивает страдания людей, делает их смерть неизбежной или имеет неизбирательное действие; принцип защиты жертв войны; принцип ответственности государств и физических лиц за нарушение норм международного права и др.

Первые правила ведения войны возникли в глубокой древности и длительное время существовали в виде международных обычаев, а затем с XIX в. стали преобразовываться в договорные нормы на международных конгрессах и конференциях (Парижский конгресс 1856 г., Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг., Женевские конференции 1929, 1949, 1977 гг. и др.).

К числу важнейших международных соглашений относятся: Декларация о морской войне 1856 г., Декларация о неупотреблении легко разворачивающихся и сплюсчивающихся пуль 1899 г., Гаагские конвенции 1907 г., Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г., Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время (Приложение к Лондонскому протоколу 1936 г.), Устав Международного военного трибунала 1945 г., Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. с Дополнительными протоколами I и II 1977 г., Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г., Конвенция о запрещении производства, накопления химического оружия и его уничтожении 1993 г. и др.¹ Большое значение имеют также резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, итоговые документы международных конференций по вопросам международного гуманитарного права, рекомендации Международного комитета Красного Креста и др.

¹ В 1997 г. была подписана Конвенция о запрещении противопехотных мин. Делегация России Конвенцию не подписала.

§ 2. НАЧАЛО ВОЙНЫ И ЕГО ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ. ТЕАТР ВОЙНЫ

Начало войны – это момент либо фактического открытия военных действий, либо формального объявления войны (состояния войны), даже если за этим фактически не последовали боевые действия. “Военные действия... не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны” (ст. 1 III Гаагской конвенции 1907 г.).

Несмотря на это, объявление войны даже согласно III Гаагской конвенции не делает агрессивную войну законной, которая является тяжчайшим международным преступлением. Объявление национально-освободительных войн или гражданских войн не является обязательным; они, как правило, начинаются с восстания против политического режима в стране, против колонизатора или оккупанта.

Институт объявления войны не потерял своего значения и в современную эпоху. Он может и должен использоваться, когда государство (группа государств) вступает в войну на стороне жертвы агрессии, при выполнении своих международных обязательств или в случае, когда военные операции против агрессора начинаются по решению Совета Безопасности ООН (например, согласно резолюции 678 Совета Безопасности ООН Ираку представлялось время – “пауза мира” – для вывода своих войск из Кувейта до 15 января 1991 г.).

Начало войны имеет серьезные правовые последствия как для воюющих, так и для всех других государств. С **началом войны для всех воюющих сторон наступают следующие правовые последствия:**

прекращаются дипломатические и консульские отношения (дипломатическому и консульскому персоналу обеспечиваются защита и возможность беспрепятственно покинуть территорию противника), прекращаются и запрещаются экономические, торговые, финансовые и другие отношения и сделки с юридическими и физическими лицами противника; утрачивают силу все двусторонние договоры между воюющими, многосторонние договоры (например, по вопросам транспорта, связи, транзита и др.) приостанавливают свое действие;

торговые суда воюющих, находящиеся к началу войны в неприятельских портах, могут быть реквизированы или задержаны до конца войны независимо от принадлежности (государству, частным компаниям или лицам); к гражданам неприятельского государства может быть применен специальный режим (ограничение в перемещении, принудительное поселение в отведенных властями местах и др.); воюющие стороны обязаны учитывать законные интересы нейтральных и других невоюющих государств.

Театр войны – это сухопутная, водная и воздушная территория воюющих сторон, а также космическое пространство, воды Мирового

океана за пределами территориального моря прибрежных государств и воздушное пространство над ними, в пределах которых воюющие фактически ведут или могут вести боевые действия.

Действующие нормы международного права устанавливают точно определенные изъятия из театра войны, в том числе в пределах территории воюющих государств. **Не могут считаться театром войны, а следовательно, и объектами нападения и уничтожения:**

санитарные зоны и местности, имеющие отличительные эмблемы (знаки) для ограждения от действий войны раненых, больных, медицинский персонал для ухода за ними, военнопленных, культурные ценности, районы расположения АЭС, дамб и плотин;

зоны Суэцкого и Панамского каналов, архипелаг Шпицберген, Аландские острова, Антарктика, Луна и другие небесные тела;

сухопутная, водная и воздушная территория нейтральных и других невоюющих государств.

Вместе с тем если одна из воюющих сторон введет свои вооруженные силы в районы, исключенные из театра войны, или создаст там свои военные базы для ведения войны, то другая воюющая сторона будет вправе считать такие районы театром войны.

Международное право не предусматривает возможности установления каких-либо границ или специальных зон для ведения войны на море. Однако международная практика государств свидетельствует о том, что многие государства под предлогом обеспечения безопасности морской и воздушной навигации для нейтральных и других невоюющих государств устанавливают в море специальные зоны ведения боевых действий (оборонительные, операционные, патрулирования, осмотра, блокадные и др.), оповещают другие государства об установлении таких зон и вводят в них существенные ограничения для международного судоходства и воздушной навигации вплоть до полного их запрещения. США, например, объявляли 100-мильную зону боевых действий вокруг Вьетнама, Англия – “зону войны” шириной в 200 миль вокруг Фолклендских островов (1982 г.), Египет и Сирия – районы военных действий в Средиземном и Красном морях (1973 г.).

§ 3. УЧАСТНИКИ ВОЙНЫ

Участниками войны является не все население воюющих государств, а только вполне определенная его часть – законные участники войны, действиям которых придается государственный характер. В зависимости от причастности к боевым действиям, характера выполняемых обязанностей и объема предоставляемой международно-правовой защиты все законные участники войны делятся на две группы: сражающиеся (комбатанты) и несражающиеся (некомбатанты).

К сражающимся (комбатантам) относятся:

личный состав регулярных вооруженных сил воюющих государств (армии, авиации, флота). Каждое государство своим внутренним законодательством определяет количественный и качественный состав вооруженных сил, их организацию и командование, порядок формирования и комплектования, виды вооружений и оружия и другие компоненты;

личный состав ополчений и добровольческих отрядов, входящих в состав вооруженных сил воюющих государств; граждане нейтральных и других невоюющих государств, добровольно вступившие в вооруженные силы воюющего государства;

личный состав других ополчений, добровольческих отрядов, организованных движений сопротивления, принадлежащих стороне, находящейся в конфликте, и действующих на их собственной территории или вне ее, даже если территория оккупирована, а также партизаны (партизанские отряды), если эти ополчения, отряды, движения сопротивления и партизаны отвечают следующим условиям:

а) имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных;

б) имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак;

в) открыто носят оружие;

г) соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны.

Дополнительный протокол I 1977 г. конкретизирует некоторые из этих условий в отношении партизан. Так, в п. 3 ст. 44 Протокола I говорится, что партизаны обязаны открыто носить оружие: во время каждого военного столкновения; в то время, когда они находятся на виду противника; в ходе развертывания в боевые порядки, предшествующего началу нападения, в котором они должны принять участие;

члены экипажей судов торгового флота, включая капитанов, лоцманов и юнг, и экипажей гражданской авиации воюющих государств;

население неоккупированной территории, которое при приближении неприятеля стихийно по собственному почину берется за оружие для борьбы со вторгающимися войсками, не успев сформироваться в регулярные войска, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны;

участники национально-освободительных движений, массовых восстаний, участники внутригосударственных вооруженных конфликтов (гражданских войн, военных мятежей массового характера);

личный состав Вооруженных Сил ООН и групп государств, сформированных по мандату Совета Безопасности ООН в соответствии со ст. 42 Устава ООН.

Комбатанты наделены правом силой оружия вести боевые действия и наносить ущерб и поражение противнику, на них распространяются все гуманитарные правила ведения войны и защиты в плену.

К комбатантам относятся также военные корабли и военные летательные аппараты, независимо от вооружения и типа двигательной установки (ядерной или обычной).

К несражающимся (некомбатантам) относятся: лица, следующие за вооруженными силами, но не входящие в их состав непосредственно, например, гражданские лица, входящие в экипаж военных кораблей и летательных аппаратов, военные корреспонденты и репортеры, военные юристы, поставщики (интенданты), личный состав рабочих команд или похоронных служб, на которые возложено бытовое обслуживание вооруженных сил, медицинский и санитарный персонал, духовенство всех религий, госпитальные и санитарные суда, транспорты, летательные аппараты.

Некомбатанты не имеют права вести боевые действия, к ним не должно применяться оружие. Свое оружие они используют только для самообороны и защиты вверенного им имущества. Если они непосредственно участвуют в боевых действиях, то автоматически становятся комбатантами.

Разведчик – законный комбатант – лицо, входящее в состав вооруженных сил воюющего государства, одетое в военную форму и проникшее в район действия неприятельской армии для сбора сведений о противнике. Захваченный противником при сборе сведений он становится военнопленным (ст. XXIX Приложения к IV Гаагской конвенции 1907 г.).

Лазутчик (шпион) – лицо, которое, действуя тайным образом или под ложными предлогами, собирает или старается собрать сведения в районе действий одного из воюющих с намерением сообщить таковые противной стороне. Захваченный противником при сборе сведений лазутчик не становится военнопленным, а может быть привлечен к уголовной ответственности как шпион (там же, ст. XXIX), но и в этом случае “лазутчик, пойманный на месте, не может быть наказан без предварительного суда” (ст. XXX). Главное отличие военного разведчика от лазутчика (шпиона) – военная форма разведчика, свидетельствующая о его принадлежности к вооруженным силам своего государства.

Военные разведчики, парашютисты воздушно-десантных войск, личный состав “командос” продолжают оставаться законными комбатантами, независимо от того, ведут ли они боевые действия против противника непосредственно на фронте или в тылу противника (на его собственной или на оккупированной им территории), куда они могут быть сброшены (высажены) с катеров, летательных аппаратов или подводных лодок.

Военные советники и инструкторы – это гражданские лица или военнослужащие, находящиеся при политическом руководстве или военном командовании воюющего государства в целях предоставления политических советов руководству или обучения личного состава вооружен-

ных сил иностранного государства обращению с поставляемой техникой, оружием. Их правовое положение международным правом не определено, оно определяется в двусторонних международных договорах между заинтересованными государствами. Военные советники и инструкторы не входят в состав вооруженных сил воюющих государств, и по своему правовому положению они приближаются к некомбатантам.

Парламентер – это “лицо (как правило, офицер), уполномоченное одной из воюющих сторон вступить в переговоры с другой и являющееся с белым флагом” (ст. XXXII Приложения к IV Гаагской конвенции 1907 г.). Как сам парламентер, так и сопровождающие его трубач, горнист или барабанщик, лицо, несущее белый флаг, и переводчик пользуются правом неприкосновенности. Парламентер уполномочивается вести переговоры о прекращении огня, о подборе раненых, трупов, о выводе женщин и детей из осажденной крепости, о сдаче крепости, о прекращении сопротивления и т.п. Парламентер теряет право на неприкосновенность, “если будет вполне определенно доказано, что он воспользовался своим привилегированным положением для подговора к измене или для ее совершения” (там же, ст. XXXIV).

Вооружение торговых судов международным правом не определено. Международная практика государств во время первой и второй мировых войн показала, что все государства вооружали свои торговые суда для отражения нападения подводных лодок. Вашингтонский договор об ограничении морских вооружений 1922 г. и Лондонский морской договор 1930 г. (СССР/Россия не являются участниками этих договоров) разрешили делать на торговых судах специальные подкрепления палуб для установки на случай войны артиллерии калибром до 155 мм и оборудовать помещения для хранения боезапаса. Однако сейчас можно говорить о международном обычае вооружать торговые суда только во время войны в целях самообороны.

Наемник – это лицо, которое:

специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте;

фактически принимает непосредственное участие в военных действиях;

принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны;

не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;

не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте;

не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил;

завсербовано для участия в заранее запланированных актах насилия, направленных на свержение правительства какого-либо государства, подрыв его конституционного порядка или нарушение его территориальной целостности и неприкосновенности (ст. 47 Дополнительного протокола I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. и Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников 1989 г.).

Наемник не имеет права на статус комбатанта и военнопленного, он привлекается к уголовной ответственности по законам захватившего его государства.

§ 4. СРЕДСТВА И МЕТОДЫ ВЕДЕНИЯ ВОЙНЫ

Средства ведения войны – это оружие и иные средства, применяемые для нанесения вреда и поражения противнику. **Методы ведения войны** – порядок и способы использования и применения средств ведения войны. Средства и методы ведения войны делятся на запрещенные (или частично запрещенные) и не запрещенные международным правом.

Запрещенными являются следующие средства ведения войны:

любое оружие, которое многократно увеличивает страдания людей, причиняет излишние повреждения и делает смерть неизбежной; пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле (например, пули 5,45 мм (Россия); 5,65 мм (США)); яды или отравленное оружие; удушливые, ядовитые или другие подобные газы и аналогичные жидкости, вещества и процессы, а также бактериологическое (биологическое), химическое оружие и токсины;

средства воздействия на природную среду¹, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда;

любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждения осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле рентгеном (пластмасса, стекло); мины, мины-ловушки и другие

¹ Термин “средства воздействия на природную среду” относится к любым средствам для изменения путем преднамеренного управления природными процессами динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства (ст. II Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.).

устройства против гражданского населения и населенных пунктов, особенно такие, которые ассоциируются (похожи) с детскими игрушками, продуктами, предметами первой медицинской помощи, школьными принадлежностями, предметами культа, трупами животных и т.п.; любое зажигательное оружие¹ (напалм, белый и желтый фосфор и др.) против гражданского населения и невоенных объектов;

другие конкретные виды обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющие неизбирательное действие, и др.

Запрещенными являются следующие методы ведения войны:

предательски убивать или ранить лиц, принадлежащих к населению или войскам неприятеля; убивать или ранить неприятеля, который, положив оружие или не имея более средств защищаться, безусловно сдался; объявлять, что никому не будет дано пощады; убивать, наносить ранения или брать в плен противника, прибегая к вероломству²; убивать парламентария и сопровождающих его лиц; незаконно пользоваться парламентским или национальным флагом нейтрального или другого невоюющего государства, военными знаками или форменной одеждой неприятеля, равно как и отличительными знаками (эмблемами) ООН, МККК и другими, установленными Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г.;

истреблять или захватывать неприятельскую собственность, кроме случаев, когда подобное истребление или захват действительно вызывается военной необходимостью; принуждать граждан противной стороны принимать участие в военных действиях, направленных против их страны; отдавать на разграбление города и населенные пункты, даже взятые приступом (штурмом); атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом (в том числе морскими силами) незащищенные города, селенья, жилища или строения; осуществлять геноцид;

брать заложников; добивать или истреблять раненых и больных, уничтожать военнопленных или принуждать их вести боевые действия против своей страны; осуществлять террор в отношении мирного населения, а также угон и депортацию населения оккупированной территории на территорию оккупирующей державы или на территорию любого другого государства; атаковать, бомбардировать или уничтожать санитарные учреждения, больницы и госпитали, госпитальные суда

¹ Зажигательное оружие – оружие, которое в первую очередь предназначено для поджога объектов или причинения ожогов людям посредством действия пламени и (или) тепла и которое может иметь вид фугасов, снарядов, ракет и других емкостей с зажигательными средствами.

² Вероломство – действия, направленные на то, чтобы вызвать доверие противника с целью обмана такого доверия (симулирование намерения вести переговоры, использование эмблем, знаков, флагов, форменной одежды ООН, МККК, нейтральных и других невоюющих государств и т.п.).

(санитарные транспорты) и санитарные летательные аппараты, имеющие надлежащие отличительные знаки (эмблемы) и используемые по прямому назначению, истреблять санитарный и медицинский персонал;

уничтожать культурные ценности и культурные центры, находящиеся под специальной защитой и обозначенные особым отличительным знаком (согласно Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта), а также места отправления культа;

применять пытки с целью получить какие-либо сведения, а также другие акты жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения и наказания;

применять и передавать лазерное оружие, специально предназначенное для причинения постоянной слепоты.

Помимо перечисленных выше прямых запретов существуют определенные ограничения и в использовании некоторых незапрещенных международным правом видов оружия и родов вооруженных сил, поскольку отдельные способы или методы их применения могут грубо противоречить нормам международного права. Эти ограничения относятся к использованию авиации, подводных лодок и морского минного оружия.

Авиация как средство ведения войны не запрещена международным правом, однако действующие нормы международного права предусматривают вполне конкретные ограничения методов использования военной авиации¹. В частности, запрещается:

атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом незащищенные² города, селения, жилища или строения, в том числе бомбардировку морскими силами (Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг.);

уничтожать невоенные объекты, незащищенные города, селения, жилища или строения, санитарные учреждения, госпитальные суда и транспорты, госпитальные летательные аппараты и культурные центры, имеющие отличительные знаки (эмблемы), а также осуществлять террор мирного населения.

Подводные лодки признаны законным средством ведения войны. Правовое положение подводных лодок и регламентация их боевого использования по существу ничем не отличаются от правил и норм, уста-

¹ Гаагская конвенция о запрещении метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров 1907 г. запретила до конца Третьей конференции мира "метание снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров или при помощи иных подобных новых способов", однако эта конференция не состоялась вообще. Третья конференция мира состоится в 1999 г. в Гааге в честь Первой конференции мира.

² Международное право не дает прямого определения понятию "незащищенные" город, селение, жилище или строение. Однако косвенно оно дает основание считать такими объектами: населенные пункты, объявленные открытыми; не представляющие собой военной, военно-морской, военно-воздушной базы или крепости, а также не являющиеся в прямом смысле военными объектами.

новленных для надводных боевых кораблей. На подводные лодки распространяются общие принципы и нормы, закрепленные в конвенциях о законах и обычаях войны, в том числе правила, касающиеся надводных военных кораблей, а также специальные Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время (Приложение к Лондонскому протоколу 1936 г.), к которым СССР присоединился в 1937 г. (Россия – участник Протокола).

В Правилах 1936 г. говорится, что за исключением случая упорного отказа остановиться после надлежаще сделанного предложения об остановке или случая действительного сопротивления осмотру или обыску военный корабль, **надводный или подводный**, может потопить торговое судно противника или лишить его возможности плавания лишь в том случае, если оно предварительно доставит пассажиров, экипаж и судовые бумаги в безопасное место. Судовые шлюпки рассматриваются как безопасное место лишь в том случае, если обеспечена безопасность самих шлюпок при существующем состоянии моря и условиях погоды, ввиду близости земли или присутствия другого судна, имеющего возможность принять пассажиров и экипаж.

Несмотря на то что эти Правила являлись действующими нормами международного права, они не выполнялись воюющими сторонами во вторую мировую войну, чьи подводные лодки вели неограниченную подводную войну. Современные подводные лодки с ядерной силовой установкой практически не могут выполнять Правила 1936 г., поскольку ныне во время войны любая подводная лодка, обнаруженная под водой, а тем более всплывшая на поверхность с намерением выполнять по отношению к торговому судну противника Правила 1936 г., будет немедленно уничтожена противолодочными средствами, в том числе самого торгового судна¹.

14 сентября 1937 г. представители СССР, Англии, Болгарии, Греции, Египта, Румынии, Турции, Франции и Югославии подписали Нионские соглашения, относящиеся к гражданской войне в Испании. Согласно этим Соглашениям потопление в открытом море торговых судов ино-

¹ Эти Правила ныне реанимируются в Руководстве Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море 1994 г., подготовленном МККК, Международным институтом гуманитарного права, Пизанским университетом, Сиракузским университетом (США), специалистами и экспертами многих стран, в том числе с участием экспертов от ВМФ и МИД Российской Федерации. Вызывает удивление тот факт, что ВМФ и Министерство обороны России и МИД согласились с подобным Руководством и официально не протестовали против его невыгодных для России положений. Авторы Руководства предлагают запретить использование торпед, которые не делаются безопасными в конце своего хода, если они не попали в цель. Такими характеристиками и возможностями обладают только торпеды, управляемые по проводам, имеющиеся на вооружении только США и стран НАТО. Односторонняя заинтересованность США в таком Руководстве несомненна.

странных государств подводными лодками любой из борющихся в Испании сторон или их союзников рассматривалось договаривающимися государствами как акты пиратства, а подводная лодка подлежала атаке и уничтожению. Хотя Нионские соглашения были заключены в связи с гражданской войной в Испании, они могут являться прецедентом для решения вопроса о действиях подводных лодок и в других гражданских войнах. Это означает, что подводные лодки любой из участвующих в гражданской войне сторон не имеют права вести боевые действия за пределами территориального моря своей страны и препятствовать свободе судоходства других стран. Нападение таких подводных лодок на суда других государств следует расценивать как акт агрессии против государства флага атакованного судна, но не как акт пиратства, поскольку подводная лодка – это военный корабль, а не частновладельческое судно.

Морское минное оружие не запрещено международным правом, однако его применение существенно ограничено требованиями VIII Гаагской конвенции 1907 г., которые практически никогда не выполнялись. Запрещается ставить мины, не закрепленные на якорях (за исключением тех, которые становятся безопасными спустя час после того, как тот, кто их поставит, утратит над ними наблюдение), или закрепленные на якорях мины, которые не делаются безопасными, как только они сорвутся со своих минрепов, а также запрещается ставить мины у берегов и портов противника с единственной целью прервать торговое судоходство (Россия не участвует в Конвенции).

Конвенция обязывает все государства-участники принимать меры для обеспечения безопасности торгового судоходства, указывать в “Извещениях мореплавателям” опасные от мин районы и сообщать о них другим государствам дипломатическим путем. Положения Конвенции нарушали США во Вьетнаме, в Никарагуа (1984 г.); Иран и Ирак выставляли мины в Персидском заливе в 80-х годах, на которых подрывались суда многих стран, в том числе СССР. По окончании любой войны все государства обмениваются сведениями о выставленных минах, проводят траление и уничтожение мин. После разгрома Ирака в феврале 1991 г. среди требований, предъявленных Ираку, было выдвинуто требование о немедленном представлении информации о месте расположения и характере всех наземных и морских мин.

Морская блокада – признанный метод ведения войны на море, представляет собой систему насильственных действий военных флотов и авиации, препятствующих доступу как с моря к портам и берегам неприятеля, так и от этих портов и берегов в море.

В соответствии с Парижской декларацией о морской войне 1856 г. и Лондонской декларацией о праве морской войны 1909 г. (Декларация 1909 г. в силу не вступила, но ее положения воюющие стороны принимают к сведению), чтобы быть законной, блокада должна быть публично объявлена правительством блокирующего государства с указанием даты

начала блокады, района блокируемого побережья и срока, предоставляемого судам нейтральных и других невоюющих государств для выхода из блокируемых портов, а также должна быть действительной и реальной.

Осуществление блокады не должно препятствовать таким гуманным действиям, как доставка в блокируемый порт посылок с лекарствами, одеждой и продовольствием (гуманитарная помощь) для детей до 15 лет, беременных женщин и рожениц при условии, что этим правом не злоупотребляют. Морская блокада прекращается со снятием ее блокирующим государством, захватом блокируемого района или с разгромом блокирующих сил. Наказанием за прорыв блокады или попытку прорыва могут быть захват и (или) конфискация судна или его груза или уничтожение судна-блокадопрорывателя.

В современных условиях блокада считается законной, если она осуществляется в порядке самообороны по ст. 51 Устава ООН или по решению Совета Безопасности ООН по ст. 42 Устава ООН (например, блокада побережья Ирака и захваченного им Кувейта силами антииракской коалиции в 1991 г.).

Бомбардировка с моря военных объектов является законным методом ведения войны. Но бомбардировка с моря незащищенных объектов, городов, портов, селений или строений запрещается при всех обстоятельствах. Обстрел окрестностей Бейрута линкором США "Нью-Джерси" в 1984 г. нельзя признать законным.

Статья 36 Дополнительного протокола I 1977 г. установила, что "при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны Высокая Договаривающаяся Сторона должна определять, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещения, содержащиеся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права, применяемых к Высокой Договаривающейся Стороне".

§ 5. НЕЙТРАЛИТЕТ В ВОЙНЕ

Институт нейтралитета в войне и ныне имеет большое значение, поскольку нейтральные государства, не участвуя в войне, ограничивают театр войны, ее размах и масштабы, что в значительной мере снижает интенсивность военных действий и уменьшает страдания народов. Вместе с тем деление всех государств согласно V и VIII Гаагским конвенциям 1907 г. на две категории: воюющие и нейтральные, в настоящее время уже не отвечает современным реалиям (наличие в мире более 180 государств, ракетно-ядерное оружие и другие факторы). В настоящее время с возникновением войны все государства объективно делятся на две категории: воюющие и невоюющие. Невуюющие государства, в свою

очередь, включают: постоянно нейтральные (Австрия, Мальта, Швейцария); нейтральные в данной войне (эвентуальный нейтралитет); другие невоюющие государства (их подавляющее большинство)¹.

Нейтралитет в войне – это особый правовой статус государства, не участвующего в происходящей войне и воздерживающегося от оказания помощи и содействия как одной, так и другой воюющей стороне.

Никакого условного или безусловного, полного или неполного, а также “благожелательного” нейтралитета, которых придерживались некоторые советские (В.Н. Дурденевский) и иностранные ученые (Л. Оппенгейм), нет и не может быть. Оказание любой военной помощи одному из воюющих несовместимо со статусом нейтрального государства. Также несовместим со статусом нейтрального государства и статус “невоюющего государства”, являвшегося в годы второй мировой войны не особой формой нейтралитета, а формой непосредственного, хотя и несколько завуалированного, участия в войне. Кроме того, не может считаться нейтральным в войне государство, придерживающееся в мирное время так называемой “политики нейтралитета” (неприсоединения), равно как и сама “политика нейтралитета” (неприсоединения) не может считаться какой-либо формой нейтралитета в войне.

Постоянно нейтральные государства, сохраняя свое право на самооборону, должны строго соблюдать правила нейтралитета, но могут осудить агрессора и выразить свои симпатии жертве. В мирное время такие государства не должны участвовать в военных блоках и не могут предоставлять свою территорию под иностранные военные базы.

Нейтральные в данной войне государства, пожелавшие остаться в стороне от войны, должны объявить о своем нейтралитете (как правило, в специальной декларации или заявлении), довести это объявление до сведения воюющих и строго соблюдать все правила нейтралитета. В отличие от постоянно нейтральных они обязаны выполнить решение Совета Безопасности ООН о привлечении их к участию в военных санкциях против агрессора с одновременным отказом от нейтралитета. За ними остается также право по собственному желанию отказаться от нейтралитета (как правило, в пользу жертвы агрессии). Состояние нейтралитета наступает только после надлежащего о том заявления и доведения его до сведения воюющих сторон².

¹ В Руководстве Сан-Ремо 1994 г. снова делается попытка делить все государства в случае возникновения войны на две категории: воюющие и нейтральные, что нельзя признать правомерным.

² Нельзя согласиться с авторами Руководства Сан-Ремо 1994 г. в том, что с началом войны для государств, не участвующих в ней, автоматически наступает состояние нейтралитета. Если согласиться с Правилами Сан-Ремо, то любая помощь жертве агрессии будет подпадать под определение контрабанды и конфисковываться. Это лишний раз свидетельствует о том, что эти Правила выгодны только США – самой мощной стране современного мира.

Нейтральные в силу ранее заключенного договора о нейтралитете государства обязаны на протяжении срока действия договора строго соблюдать правила нейтралитета в отношении другой стороны договора с момента, когда становится известно о нападении третьего государства на одну из договаривающихся сторон. Например, в 20–30-х годах СССР заключил с соседними государствами двусторонние договоры о ненападении и нейтралитете или о дружбе, нейтралитете и ненападении. Фашистская Германия нарушила свои договорные обязательства, вероломно напав на СССР 22 июня 1941 г., СССР нарушил свои договорные обязательства в отношении Финляндии, Прибалтийских государств, Польши и Афганистана.

Нейтральное государство имеет право: отражать военной силой любые попытки воюющих нарушить статус нейтрального государства; предоставлять свою территорию для содержания и перевозки жертв войны, оказавшихся на его территории; оказывать воюющим добрые услуги и посредничество в переговорах; предоставлять убежище войскам, военным кораблям и летательным аппаратам воюющих с последующим их интернированием¹;

использовать морские пространства за пределами территориального моря прибрежных государств и воздушное пространство над ними для морской и воздушной навигации, принимая во внимание зоны военных действий, объявленные воюющими; предоставлять доступ в свои порты военным кораблям воюющих (не более трех в один порт) на срок не более 24 ч для исправления последствий аварий и повреждений в целях восстановления способности плавания (для подводной лодки – плавания только в надводном положении), но не для восстановления или увеличения боевой мощи, а также для пополнения запасов продовольствия, топлива и воды, чтобы дойти до своего ближайшего порта, и др.

Нейтральные государства обязаны:

не предоставлять свою территорию для формирования военных отрядов воюющих и их военных баз; не передавать воюющим боеприпасы, технику и вооружение, а также военные корабли и летательные аппараты; задерживать и интернировать военные корабли и летательные аппараты, которые не покинули порт по истечении 24 ч и льготного времени (по причине аварии или состояния моря); устанавливать интервал в 24 ч между выходом из его порта военных кораблей воюющих друг против друга государств;

препятствовать и не разрешать воюющим государствам задерживать, осматривать и обыскивать в своем территориальном море суда под любыми флагами; препятствовать тому, чтобы раненные и больные воюю-

¹ Интернирование – особый режим, устанавливаемый нейтральным государством для военнослужащих, военных кораблей и летательных аппаратов воюющих сторон, предусматривающий их разоружение и исключение повторного участия в войне.

щих государств по выздоровлении могли снова участвовать в военных действиях; принимать меры для защиты и охраны культурных ценностей воюющих сторон, попавших на территорию нейтрального государства, для последующего их возвращения по принадлежности и др.

Воюющие государства обязаны строго соблюдать права нейтрального государства и его статус; не сооружать военные базы на территории нейтрального государства, не вести на его территории военные действия, не злоупотреблять правом временного убежища и др.

Воюющие государства имеют право захватывать или уничтожать абсолютную военную контрабанду¹ (предметы и материалы, служащие исключительно для войны), когда перевозящее ее судно нейтрального государства следует в неприятельский порт, и условную военную контрабанду (предметы и материалы, которые могут служить как для военных, так и для мирных целей), когда они предназначены для вооруженных сил или органов военного управления противника. Само нейтральное судно захватывается или уничтожается только в случае, если контрабандный груз по массе, объему, стоимости или по цене фрахта превышает половину всего груза (ст. 39 Лондонской Декларации 1909 г.).

Все невоюющие государства имеют законное право использовать Мировой океан и воздушное пространство над ним за пределами территориального моря воюющих государств для международной морской и воздушной навигации в рамках свободы открытого моря, обеспечивая при необходимости безопасность и оборону своих судов от нападения воюющих государств путем организации конвоев и охраны судов своими военными кораблями и летательными аппаратами. Именно такая обстановка существовала в Персидском заливе во время ирано-иракской войны в 80-х годах.

Приз (в морском праве) – это захваченные в ходе войны неприятельское торговое судно и его груз, торговое судно нейтрального государства, большую часть груза которого составляет военная контрабанда, а также судно под флагом нарушающего правила нейтралитета нейтрального государства.

Военный корабль, захвативший приз, должен выполнить ряд формальностей: составление протокола об осмотре и захвате судна и его груза, о конфискации судна и его груза, проверку и опечатывание документов, радиорубки, грузовых люков и др. Приз приводится в свой порт, где призовой суд окончательно решает судьбу захваченного судна и его груза. Груз противника конфискуется, грузы нейтрального государства подлежат возврату, а бесосновательно уничтоженные – подлежат компенсации.

¹ Военная контрабанда – грузы нейтральных собственников на судах воюющих или грузы противника на судах нейтральных государств, которые одна из воюющих сторон запрещает доставлять своему противнику.

Трофеи – это захваченное на поле боя (в море) оружие, техника, военное имущество и материалы (военные корабли, другие суда, летательные аппараты, вооружение и др.), а также ценности (деньги, золото, драгоценности, государственные ценные бумаги и др.) противника. Перечисленное выше имущество становится трофеями и после капитуляции противника (безоговорочной, простой, местной) с последующим оформлением соответствующих международных документов.

§ 6. ЗАЩИТА ЖЕРТВ ВОЙНЫ И КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Жертвы войны – это лица, которые не принимают непосредственного участия в военных действиях или прекратили такое участие с определенного момента: раненые и больные комбатанты и некомбатанты, военнопленные, гражданское население, в том числе оккупированных территорий. Жертвы любой войны должны при всех обстоятельствах пользоваться защитой и гуманным обращением без какой-либо дискриминации по причинам расы, цвета кожи, религии или веры, пола, происхождения, имущественного положения или любых других аналогичных критериев.

Запрещаются: преднамеренные убийства; нанесение увечья; жестокое, бесчеловечное, оскорбительное или унижающее достоинство обращение; пытки, истязания, биологические и медицинские опыты и эксперименты; преднамеренное причинение телесных повреждений; осуждение и применение наказания без вступившего в силу надлежащим образом вынесенного судебного решения; наказания за несовершеннолетние правонарушения, в том числе коллективные наказания; оставление без медицинской помощи, воды, питания и другие действия. Особой защитой и покровительством пользуются дети, женщины, особенно беременные женщины, престарелые. Лица, виновные в умышленном нарушении норм о защите жертв войны, являются военными преступниками, подлежащими уголовному наказанию.

Международно-правовая защита раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, предусмотрена первой и второй Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительными протоколами I и II 1977 г.

Обе конвенции обязывают воюющие стороны:

обеспечивать медицинскую помощь и уход за ранеными и больными противника, которые считаются военнопленными, при этом запрещается добывать их или истреблять, преднамеренно оставлять без медицинской помощи или предумышленно создавать условия для их заражения; разыскивать и подбирать раненых и больных, устанавливать их личность и ограждать их от ограбления и дурного обращения; разыскивать мертвых и хоронить их, устанавливая их личность и препятствуя ограблению;

когда позволяют обстоятельства, заключать соглашения о перемирии или о прекращении огня или местные соглашения с целью: подобрать раненых и больных, оставшихся на поле боя, транспортировать их, произвести обмен ими; эвакуации раненых и больных из осажденной или окруженной зоны, обмена ими и пропуска в эту зону направляющегося туда санитарного и духовного персонала и имущества; разрешать местному населению (а на море – капитанам нейтральных торговых судов, яхт и мелких судов) без боязни преследования подбирать раненых и больных (в том числе из воды) и ухаживать за ними независимо от их национальности;

разрешать военным кораблям и летательным аппаратам нейтральных стран подбирать больных, раненых и потерпевших кораблекрушение, принимая впоследствии меры к тому, чтобы эти подобранные лица не могли снова принять участие в военных действиях; разрешать госпитальным судам противника покидать захваченные порты; не нападать на постоянные санитарные учреждения и подвижные санитарные формирования и госпитальные суда, имеющие надлежащие отличительные знаки. Санитарный и медицинский персонал и священнослужители, состоящие при вооруженных силах, пользуются уважением и покровительством при всех обстоятельствах и не считаются военнопленными; не нападать на санитарные летательные аппараты, несущие надлежащие отличительные знаки, если они будут летать на высоте, во время и по маршрутам, специально предусмотренным соглашением между воюющими сторонами;

возможно скорее доводить до сведения Центрального справочного агентства по делам военнопленных, учрежденного в нейтральной стране (в Швейцарии при МККК), все данные о раненых, больных и военнопленных, находящихся у воюющих сторон, и об их смерти.

Международно-правовая защита военнопленных предусмотрена IV Гаагской конвенцией 1907 г., третьей Женевской конвенцией 1949 г. и Дополнительными протоколами I и II 1977 г.

Военнопленный – это обезоруженный противник, временно находящийся во власти не отдельного лица или командира воинской части, а во власти воюющего государства (стороны), которое и несет полную ответственность за его судьбу. Военнопленный не является и не может являться преступником за один лишь факт пленения.

Воюющие стороны обязаны:

гуманно обращаться с военнопленными, не подвергать их физическому калечению, научному или медицинскому опыту какого бы то ни было характера, который не оправдывается соображениями лечения военнопленного и его интересами, удалению тканей или органов для пересадки, за исключением случаев лечения военнопленного; защищать военнопленных от всяких актов насилия или запугивания, от оскорблений и любопытства толпы, уважать их личность и честь; снабжать военнопленных водой, продовольствием, медицинской помощью, одеждой и

другими принадлежностями первой необходимости, оплачивать выполняемую ими работу;

не применять к военнопленным никаких физических пыток и других мер принуждения для получения от них каких-либо сведений (военнопленный обязан сообщить только свои фамилию, имя, звание, дату рождения и личный номер); не привлекать их к опасным для здоровья и унижительного характера работам; запрещать коллективные наказания за индивидуальные проступки; дисциплинарные взыскания не должны быть бесчеловечными, жестокими или опасными для здоровья; за неудавшийся побег военнопленный несет только дисциплинарное взыскание;

к военнопленным женщинам относиться со всем полагающимся их полу уважением и обращаться с ними во всех случаях не хуже, чем с мужчинами. В частности, женщины-военнопленные должны содержаться отдельно от мужчин, им должны быть предоставлены лучшие санитарно-гигиенические условия, не должно быть посягательства на их честь, в случае беременности и родов женщине должны быть предоставлены дополнительное питание и медицинская помощь, она не должна разлучаться с рожденным ею ребенком; женщина-военнопленная не должна привлекаться к таким работам, на которых женщины собственного государства не используются;

освобождать и репатриировать военнопленных тотчас же по прекращении военных действий (по прекращении огня) и т.д.

В числе главных требований к Ираку после разгрома его армий в феврале 1991 г. было требование о немедленном освобождении всех пленных, граждан третьих стран и передаче останков погибших. Обмен военнопленными неоднократно производился в бывшей Югославии, в Чечне (Россия), между Арменией и Азербайджаном.

Международно-правовая защита гражданского населения и культурных ценностей предусмотрена IV Гагской конвенцией 1907 г., четвертой Женевской конвенцией 1949 г. и Гагской конвенцией 1954 г. Гражданское население при любых обстоятельствах имеет право на гуманное обращение и защиту от любых актов насилия запугивания, террора и оскорблений, независимо от того, находится ли оно на временно оккупированной противником территории или в тылу своих армий. Воюющие стороны могут создавать на своей территории и на оккупированной территории санитарные зоны и зоны безопасности с целью ограждения от военных действий раненых и больных, престарелых и инвалидов, детей до 15-летнего возраста, беременных женщин и матерей с детьми до 7-летнего возраста, сообщая противнику о создании таких зон.

Гражданское население и гражданские объекты не должны являться объектом для нападений и репрессалий, против них не должны применяться насильственные действия и запрещенные средства и методы ведения войны. В частности, не должны подвергаться нападению и унич-

тожению сооружения, содержащие опасные силы (плотины, дамбы, АЭС), объекты, необходимые для выживания гражданского населения (скот, посевы, продукты питания, запасы воды и средства ее получения и очистки), другие незащищенные и невоенные объекты.

На территорию, временно занятую вооруженными силами противника, распространяется режим военной оккупации, который предусматривает только фактическую власть оккупирующей стороны, а не переход суверенитета. На оккупированной территории остаются в силе прежние законы, действие которых может быть приостановлено или отменено только в случае, если они представляют угрозу оккупирующей державе.

Оккупирующая держава обязана: принять все меры для восстановления и обеспечения общественного порядка и безопасности населения, доводить до сведения населения на его языке принимаемые оккупационными властями постановления об административной и уголовной ответственности, снабжать гражданское население продовольствием и санитарными материалами, обеспечивать сохранность культурных ценностей народов оккупированных территорий и т.д.

Оккупирующей державе запрещается: угонять и депортировать население с оккупированной территории на свою территорию или территорию другого государства; перемещать свое население на оккупированную территорию; изменять гражданство детей и разлучать их с родителями; принуждать население оккупированных территорий служить в вооруженных силах оккупантов, принимать участие в войне против своего государства и выполнять работы военного характера; уничтожать государственную, общественную, личную и частную собственность, если это не вызывается военной необходимостью для ведения операций; уничтожать или вывозить культурные ценности или духовное наследие или наносить им непоправимый ущерб, не вызываемый военной необходимостью, и т.д.

Дополнительный протокол I 1977 г. устанавливает особую защиту женщин и детей. В частности, женщинам должна быть обеспечена защита от изнасилования, принуждения к проституции и любых других форм непристойных посягательств; дела беременных женщин и матерей малолетних детей должны рассматриваться в первую очередь с исключением, в максимально возможной степени, вынесения таким женщинам смертного приговора. Детям должна быть обеспечена защита от любого рода непристойных посягательств; дети, не достигшие 15-летнего возраста, не должны принимать участия в военных действиях; детям, не достигшим 18-летнего возраста, не может выноситься смертный приговор; на всех эвакуированных детей (и потерявших родителей) в целях облегчения возвращения в свои семьи и в свою страну должна заполняться карточка с максимально полной информацией о ребенке (фамилия, имя, пол, место и дата рождения, полное имя матери, отца, национальность, родной язык, группа крови, отличительные приметы,

национальность, родной язык, группа крови, отличительные приметы, адрес и т.д.), которая направляется в Центральное справочное агентство МККК.

Несмотря на наличие действующих конвенций о защите жертв войны, армии многих государств грубо нарушали положения этих конвенций, совершая тем самым тяжкие военные преступления и преступления против человечности. Нарушения конвенций имели место во время войны США во Вьетнаме, СССР – в Афганистане, в ирано-иракской войне, во время агрессии Израиля против арабских государств и Ирака против Кувейта, на территории бывшей Югославии и бывшего СССР.

Вплоть до конца 80-х годов в СССР господствовал сталинский взгляд на военнопленных как на предателей и изменников Родины. Именно этим в первую очередь объясняется нерешенность вопроса о возвращении советских военнопленных из Афганистана, непредоставление материальной помощи МККК. В Назранских соглашениях по Чечне нет ни слова о возвращении военнопленных России, до сих пор не сняты бесчеловечные оговорки по ст. 10 первых трех Женевских конвенций 1949 г. и по ст. 11 четвертой Конвенции: “СССР не будет признавать законным обращение державы, во власти которой находятся раненые, больные или санитарный персонал (военнопленные; раненые и больные, потерпевшие кораблекрушение, или санитарный персонал; покровительствуемые лица – по ст. 11 четвертой Конвенции), к нейтральному государству или гуманитарной организации с просьбой принять на себя функции, выполняемые Державой-Покровительницей, если на это не имеется согласия правительства страны, гражданами которой являются покровительствуемые лица”.

§ 7. ОКОНЧАНИЕ ВОЙНЫ И ЕГО ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Прекращение военных действий. Военные действия между воюющими могут быть прекращены в результате перемирия или капитуляции одного из них. Перемирие может быть местным или общим.

Местное перемирие носит временный характер, оно заключается для ограниченного театра войны (поле боя, крепость, остров) с конкретными ограниченными целями или задачами местного значения (подбор и транспортировка раненых, больных и убитых, обмен ранеными, вывод женщин и детей из осажденной крепости, переговоры с парламентом, празднование общенационального или религиозного праздника) и длится, как правило, краткое время (один час, несколько часов, один или несколько дней).

Решение о заключении местного перемирия может принять местное военное командование в рамках своих полномочий. Местное перемирие не влечет за собой прекращение войны между воюющими. По выполнении обусловленных перемирием частных задач и истечении его срока военные действия могут быть возобновлены.

Военные действия могут быть прекращены и в одностороннем порядке на какой-то определенный срок для достижения конкретной цели, о чем заранее оповещается другая воюющая сторона.

Местные перемирия или одностороннее прекращение военных действий имели место во Вьетнаме, Афганистане, во время армяно-азербайджанской войны из-за Нагорного Карабаха, в Югославии, в Чечне, на Ближнем Востоке и в других районах.

Общее перемирие или общее прекращение огня полностью прекращает боевые действия воюющих. Оно, как правило, не ограничивается каким-либо сроком и продолжается до заключения мирного договора или мирного урегулирования. Нарушение общего перемирия отдельными военнослужащими является военным преступлением, за которое эти военнослужащие должны нести уголовную ответственность.

Общее перемирие носит не только военный, но и политический характер, поскольку оно является первым шагом на пути к прекращению войны и мирному урегулированию. Нарушение общего перемирия или прекращения огня одной из сторон следует рассматривать как акт агрессии или военное преступление.

Общее перемирие или прекращение огня многократно объявлялось уже и после второй мировой войны: Соглашение о военном перемирии в Корее (1953 г.), Соглашение о прекращении военных действий во Вьетнаме (1954 г.), Соглашение о прекращении огня в Алжире (1962 г.), Соглашение о прекращении огня между Ираном и Ираком (1988 г.), 28 февраля 1991 г. прекращены военные действия на территории Ирака и Кувейта силами антииракской коалиции в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН, неоднократно объявлялось о прекращении огня в Карабахе (между Арменией и Азербайджаном), в Грузии, Чечне и других районах.

Капитуляция – это один из способов прекращения военных действий. В отличие от общего перемирия при капитуляции побежденная сторона утрачивает даже формальное равенство с победителем (исключая почетную капитуляцию). Капитуляция может быть почетной, простой (обычной), общей и безоговорочной.

Почетная капитуляция – это прекращение военных действий в связи с достигнутой договоренностью между воюющими сторонами, в соответствии с которой капитулирующая сторона имеет право покинуть свои позиции или осажденный город (крепость, зону) со знаменами, техникой и оружием и соединиться впоследствии со своими вооруженными силами, в том числе и для дальнейшего ведения боевых действий

(например, почетная капитуляция палестинцев в Бейруте и выход из осажденного израильянами Бейрута в 1983 г.).

Простая (обычная) капитуляция – это прекращение военных действий на отдельном участке (сдача крепости, города, зоны), разоружение и пленение капитулирующих. Такая капитуляция не означает окончания войны в целом, хотя и может иметь влияние на военно-политическое положение воюющих государств (например, капитуляция Порт-Артура в русско-японскую войну 1904–1905 гг.).

Общая капитуляция – это повсеместное общее прекращение боевых действий с признанием капитулирующим государством своего поражения в войне. В результате общей капитуляции разоружаются все вооруженные силы побежденного государства, его территория может быть оккупирована и на него может быть наложена политическая и материальная ответственность. Например, общая капитуляция Ирака 27 февраля 1991 г., когда правительство Ирака в письме на имя председателя Совета Безопасности ООН выразило согласие выполнить резолюцию № 660 и все другие резолюции Совета Безопасности ООН.

Безоговорочная капитуляция (особая форма общей капитуляции) – это повсеместное общее прекращение боевых действий, разоружение и сдача всех вооруженных сил побежденного государства без каких бы то ни было условий.

Агрессор лишается государственного суверенитета (высшая форма политической ответственности), его территория оккупруется, верховная власть осуществляется специально назначенными лицами от имени победивших государств. Победители определяют будущее политическое урегулирование, вырабатывают конкретные санкции за агрессию, виды и формы политической и материальной ответственности агрессора, решают вопрос о привлечении к уголовной ответственности главных военных преступников, вырабатывают основы будущего мирного договора. Агрессор не имеет права отклонять или не выполнять условия безоговорочной капитуляции ни в момент капитуляции, ни после нее. Примерами являются безоговорочные капитуляции Германии 8 мая 1945 г. и Японии 2 сентября 1945 г.

Прекращение состояния войны между воюющими государствами оформляется, как правило, путем заключения мирного договора, принятия односторонней декларации или подписания двусторонней декларации. 10 февраля 1947 г. странами антигитлеровской коалиции были заключены мирные договоры с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией. Англия и Франция 9 июля, а США 19 октября 1951 г. в одностороннем порядке прекратили состояние войны с Германией, в том же 1951 г. США и их союзники заключили сепаратный мирный договор с Японией, 10 октября 1956 г. СССР и Япония подписали Декларацию о прекращении состояния войны между ними (до сих пор Россия и Япония не подписали мирного договора). 25 января 1955 г. в СССР был издан Указ “О прекращении состояния войны между СССР и

Германией". 27 января 1973 г. было заключено Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме и четыре протокола к нему, в 1987 г. были подписаны Женевские соглашения об урегулировании положения в Афганистане, положившие конец войне СССР в Афганистане.

Правовые последствия окончания войны (состояния войны) наступают как для воюющих сторон, так и для нейтральных и других невоюющих государств.

Для воюющих государств: прекращают действовать законы и обычаи войны и устанавливаются нормальные мирные отношения, в том числе дипломатические; возобновляется действие ранее заключенных международных договоров; заключаются новые договоры, возвращаются все военнопленные, производится репатриация гражданского населения, попавшего на территорию бывших противников, осуществляется вывод оккупационных войск; опубликовываются сведения и координаты выставленных минных заграждений на суше и в море, производится разминирование минных полей и траление морских мин с оповещением об этом всех государств; разрешаются все вопросы политической и материальной ответственности и уголовной ответственности главных военных преступников; создаются политические и материальные гарантии для недопущения войны в будущем.

К таким условиям и гарантиям относятся, например: денацификация Германии, лишение Германии и Италии колоний, отказ от войны и создания армии (Япония), раздел военных флотов побежденных государств (Италии, Германии, Японии), полная или частичная демилитаризация стратегически важных островов или районов (Додеканезские острова, острова Пантеллерия, Пелагоза и другие в Средиземном море), создание демилитаризованной зоны в Корее, между Ираном и Ираком, между Ираком и Кувейтом, ограничения военного характера для Ирака после поражения в 1991 г. (уничтожение ракет, химического и бактериологического потенциала и др.).

Для нейтральных государств – прекращается состояние нейтралитета в войне; **для всех невоюющих государств в целом** – ликвидируется необходимость соблюдать режим зон ведения войны (если они были созданы); возвращаются интернированные граждане, военные корабли и летательные аппараты бывших воюющих сторон, оказавшиеся на территории нейтральных государств, восстанавливается безопасность международной морской и воздушной навигации в Мировом океане и др.

§ 8. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Уголовную ответственность физических лиц предусматривают: Устав Международного военного трибунала 1945 г., Женевские конвенции

1949 г. с Дополнительными протоколами I и II 1977 г., Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г., Устав Международного трибунала по Югославии 1993 г. и Устав Международного трибунала по Руанде 1994 г.

Устав МВТ к международным преступлениям, влекущим уголовную ответственность физических лиц, относит следующие преступления:

а) **преступления против мира:** планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров;

б) **военные преступления:** убийства, истязания, увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированных территорий; убийства или истязания раненых, больных, военнопленных, заложников, бессмысленное разрушение городов и строений, ограбление или уничтожение общественной или частной собственности и др.;

в) **преступления против человечности:** убийства, истребление, порабощение, ссылки и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам с целью осуществления преступлений или в связи с любыми преступлениями, подлежащими юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет (ст. 6 Устава МВТ).

В этой же статье указывается, что руководители, организаторы, подстрекатели и пособники упомянутых преступлений несут ответственность за все действия, совершенные любым лицом с целью осуществления вышеперечисленных преступлений. При этом “должностное положение подсудимых, их положение в качестве глав государств или ответственных чиновников различных правительственных ведомств не должно рассматриваться как основание к освобождению от ответственности или смягчению наказания” (ст. 7). Равным образом, “тот факт, что подсудимый действовал по распоряжению правительства или приказу начальника, не освобождает его от ответственности, но может рассматриваться как довод для смягчения наказания, если Трибунал признает, что этого требуют интересы правосудия” (ст. 8).

Ответственность за агрессию и связанные с ней преступления для физических лиц наступает в виде уголовной ответственности, реализуемой или международными военными трибуналами, создаваемыми заинтересованными государствами, или национальными судами жертв агрессии. Так, в 1946 и в 1948 гг. международными военными трибуналами в Нюрнберге и Токио были осуждены главные немецкие и японские военные преступники, из которых 19 были приговорены к смертной казни и 25 – к различным срокам тюремного заключения. Военными трибуналами СССР, США, Англии и Франции во время войны и после нее неоднократно проводились процессы над военными преступ-

никами и предателями, виновными в массовом уничтожении граждан и военнопленных стран антигитлеровской и антияпонской коалиции.

Положения Устава МВТ были дополнены Дополнительными протоколами I и II 1977 г. Протоколы исходят из недопустимости и преступности приказа, направленного на нарушение Женевских конвенций 1949 г. и Протоколов 1977 г. Лицо, издавшее такой приказ, и лицо, выполнившее его, совершают военное преступление и подлежат наказанию в уголовном порядке. Протоколы возложили обязательство на воюющие государства требовать от командиров своих вооруженных сил, чтобы они сами не нарушали положения Женевских конвенций, а в случае необходимости пресекали эти нарушения и уведомляли о таких действиях свои компетентные власти.

Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников 1989 г. предусматривает наказания не только самих наемников, но и лиц, осуществляющих вербовку, использование, финансирование и обучение наемников, а также лиц, пытающихся совершить такие действия и принимающих соучастие в таких действиях. Конвенция обязывает государство – участника Конвенции или наказать такое лицо, или выдать его государству, обратившемуся к участнику Конвенции с требованием о выдаче преступника.

В 1976 г. в Луанде (Ангола) были осуждены наемники из США и Англии; в 1993 г. азербайджанским военным трибуналом были признаны наемниками и осуждены пять российских граждан (впоследствии помилованы Президентом Азербайджана); в бывшей Югославии в 1995 г. воевали наемники из различных стран, в том числе и из России. В Чечне на стороне чеченской вооруженной оппозиции принимали участие наемники из Афганистана и некоторых других стран.

В законодательстве Российской Федерации предусмотрена строгая ответственность за военные преступления. Вместе с тем уже давно пора разработать и принять закон, содержащий понятие “преступный приказ” и уголовную ответственность за его отдачу и исполнение, а также необходимо отменить упомянутые бесчеловечные оговорки по ст. 10 и 11 Женевских конвенций 1949 г.

Международное сообщество, обеспокоенное ростом массовых преступлений во время так называемых “этнических чисток” (а по существу, геноцида) в различных районах мира, особенно в Югославии, приняло решение о создании специального судебного органа – Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за массовый геноцид на территории бывшей Югославии.

В октябре 1992 г. Совет Безопасности ООН по инициативе ОНА учредил Комиссию по расследованию преступлений в бывшей Югославии, в феврале 1993 г. принял решение об учреждении Международного трибунала, а в мае 1993 г. при поддержке представителя России официально утвердил его создание.

Генеральная Ассамблея ООН 15–17 сентября 1993 г. избрала 11 членов Международного трибунала (от Австралии, Египта, Италии, Китая, Малайзии, Нигерии, Пакистана, США) и главного обвинителя (генерального прокурора Венесуэлы), выделив для первого года деятельности Трибунала 31,2 млн. долл. 17 ноября 1993 г. в Гааге во Дворце Мира состоялось первое учредительное заседание Международного трибунала, деятельность которого, как предполагается, выйдет за рамки только одной Югославии. В 1996 г. были выданы ордера на арест боснийских лидеров Караджича и Младича.

8 ноября 1994 г. Совет Безопасности ООН принял решение об учреждении Международного трибунала по Руанде для судебного преследования лиц, совершивших преступления в Руанде в период с 1 января по 31 декабря 1994 г.

В Уставе Международного трибунала по Югославии к серьезным нарушениям Женевских конвенций 1949 г. отнесены: умышленное убийство; пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты; умышленное причинение тяжелых страданий или серьезного увечья или нанесение ущерба здоровью; незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемые военной необходимостью; принуждение военнопленного или гражданского лица служить в вооруженных силах неприятельской державы; умышленное лишение прав военнопленного или гражданского лица на беспристрастное и нормальное судопроизводство; незаконное депортирование, перемещение или арест гражданского лица; взятие гражданских лиц в качестве заложников (ст. 2).

К нарушениям законов или обычаев войны отнесены (перечень не является исчерпывающим): применение отравляющих веществ или других видов оружия, предназначенных для причинения излишних страданий; бессмысленное разрушение городов, поселков или деревень или разорение, не оправданное военной необходимостью; нападение на незащищенные города, деревни, жилища или здания либо их обстрел с применением каких бы то ни было средств; захват, разрушение или умышленное повреждение культовых, благотворительных, учебных, художественных и научных учреждений, исторических памятников и художественных и научных произведений; разграбление общественной или частной собственности (ст. 3).

Понятие “геноцид” совпадает с аналогичным понятием, определенным в Конвенции о предупреждении преступления, геноцида и наказания за него 1948 г. (ст. 4).

К преступлениям против человечности отнесены: убийства; истребление; порабощение; депортация; заключение в тюрьму; пытки; изнасилования; преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам; другие бесчеловечные акты (ст. 5).

В Уставе международного трибунала по Руанде при совпадении определений геноцида и преступлений против человечности с определениями по Уставу международного трибунала по Югославии в отдельную статью выделены нарушения ст. 3, общей для Женевских конвенций и Дополнительного протокола II. К таким нарушениям отнесены: посягательство на жизнь, здоровье и физическое или психическое благополучие лиц, в частности убийство, а также жестокое обращение, как, например, пытки, увечья или любые формы телесного наказания; коллективные наказания; взятие заложников; акты терроризма; посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее достоинство обращение, изнасилование, принудительная проституция и любые формы непристойного нападения; мародерство; осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями; угрозы совершения любого из вышеперечисленных деяний (перечень не исчерпывающий) (ст. 4).

Практически все страны мира согласились с тем, что срок давности на должен применяться к военным преступлениям и преступлениям против человечества, расширив перечень преступных деяний включением в него преступлений геноцида и апартеида.

26 ноября 1968 г. была принята Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества. В ней говорится, что "никакие сроки давности не применяются к следующим преступлениям, независимо от времени их совершения:

а) военные преступления, как они определяются в Уставе Нюрнбергского международного военного трибунала..., а также, в частности, серьезные нарушения, перечисленные в Женевских конвенциях о защите жертв войны от 12 августа 1949 г.;

в) преступления против человечества независимо от того, были ли они совершены во время войны или в мирное время, как они определяются в Уставе Нюрнбергского Международного военного трибунала... изгнание в результате вооруженного нападения или оккупации и бесчеловечные действия, являющиеся следствием политики апартеида, а также преступление геноцида, определяемое в Конвенции 1948 г. о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, даже если эти действия не представляют собой нарушения внутреннего законодательства той страны, в которой они были совершены" (ст. 1).

При этом наказанию подлежат представители государственной власти и частные лица, как соисполнители и соучастники, так и подстрекатели, независимо от степени завершенности преступлений. На военных преступников право убежища не распространяется.

Как показала международная практика государств и многочисленные локальные войны и межэтнические конфликты, международное право в период вооруженных конфликтов и поныне сохраняет свою актуальность и нуждается в постоянной корректировке и развитии.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое театр войны и кто такие участники войны?
2. На какие объекты запрещается нападать?
3. Перечислите запрещенные средства и методы ведения войны.
4. Что такое нейтралитет? Каковы права и обязанности нейтральных государств в войне?
5. Какие существуют виды перемирия и капитуляций?
6. Что вы знаете о Международных трибуналах по Югославии и Руанде?

ЛИТЕРАТУРА

Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989.

Блищенко И.П. Обычное оружие и международное право. М., 1984.

Курс международного права. В 7 т. Т. 6. М., 1992.

Мелков Г.М. Международное право в период вооруженных конфликтов. М., 1988.

Глава XXIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

§ 1. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

В системе современного международного права наряду с материальными функционируют и процессуальные (от лат. *processes* – происхождение, продвижение) нормы. Если материальные нормы закрепляют права, обязанности и ответственность субъектов международного права, то процессуальные нормы регулируют методы, формы и порядок их осуществления путем установления определенных процедур и обязательных для исполнения правил, которые называют международными механизмами обеспечения договорных норм и принципов. По своему объему процессуальные нормы превалируют над материальными. Ряд отраслей и институтов международного права состоит в основном из процессуальных норм, которые регулируют порядок создания и функционирования международных договоров, осуществления дипломатических и консульских функций, мирного разрешения международных споров, международно-правовой ответственности, оказания правовой помощи по уголовным делам, выдачи преступников, предоставления убежища и т.п.

Международное процессуальное право относится к числу новых отраслей международного публичного права и свидетельствует о зрелости всей международно-правовой системы¹. Однако вопрос о нем дискутировался в зарубежной и российской литературе с XIX в. До недавнего времени в международно-правовой доктрине вопросы, связанные с международно-процессуальным правом, либо традиционно обходились, либо отвергались. Поэтому до сих пор нет единого мнения о его сущности и месте в системе международного права.

Изначально предмет регулирования этой отрасли сводился к правилам разрешения межгосударственных споров, взаимопомощи государств при осуществлении своих карательных функций в отношении преступников, установлении правил юрисдикции и т.п. При этом справедливо отмечается, что международное процессуальное право играет вспомогательную роль по отношению к материальному. Однако такая роль не принижает значения процессуальных норм. Будучи средством создания и осуществления материальных норм, они действительно выполняют служебную роль, выступают в качестве надстройки над материальными нормами и должны обеспечивать их исполнение. А от этого в конечном

¹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Учебник. М.: БЕК, 1990. С. 111; Пушмин Э.А. Международный юридический процесс и международное право. Кемерово, 1990. С. 78–82.

счете зависит эффективность функционирования международного права в целом. В качестве примера можно привести ст. 33 Устава ООН. Являясь материальной, она в числе мирных средств разрешения межгосударственных споров, применяемых Международным судом ООН, называет переговоры, обследование, посредничество и другие средства. Однако ни одно из них немисливо претворить в жизнь без процедурных правил их применения. Они содержатся в уставах, статутах, регламентах и других международно-правовых актах, международных обычаях и других нормах.

В этой связи можно отметить некоторый процессуальный нигилизм в международном праве. Принимая международные договоры, государства уделяют основное внимание материальным нормам, стремятся зафиксировать свои права и обязанности, не заботясь об имплементации, обеспечении исполнения взятых обязательств. Отсюда и недостаточная эффективность части материальных норм и договоров в целом.

Несмотря на теоретические споры, международное процессуальное право успешно функционирует как самостоятельная отрасль международного права и представляет собой систему принципов и норм, регулирующих деятельность субъектов международного права по созданию и реализации материальных норм международного права. Оно входит составной частью в общий процесс осуществления норм права. При этом международное процессуальное право имеет ряд особенностей:

1) включает в себя не только правоосуществляющие, но и правотворческие функции путем установления стадий и особых правил деятельности субъектов от создания до реализации договорных материальных норм и их отмирания;

2) если при создании или осуществлении материальных норм нарушаются процессуальные правила, то в зависимости от тяжести правонарушения применяются специфические санкции в виде оспоримости созданных норм или результатов их неправомерного применения (недействительности);

3) высокая степень диспозитивности его норм, которые определяют лишь общие черты процессуальной деятельности. Поэтому процессуальные нормы содержатся практически в каждом международном договоре.

Известно, что нормы международного права возникают и функционируют только при наличии международных отношений. Связующим звеном между ними является юридический факт. Это в полной мере относится и к международным процессуальным отношениям в виде урегулированной международным правом деятельности субъектов по совершению процессуальных действий в реализации своих прав и обязанностей по отношению к другим субъектам на основе юридических фактов. Например, процессуальные отношения между ООН и воюющими между собой государствами А и Б выступают как форма реализации

императивной нормы – принципа неприменения силы и угрозы силой. При этом по Уставу ООН стороны наделены конкретными правами и обязанностями. Основанием правоотношений стала агрессия государства А в отношении государства Б, которая и выступает в качестве юридического факта.

Конкретное участие Совета Безопасности и других органов ООН в расследовании, рассмотрении и разрешении этого факта позволяет применить уставные миротворческие процедуры и конкретные меры, как связанные, так и не связанные с использованием вооруженных сил.

В рассматриваемой отрасли предмет правового регулирования включает отношения, связанные, во-первых, с нормотворчеством (стадии и правила согласования воли государств относительно содержания правил поведения и признания их в качестве нормы международного права); во-вторых, с учредительной деятельностью государств по созданию международных организаций и формированию международных механизмов их деятельности в той или иной сфере международного сотрудничества; в-третьих, с правоприменительным процессом, который является доминирующим по своему объему и охватывает самые различные отношения по реализации норм материального права; в-четвертых, с контрольной деятельностью субъектов по наблюдению и проверке исполнения нормативно-правовых предписаний с использованием процессуальных средств; и, в-пятых, с ответственностью государств юридических и физических лиц в международном праве (правила расследования, разбирательства в судебных арбитражных и других международных органах, назначения и применения санкций и других наказаний).

Процессуальное производство осуществляется практически во всех отраслях международного права и охватывается такими институтами международного процессуального права, как правила процедуры международных организаций, международный уголовный процесс, правила процедуры мирного разрешения межгосударственных споров, стадии заключения международных договоров, применение санкций международными организациями и т.п.

При этом возрастает роль национального процессуального права в реализации материальных норм международного права. Нередко в принимаемые договоры государства включают свои обязанности по их претворению в жизнь. Если в международном договоре нет таких процессуальных механизмов, то государство свободно в их выборе.

В современном международном процессуальном праве повышается роль национальных и международных судов в осуществлении норм права. Они не только обеспечивают процедуру судебного контроля, но и могут принудить субъектов к исполнению норм международного права. Поэтому принятые судами решения позитивно влияют на имплементацию в целом¹.

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право в судах государств. СПб.: СКФ "Россия-Нева", 1993.

§ 2. ПРИНЦИПЫ, ИСТОЧНИКИ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОРМЫ

Для повышения эффективности международного права большое значение имеют принципы, определяющие общие закономерности и направленность процесса создания и реализации его норм. В основе этих принципов лежат названные в ст. 38 Статута Международного суда ООН “общие принципы права, признанные цивилизованными нациями”. Будучи в своем большинстве и по своей сути процессуальными, они одновременно названы источниками международного права, которыми руководствуется сам Международный суд ООН. К ним относятся и пришедшие к нам из Римского права такие известные постулаты, как “незлоупотребление правом”, “никто не может быть судьей в собственном деле”, “из нарушений права право не рождается”, “договоры должны соблюдаться”, “специальный закон имеет преимущества над общим”, “никто не может передать больше прав, чем он имеет сам”, “равенство сторон в споре”, “выслушай и другую сторону”, “вопрос, решенный судом, не подлежит новому рассмотрению тем же или судом параллельной юрисдикции”, “бремя доказывания возлагается на сторону, предъявившую иск” и др.

К числу рассматриваемых принципов относятся также законность, справедливость, уважение суверенитета государств, согласие государств на применение установленных процедур мирного урегулирования споров и др.

Из общих принципов права и основных принципов международного права вытекают отраслевые принципы. Это обусловлено тем, что процессуальное производство в различных отраслях права осуществляется на своих принципах. Они закреплены в учредительных документах международных организаций и других международных договорах. Например, в Статуте и Регламенте Международного суда ООН закреплены принципы выборности судей, назначаемость арбитров, независимость судей и арбитров, действующих в личном качестве, коллегиальность рассмотрения дел, гласность процессуального разбирательства, факультативность обращения в суд или арбитраж и т.п.

Кроме этого, в уставах и регламентах международных трибуналов закреплены особые принципы процессуального производства: достижение объективной истины, состязательность сторон, процессуальное равноправие сторон, международная законность и др.

В 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН в специальной резолюции подтвердила принципы международного права, признанные Статутом Нюрнбергского трибунала и нашедшие отражение в приговоре Трибунала как общепризнанные. В 1973 г. принимаются Принципы международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества (неотвратимость судебного преследования, оказа-

ние правовой помощи, отказ в предоставлении им убежища и др.). Все они вытекают из основных принципов международного права, являются важными критериями международного правопорядка и законности в процессуальной деятельности его субъектов.

Среди прогрессивных тенденций развития международного процессуального права выделяется постоянное совершенствование специальных механизмов обеспечения договорных норм и всей его нормативной базы. Поэтому в настоящее время практически не принимаются международные договоры без процессуальных норм, число которых постоянно растет. Об этом свидетельствуют следующие цифры: в Венских конвенциях о праве международных договоров 1969 г. и о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. процессуальные нормы составляют 90%; в Уставе ООН – около 1/3; в Пакте Лиги арабских стран – 19%; в Хартии Организации африканского единства – 16%; в Международных пактах о правах человека 1966 г. – более 90%. Эта тенденция наглядно просматривается и в праве внешних сношений. Так, в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. из 53 норм 39 – процессуальные; в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. из 71 статьи процессуальные составляют 55 и т.п.

В международных договорах материальные и процессуальные нормы неотделимы друг от друга. Поэтому чисто процессуальных источников в международном праве нет. Будучи в синхронном взаимодействии друг с другом, они составляют единый механизм реализации материальных норм, несущих основную нагрузку в механизме международно-правового регулирования. При этом процессуальные нормы призваны обеспечить стабильность международного правопорядка в области как нормотворческого, так и правоприменительного процесса в системе международных отношений. Все это дает возможность условно классифицировать их по следующим основаниям:

- 1) по принадлежности к определенному этапу международно-правового регулирования – на нормотворческие и нормоприменительные (исполнительные, корректирующие, контрольные и спороразрешительные);
- 2) по свойствам регулятивных функций – на организационные, процедурные и протокольные;
- 3) по объемно-функциональному характеру – на генеральные, бланкетные и применяемые *ad hoc*;
- 4) по критерию обязательности – на рекомендательные и обязательные;
- 5) по степени юридической силы – на императивные и диспозитивные;
- 6) по типу правосоздающих субъектов – на созданные государствами, международными организациями и смешанные;

7) по источникам закрепления – на обычно-правовые, договорные и институциональные;

8) по количеству участников – на двусторонние и многосторонние;

9) по способу регулирования – на запрещающие, обязывающие, управомочивающие, отсылочные, технические и др.

§ 3. ПРАВИЛА ПРОЦЕДУРЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Современные международные отношения характеризуются возрастанием роли международных межправительственных организаций (ММО). Они активно участвуют в нормотворческих и нормоприменительных процессах. Правила их процедуры содержатся в уставах, регламентах и целом ряде других актов внутреннего права. Они представляют собой созданные государствами общеобязательные правила поведения, регулирующие отношения в рамках международных организаций, направленные на создание и осуществление их уставных функций и повышение эффективности деятельности международных организаций.

Образцом среди правил процедуры ММО считаются Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН. На их основе выработали свои аналогичные процессуальные документы специализированные учреждения ООН и другие ММО. Названия их различны: Правила процедуры Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Общий регламент, прилагаемый к общей Конвенции электросвязи (МСЭ), Регламент международной конференции труда (МОТ), Правила процедуры Ассамблеи (ИМО) и т.п.

Будучи по своей сущности процессуальными, правила процедуры обладают всеми признаками норм международного права: создаются государствами на основе соглашений; соответствуют основным принципам международного права; являются обязательными для государств – членов ММО; регулируют международные отношения в рамках ММО, находятся во взаимосвязи с этими отношениями и т.п. Основная особенность правил процедуры заключается в их сугубо организационном и локальном характере. Они регулируют особые отношения, складывающиеся в процессе исполнения уставных материальных норм только данной международной организации. При этом правила процедуры неразрывно связаны с нормами учредительных документов и не могут действовать друг без друга. С их помощью можно активно влиять на исполнение принимаемых международными организациями решений.

Внутреннее право международных организаций немыслимо без рассматриваемых правил. Если материальные нормы учредительных документов международных организаций составляют содержательную сторону, то правила процедуры устанавливают порядок их реализации. С помощью этих правил государства юридически закрепляют свои тре-

бования и условия достижения нормотворческого и правоприменительного результатов. Поэтому правила процедуры носят производный, вторичный характер по отношению к материальным уставным нормам. Это обусловлено тем, что само их существование подчинено главной задаче: обеспечить действие учредительных норм уставов, поддержать международный правопорядок в рамках данной международной организации. В этой связи следует подчеркнуть, что рассматриваемые правила не являются источниками международного права, не имеют необходимых признаков его норм, хотя и являются обязательными для всех государств – членов этой международной организации.

Вернемся к Правилам процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, которые устанавливают порядок созыва и проведения ежегодных, специальных и чрезвычайных специальных сессий; составления повестки дня; проведения заседаний, принятия решений; проверки полномочий делегаций и представителей государств на сессиях и т.д. Кроме этого, в них регламентируется порядок избрания членов Совета Безопасности, Международного суда ООН и других главных и вспомогательных органов ООН. Эти Правила процедуры стали настолько универсальными, что их берут за основу при составлении соответствующих правил организации и работы международных конференций, конгрессов и форумов, проводимых в рамках ООН.

Среди норм этих Правил, относящихся к созданию вспомогательных органов, есть и такие, которые регулируют отношения, выходящие за рамки Генеральной Ассамблеи. Имеются в виду отношения ООН со специализированными учреждениями. Например, в соответствии с Правилom 157 Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам уполномочен рассматривать запросы специализированных учреждений и их предложения о совершенствовании финансовых и бюджетных соглашений ООН с этими учреждениями. Процессуальными по существу являются решения международных организаций по внутренним вопросам их деятельности. Несмотря на это, такие решения выражают согласованную волю государств – членов организации и по существу являются соглашениями, близкими к международному договору. Нередко в них устанавливаются права, обязанности и ответственность государств в рамках данной организации.

В этой связи особый интерес представляет вопрос о санкциях международных организаций. Виды санкций и порядок их применения формулируются в учредительных документах и регламентах в виде отдельных статей и жестко связаны с правилом поведения члена организации. К примеру, в ст. 4 Устава ЮНЕСКО говорится, что государство – член Организации не имеет право участвовать в голосовании Генеральной конференции, если его задолженность по взносам превышает сумму, причитающуюся с него за текущий и предшествующий календарный год.

Санкции применяются не только за нарушения материальных норм международного права, но и за нарушения правил процедуры. Если, например, государство не соблюдает требования правил, предъявляемых к оформлению полномочий своих представителей в международной организации, то оно не допускается к подписанию заключительного акта или применяются другие санкции. Среди них лишение права голоса, замечание, лишение права слова, исключение из участия в работе органа, ограничение времени выступления, признание результатов голосования недействительными и др. Специализированные учреждения ООН неоднократно признавали недействительными полномочия ЮАР и Израиля не только за проводимую ими политику расовой дискриминации и подавления права народов на самоопределение. Чаще всего основанием для применения санкций было нарушение процессуальных норм международного права. Полномочия Израиля признавались недействительными в связи с подписанием документов в Иерусалиме – городе, не являющимся его столицей и к тому же незаконно оккупированным Израилем. Полномочия делегации ЮАР подписывались правительством, не представляющим большинства населения страны.

Право назначения санкции предоставляется либо председательствующему, либо самому органу международной организации и оформляется в форме решения о применении санкции. При этом порядок их реализации в системе ООН отличается сложностью процедур и многоаспектностью. Последнее проявляется в том, что реализация санкций может осуществляться как в рамках данной международной организации (решение о реализации санкции направляется в ее орган), так и в рамках национально-правовой системы, когда такое решение адресуется для исполнения государству – члену организации, чей представитель нарушил правила процедуры.

Порядок применения санкций в различных международных организациях неодинаков. Свои особенности имеет порядок, установленный ст. 41 и 42 Устава ООН. В МАГАТЭ, например, установлены следующие процедуры: в случае нарушения государством-членом обязательств по мирному использованию атомной энергии Генеральный директор МАГАТЭ сообщает об этом Совету управляющих. Совет, в свою очередь, требует от государства немедленного устранения обнаруженного в ходе контроля правонарушения. Одновременно Совет информирует Генеральную Ассамблею и Совет Безопасности ООН. Если государство в установленные сроки не примет коррективных мер, то Совет может применить следующие санкции: сократить или приостановить предоставленную помощь, потребовать возвращения выданных материалов или оборудования, рекомендовать Генеральной конференции принять решение о полном приостановлении членства государства-правонарушителя или другие санкции.

Применение санкции в международном праве всегда рассчитано на достижение конечной цели в виде реализации ответственности правона-

рушителя. Поэтому общепризнанным является процессуальное правило, по которому применение санкции прекращается в случае пресечения самого правонарушения и восстановления международного правопорядка.

§ 4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Правовой основой международного механизма реализации материальных норм международного уголовного права является международный уголовный процесс, который представляет собой систему особых процедурных правил по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению дел в международных судебных и других органах о преступлениях, предусмотренных в их учредительных документах. По своей юридической природе международный уголовный процесс является составной частью международного процесса в целом и институтом международного уголовного права¹.

Сторонники разработки и совершенствования этого института не без оснований доказывают, что развязывание и ведение агрессивных войн и совершение других преступлений нельзя предупредить только принятием бесчисленных международных договоров и деятельностью международных организаций. Поэтому в миссии поддержания международного мира и правопорядка достойное место должны занять международное правосудие, эффективная правовая помощь по уголовным делам и другие виды сотрудничества государств в сфере борьбы с международной преступностью путем судебного преследования индивидов, посягающих на международный правопорядок. Как внутрисударственная правоохранительная система является одним из главных орудий обуздания агрессивных, индивидуалистических черт личности антиобщественно настроенных лиц и других правонарушителей, так и международный уголовный процесс от возбуждения дела до вынесения и исполнения приговора должен стать эффективным средством подавления агрессивных, националистических, эгоистических криминальных проявлений со стороны руководителей отдельных государств и исполнителей их преступных приказов.

Основные нормы международного уголовного процесса сосредоточены в Уставе Нюрнбергского международного военного трибунала 1945 г., в Уставе Токийского международного военного трибунала 1946 г. и их регламентах.

В контексте становления, формирования и развития международного правосудия основных стадий международного уголовного процесса, эф-

¹ См.: Ларин А.М., Мэрфи Д. Международное уголовно-процессуальное право. В кн.: "Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма" / Под ред. И.А. Ледах, И.И. Лукашука. М., 1995.

фективности приведенных в исполнение приговоров их значение неопределимо.

Первоначально страны антигитлеровской коалиции были склонны к казни руководителей Германского государства и главных военных преступников на месте их задержания без всякого суда. Других военных преступников планировалось направлять на работы по возмещению материального ущерба, причиненного государством в ходе войны. Однако после окончания войны 8 августа 1945 г. СССР, США, Великобритания и Франция заключили Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси. Неотъемлемой частью этого международного договора является Устав Международного военного трибунала (МВТ), основная часть норм которого являются процессуальными. На совместном заседании судей и обвинителей были приняты Правила процедуры и доказывания, в которых детализировался весь комплекс процедур международного уголовного процесса.

В соответствии с названными источниками МВТ состоял из 4 судей и 4 заместителей – по одному от государств-участников. Для кворума необходимо было присутствие 4 судей или их заместителей. Признание виновности и назначение уголовного наказания могло выноситься большинством не менее 3 судей.

При МВТ создавался Комитет по расследованию дел и обвинению главных военных преступников в составе 4 главных обвинителей. Приговор приводился в исполнение по приказу Контрольного совета по Германии, который мог смягчить наказание, изменить его, не повышая санкции.

Авторы проектов Устава и Правил процедур и доказывания встретили большие трудности, связанные с преодолением коллизий общего, континентального, английского и американского уголовных процессов. Компромиссы привели к тому, что в процесс судебного разбирательства были внесены элементы состязательности и укреплен ее доказательственная сторона. Было принято решение, что обвинительный акт будет содержать в себе больше сведений, чем это могло быть в американском суде, и даст подсудимым значительно меньше информации, чем они получили бы в судах СССР, Франции или Германии.

В связи с определением роли судей и обвинителей было принято предложение СССР о том, что основную роль в изложении обстоятельств дела играли судьи. Они определяют круг свидетелей, относимость документов к доказательствам, ведут допросы свидетелей, потерпевших и других лиц. Однако в этом отношении пошли по пути, намеченному общим правом. То есть проведение допроса свидетелей было почти полностью предоставлено участвующим в деле адвокатам, а судьи не играли той роли судебных следователей, которую они обычно играют на континенте. Предварительный допрос подсудимых по обстоятельствам, относящимся к их собственной роли в совершении преступ-

ления, производился под присягой, после чего они подвергались перекрестному допросу, как это принято в англо-американской процедуре судопроизводства.

Устав предусматривал возможность рассмотрения дела в отсутствие подсудимого, заочно, “если он не был обнаружен или если Трибунал по каким-либо причинам сочтет необходимым в интересах правосудия провести слушание дела в его отсутствие” (ст. 13). На Нюрнбергском процессе подсудимый Борман был приговорен к смертной казни заочно.

В ст. 16 Устава МВТ указан ряд процессуальных норм, гарантирующих подсудимым справедливое судебное разбирательство. Среди них – права иметь адвоката для осуществления своей защиты, предоставлять суду доказательства в свою защиту, подвергаться перекрестному допросу любых свидетелей, вызванных в суд обвинением, вызывать в суд свидетелей и задавать им вопросы, требовать представления документов и других доказательств.

С процессуальной точки зрения Устав Токийского МВТ и Правила его процедуры были аналогичны Нюрнбергскому. Их международная процессуальная деятельность базировалась на общих принципах сотрудничества государств и их солидарности в борьбе с международными преступлениями, принципах международной законности, демократизма и справедливости. Уставные нормы международного уголовного процесса впервые отрегулировали целый комплекс вопросов. Среди них:

организация международных военных трибуналов, назначение судей, обвинителей, их привилегии и иммунитеты;

права и обязанности судей, обвинителей, лиц, производящих предварительное расследование, обвиняемых, подсудимых, адвокатов, потерпевших, свидетелей, экспертов и других участников процесса;

порядок задержания, ареста и содержания под стражей военных преступников на разных стадиях уголовного процесса и после вынесения приговора;

допустимость доказательств, порядок их собирания и документально-го процессуального оформления;

основные гарантии предоставления обвиняемым и подсудимым права на защиту;

процедура голосования судей при вынесении различных решений, а также при постановлении приговора, его структура, возможность и установленный порядок обжалования.

Нормы Уставов МВТ сыграли решающее значение в послевоенном становлении и совершенствовании международного уголовного процесса. Они не утратили своей юридической ценности и в настоящее время, поэтому с успехом были использованы для создания и принятия Советом Безопасности ООН Устава Международного трибунала по Югославии и Устава Международного трибунала по Руанде и соответствующих Правил процедуры и доказывания. Несмотря на очевидное сходство процессуальных норм, новые Международные трибуналы существенно

отличаются по способам формирования, составу судей и компетенции. Так, они состоят из 11 судей, входящих в Судебную и Апелляционную камеры, обвинителя и секретариата, обслуживающего камеры и обвинителя. Юрисдикция этих трибуналов распространяется только на физических лиц и в отношении конкретных преступлений, перечисленных в Уставах. Судьям предоставлено право принимать Правила процедуры и доказывания при производстве досудебного разбирательства дела и разрешения других процессуальных вопросов.

Уставы запрещают национальным судам повторно предавать суду преступников, которые уже были судимы Международным трибуналом за эти же деяния. Однако лицо, которое было осуждено национальным судом за указанные в Уставе преступления, может быть повторно судимо Международным трибуналом в двух случаях:

1) если деяние, за которое оно было осуждено, было квалифицировано как обычное преступление, а не по Уставу;

2) если судебное разбирательство в национальном суде не было беспристрастным и независимым. Оно предназначалось для того, чтобы оградить обвиняемого от международной уголовной ответственности, или же его дело не было расследовано обстоятельным образом.

При назначении наказания в таких случаях Международный трибунал принимает во внимание степень отбытия наказания, определенного национальным судом за совершение того же деяния (ст. 10 Устава по Югославии).

В отличие от судей МВТ судьи рассматриваемых Международных трибуналов избираются Генеральной Ассамблеей ООН из представляемого Советом Безопасности списка сроком на 4 года. Кандидаты должны обладать высокими моральными качествами, беспристрастностью и добросовестностью и удовлетворять другим требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности. При этом учитывается их опыт и компетентность в области международного права, в том числе и международного уголовного права и норм в области защиты прав человека.

Обвинитель назначается Советом Безопасности ООН по рекомендации Генерального секретаря ООН сроком на 4 года. Кроме перечисленных требований, он должен обладать наивысшим уровнем профессиональной компетенции и опытом в расследовании и обвинении по уголовным делам. По своему служебному положению он приравнивается к заместителю Генерального секретаря ООН. Приняв решение о начале расследования, обвинитель вправе допрашивать подозреваемых, жертв, свидетелей, собирать доказательства и проводить расследование на месте. Собрав необходимые доказательства, обвинитель составляет обвинительное заключение, где кратко излагаются факты и преступление, в котором обвиняется конкретное лицо в соответствии с Уставом. После этого обвинительное заключение направляется судье Судебной камеры, который может его утвердить или отклонить. В случае утверждения судья вправе отдать приказ и выдать ордер на арест, задержание, выда-

чу, передачу лиц и отдать иные распоряжения, которые могут быть необходимы для проведения судебного разбирательства.

Судебный процесс осуществляет Судебная камера в составе 3 судей. Вначале оглашается обвинительное заключение одним из судей. Обвиняемому разъясняются его права, подтверждается, что он понимает содержание обвинительного заключения, после чего ему предлагается сделать заявление. Только после этого назначается дата судебного разбирательства.

До вынесения обвинительного приговора обвиняемый считается невиновным. При этом ему гарантированы следующие права:

быть своевременно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявленного ему обвинения;

иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и встречаться с выбранным им защитником;

быть судимым без неопределенной задержки и в его присутствии, защищать себя лично и через защитника, которого он может выбрать сам. В случае необходимости защитник ему назначается бесплатно;

допрашивать свидетелей, показывающих против него, вызывать других свидетелей и допрашивать на тех же условиях, какие установлены для свидетелей, показывающих против него;

пользоваться бесплатной помощью переводчика и не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

Приговор выносится большинством судей Судебной палаты и оглашается публично. К нему прилагаются особые мнения судей. Осужденный или обвинитель вправе обжаловать приговор в Апелляционную камеру, состоящую из 5 судей. Основанием являются ошибки в вопросе права, в результате которых принято решение, либо ошибки в вопросе факта, приведшей к вынесению неправоудного решения. При вновь открывшихся обстоятельствах, имеющих решающее значение для вынесения приговора, осужденный или обвинитель могут обратиться в Международный трибунал с ходатайством о пересмотре вынесенного решения.

Назначенное Трибуналом наказание в виде тюремного заключения отбывается осужденным в государстве, определенном приговором с применением уголовно-исполнительного законодательства этой страны. Исходя из интересов правосудия и общих принципов права к осужденному могут быть применены помилование или смягчение наказания. Об этом государство уведомляет в установленном порядке Международный трибунал, который и принимает окончательное решение по этому вопросу.

Нормы международного уголовного процесса содержатся, кроме этого, в многочисленных конвенциях, устанавливающих преступность и наказуемость деяний, а также и в других международных договорах. Возьмем, к примеру, Конвенцию о борьбе против незаконного оборота

наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. Ее процессуальные нормы не только регулируют сотрудничество государств, но и устанавливают свою юрисдикцию в случаях, когда правонарушение совершено на его территории, на борту судна, несущего его флаг, или воздушного судна, зарегистрированного по его законам, либо правонарушение совершено его гражданином (ст. 4). Детально регулируются порядок выдачи преступников (ст. 6), взаимная юридическая помощь государств в сборе доказательств наркопреступлений, ознакомления с материалами судебного разбирательства, производства обысков и арестов подозреваемых, обследований предметов на месте, предоставления информации и доказательственных предметов, оригиналов или заверенных копий документов, определения и выявления доходов, собственности, средств или других вещей для доказательственных целей (ст. 7).

В Международной конвенции по борьбе с захватом заложников 1979 г. установлена универсальная юрисдикция государств в целях обеспечения неотвратимости уголовного наказания лиц, совершивших захват заложников. При этом ст. 8 гарантирует им справедливое обращение на всех стадиях процесса.

В договорах о правовой помощи государств по уголовным делам, кроме этого, детально регулируются основания и порядок выдачи преступников (обязанность выдачи, случаи отказа от выдачи, оформление и представление требования о выдаче, отсрочка выдачи, порядок ареста, передачи, транзитной перевозки и т.п.); порядок рассмотрения уголовных дел, подсудных судам двух и более государств, порядок передачи документов, предметов и других вещественных доказательств, уведомление о вынесенных судами обвинительных приговоров в отношении граждан других стран, передача сведений о судимости, порядок сношений по вопросам уголовного преследования и др.

Юридическим основанием для оказания правовой помощи является Поручение об оказании правовой помощи или Поручение об осуществлении уголовного преследования, форма и содержание которых подробно регламентируются процессуальными нормами таких договоров.

Достойное место среди источников международного уголовного процесса займут Статут международного уголовного суда и Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества, проекты которых разработаны и приняты Комиссией международного права ООН. В соответствии со Статутом будут приняты и Правила процедуры Международного уголовного суда. В этих документах регламентирован комплекс процессуальных вопросов, связанных с расследованием уголовных дел, установлением фактов, применимым правом, организацией обвинения и защиты в уголовном процессе, деятельностью на постоянной основе приданных суду интернациональных полицейских сил, процедурой отбывания наказания и т.п.

В проекте названного Кодекса имеются процессуальные нормы о юрисдикции государств в отношении ряда преступлений, выдачи пре-

ступников для уголовного преследования другому государству, предоставления обвиняемым и подсудимым права на защиту, на переводчика, на своевременное уведомление о характере и основаниях обвинения, на право быть судимым без неопределенной задержки и т.п. Здесь же предусмотрено право национальных судов любого государства предавать суду и подвергать уголовному наказанию лиц за преступления, которые совершены на территории данной страны, или эта страна является основной жертвой таких деяний.

Нормы международного уголовного процесса, связанные с раскрытием и расследованием преступлений, содержатся, кроме этого, в Уставе Международной организации уголовной полиции (Интерпола), положениях и других актах о национальных центральных бюро (НЦБ) Интерпола в государствах – участниках и др.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Дайте определение международного процессуального права и назовите его особенности.
2. Что понимается под процессуальной нормой, какие отношения она регулирует и каковы виды этих норм?
3. Назовите и дайте характеристику принципам международного процессуального права.
4. Что понимается под правилами процедуры международных межправительственных организаций или их органов?
5. Что представляет собой международный уголовный процесс и каковы его основные источники?

ЛИТЕРАТУРА

- Лукашук И.И. Функционирование международного права. М., 1993.
- Лукашук И.И. Международное право в судах государств. СПб., 1993.
- Марочкин С.Ю. Проблема обеспечения реализации норм международного права // Советский ежегодник международного права. 1988.
- Нюрнбергский процесс: право против войны и фашизма / Под ред. И.А. Ледаях, И.И. Лукашука. М., 1995.
- Панов В.П. Международное уголовное право: Учеб. пособие. М., 1997.
- Пупмин Э.А. Международный юридический процесс и международное право. Кемерово, 1990.
- Шиббаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986.

Глава XXIV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Международно-правовая ответственность – это юридические последствия, наступающие для субъекта международного права, нарушившего действующие нормы международного права и свои международные обязательства. Одновременно это и одно из юридических средств обеспечения соблюдения этих норм и возмещения нанесенного ущерба. Практически все правовые системы мира признают международно-правовую ответственность государств, нарушающих нормы международного права и свои обязательства по международным договорам.

Юридические последствия нарушения договорных или обычных норм международного права могут затрагивать государство-правонарушителя, потерпевшее государство или группу государств или все международное сообщество в целом, а также международные правительственные и неправительственные организации. Эти последствия, а также формы и объем ответственности могут быть различными в зависимости от тяжести правонарушения, размера нанесенного ущерба, от характера и степени опасности правонарушения и, в частности, могут включать:

а) ответственность за агрессию, геноцид, апартеид, расовую дискриминацию, за нарушение законов и обычаев войны, за отказ от предоставления независимости колониальным странам и народам;

б) обязанность государства-правонарушителя (группы государств-правонарушителей) возместить причиненный ущерб другим субъектам международного права, а в отдельных случаях и их юридическим и физическим лицам;

в) применение в соответствии с международным правом к государству-правонарушителю принудительных мер в ответ на правонарушение, вплоть до установления экономической блокады и использования вооруженной силы по ст. 41 или 42 Устава ООН (например, против Ирака и Югославии в 90-х годах и КНДР в 1950–1958 гг.).

Институт международно-правовой ответственности субъектов международного права известен давно. Вместе с тем в прошлом наука международного права и международная практика государств зачастую сводили ответственность государств только лишь к обязанности возместить причиненный ущерб личности и имуществу иностранцев, затем в начале XX в. появились уже и нормы о возмещении ущерба самому государству (например, в Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г.). Однако до начала 30-х годов XX в. международное право не содержало понятия “агрессия”, не знало “ответственности

за войну” и не увязывало юридические последствия войны с причинами ее возникновения и персональной ответственностью физических лиц за развязывание агрессивных войн. И лишь в самом начале 40-х годов был сделан первый шаг в установлении ответственности за войну: за агрессию против Финляндии СССР был исключен из Лиги Наций и Международной организации труда.

Победа стран антигитлеровской коалиции во второй мировой войне и образование ООН, крах колониальной системы и появление новых независимых государств привели к качественным изменениям в институте международно-правовой ответственности. На первое место по значимости была выдвинута ответственность за агрессию, геноцид, расовую дискриминацию, за отказ в предоставлении независимости колониальным странам и народам. Более строгая ответственность стала наступать за нарушение законов и обычаев войны. Ушли в прошлое “право на войну” и “право победителя”, изменился сам характер принудительных мер, применяемых к государствам-правонарушителям, в значительной мере возросла роль ООН и особенно ее Совета Безопасности, появились новые субъекты международно-правовой ответственности – международные межправительственные организации.

Научно-технический прогресс и расширение хозяйственной деятельности государств в современных условиях поставили вопрос об ответственности субъектов международного права за сохранение окружающей среды и природных ресурсов, в значительной мере инициировали работу Комиссии международного права ООН по кодификации норм ответственности государств. Все это говорит о том, что в настоящее время активно проходит стадию становления и договорного закрепления принцип ответственности государств.

Вопросы международно-правовой ответственности государств и других субъектов международного права получили закрепление в Уставе ООН, в конвенциях, запрещающих геноцид, апартеид, расовую дискриминацию, в многочисленных конвенциях, направленных на защиту окружающей человека среды (морского, воздушного и космического пространства, животного и растительного мира, Антарктики и др.) и регламентирующих использование источников повышенной опасности (например, за ущерб, причиненный космическими объектами, летательными аппаратами на поверхности Земли, судами с ядерными энергетическими установками и др.), а также за нарушение законов и обычаев войны, развитых и дополненных в специальных Дополнительных протоколах I и II 1977 г. к Конвенциям о защите жертв войны 1949 г.

Получила международное признание и юридическое закрепление уголовная ответственность физических лиц за преступления против мира, человечности и военные преступления, а также другие международные преступления с неприменимостью срока давности к таким преступлениям. Ответственность наступает, если деяния отдельных лиц

связаны с преступной деятельностью государства и государственных органов. Эта ответственность получила отражение в Уставах международных военных трибуналов 1945 и 1946 гг., в других международных конвенциях, касающихся уголовных преступлений международного характера, в которых принимают участие должностные лица государственных органов.

В связи с распадом Югославии и СССР и самороспуском Организации Варшавского Договора необычайно возросла роль ООН и ее Совета Безопасности, который в феврале 1993 г. принял решение об учреждении Международного трибунала по расследованию преступлений в бывшей Югославии, а в 1994 г. – аналогичного Трибунала по Руанде. Вместе с тем российская наука международного права отвергает уголовную ответственность государства как субъекта международного права и саму возможность применения к нему норм уголовного права.

§ 2. ОСНОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Основанием международно-правовой ответственности субъекта международного права является совершение им международного правонарушения.

Международное правонарушение – это действие или бездействие субъекта международного права, в результате чего нарушаются нормы международного права и международные обязательства этого субъекта, допустившего неправомерные действия или бездействие, наносящие другому субъекту или группе субъектов международного права или всему международному сообществу в целом ущерб материального или нематериального характера (например, акты агрессии, незаконное ограничение суверенитета, посягательство на территориальную целостность, оккупация, вооруженное вмешательство, нарушение обязательств по договорам и др.). При этом ответственность возникает, как правило, только при наличии причинной связи между противоправным поведением (действием) субъекта международного права и причиненным ущербом.

Таким образом, составными элементами международного правонарушения, влекущего за собой международно-правовую ответственность, являются: действие или бездействие субъекта (субъектов) международного права, нарушающее действующие нормы международных соглашений или международные обычаи; виновность правонарушения субъекту международного права; причинение ущерба или вреда другому субъекту (субъектам) международного права.

Никакие ссылки государства на национальные законы и правила в оправдание своего поведения, приведшего к нарушению норм между-

народного права и нанесению ущерба или вреда, недопустимы. Также недопустимы ссылки и на незнание норм международного права или на неправильное их толкование или применение должностными лицами государства. Практически все международные правонарушения субъектами международного права совершаются сознательно, преднамеренно, виновно.

Агрессию США против Гренады (1983 г.), налеты авиации ЮАР на города Замбии и Зимбабве (1986 г.), уничтожение израильской авиацией иракского центра ядерных исследований (1981 г.), выставление американскими наемниками мин в водах и портах Никарагуа в начале 80-х годов, агрессия Ирака против Кувейта (1990 г.), ракетно-бомбовые удары США по городам Ливии (1994 г.) и другие подобные действия нельзя оправдать ссылками на необходимость "защиты жизни" или "национальных интересов", на "приглашение" и т.п. Тем более они не могут выдаваться за "акты самообороны" или "выполнение договорных обязательств".

Противоправные действия или бездействие, приводящие к возникновению международно-правовой ответственности субъектов международного права, могут совершаться государственными органами (вне зависимости от их положения в системе органов государственной власти или управления), должностными лицами государства, выступающими по его поручению или от его имени, а также специальными органами государства (например, военными кораблями или военными летательными аппаратами), наделенными властными полномочиями и выступающими от имени государства. Например, ответственность за захват израильскими военными кораблями греческого судна (в 1984 г.) и китайскими военными кораблями российского судна (летом 1993 г.) должны нести правительства Израиля и Китая, ответственность за нападения на миротворческие силы ООН в Боснии и Герцеговине (1995 г.) несут политические и военные руководители противоборствующих там сторон.

Ответственность государства может наступить за принятие закона или другого нормативного акта, противоречащего нормам международного договора, участником которого оно является, или, наоборот, за непринятие закона, которое оно было обязано принять в соответствии со своими международными обязательствами и которое предотвратило бы противоправное событие или действие. Нельзя, например, признать правомерным принятие Ираком закона, объявляющего территорию Кувейта, захваченную в результате агрессии в 1990 г., провинцией Ирака.

Ответственность государства возникает и за бездействие органов власти в случаях, когда своевременное вмешательство властей могло бы предотвратить неправомерные действия. Известны, например, неоднократные случаи насилия и даже нападения на дипломатические представительства бывшего СССР и некоторых развивающихся стран в США

при полном попустительстве американских официальных лиц и полиции. Примером может также являться и нападение в июле 1993 г. афганских войск и вооруженной таджикской оппозиции на российскую пограничную заставу № 12 Московского погранотряда. В таких случаях государство несет ответственность за преступные действия лиц из числа своих граждан и иностранцев и их организаций и за действия (и бездействие) своих органов, которые не предотвратили противоправные действия, хотя могли и должны были сделать это.

Ответственность государства "Х" может возникнуть и в результате предпринятых на его (или с его) территории противоправных действий иностранного государства или его органов против третьего государства или группы государств. Однако, если такие действия были произведены без ведома и согласия государства "Х", то оно несет ответственность только в случае, если его органы не проявили необходимой бдительности и не пресекли эти противоправные действия иностранного государства.

По-иному решается вопрос в отношении государства, предоставившего свою территорию для создания иностранных военных баз или размещения оружия: их международно-правовая ответственность за все возможные опасные последствия наступает в силу самого юридического факта – разрешения на создание военной базы или размещение оружия. Кроме того, такие государства могут быть автоматически втянуты в войну, а их территория может стать театром военных действий со всеми отрицательными для населения последствиями.

Международно-правовая ответственность государства может возникнуть и при превышении полномочий государственными органами или должностными лицами государства, в результате чего может быть нанесен ущерб иностранному государству, его физическим или юридическим лицам. В частности, государство должно компенсировать ущерб при вмешательстве в открытом море в случае аварии нефтяного танкера при условии, если меры, предпринятые им для локализации последствий аварии, превысят те, которые были разумно необходимы для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реальной опасности загрязнения побережья нефтью (ст. I, VI Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г.). Компенсации подлежат и ущерб, нанесенный иностранному судну, остановленному в открытом море военным кораблем при отсутствии оснований, перечисленных в Конвенции об открытом море 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

За действия государственных органов, воинских частей и подразделений, военных кораблей и военных летательных аппаратов во время вооруженных конфликтов, когда в результате этих действий нарушаются нормы Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. с

Дополнительными протоколами I и II к ним 1977 г. и других международных конвенций, относящихся к средствам и методам ведения войны, ответственность несет государство, которому принадлежат эти органы, воинские части, подразделения, военные корабли и летательные аппараты. Государство должно принять все законодательные, административные и иные меры к тому, чтобы нормы, закрепленные в действующих конвенциях, неукоснительно выполнялись всеми государственными органами, воинскими частями и соединениями, военными кораблями и летательными аппаратами и отдельными военнослужащими. Примеров нарушений международных норм в этой части великое множество, в том числе и в 90-е годы на территориях бывших СССР и Югославии.

Международно-правовая ответственность субъектов международного права может наступать не только в силу нарушения норм международного права или обязательств по договорам, но и за вредные последствия правомерной деятельности. Она может наступить при нанесении материального ущерба источником повышенной опасности, использование или применение которого не запрещено международным правом (так называемая ответственность за риск). Например, 24 января 1978 г. в районе Невольничьего озера (Канада) упал советский ИСЗ "Космос-954" с 4 кг уранового топлива в качестве источника энергии, который загрязнил земную поверхность на значительном протяжении. Ущерб был возмещен в соответствии с Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г. Возмещался ущерб и от падения на землю летательных аппаратов, в том числе и при проведении показательных полетов советского ТУ-144 3 июня 1973 г. в Ле-Бурже (Франция). Был возмещен и материальный ущерб, нанесенный Бельгии 4 июля 1982 г. падением советского истребителя МиГ-23М, летчик которого катапультировался еще в Польше.

Государства договорились также признавать обязательность возмещения материального ущерба, нанесенного судами с ядерной энергетической установкой, возникшего не в связи с каким-либо международным правонарушением, а исключительно в силу самого факта причинения такого ущерба (ответственность без вины или абсолютная ответственность).

§ 3. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В международном праве все международные правонарушения можно разделить на три большие группы в зависимости от степени их опасности для государств и международного сообщества в целом, масштабов

правонарушений и последствий: международные преступления; уголовные преступления международного характера; другие международные правонарушения – деликты¹.

Международное преступление – это особо опасное международное правонарушение, посягающее на жизненно важные интересы государств и наций, подрывающее основы их существования, грубо попирающее важнейшие основные принципы международного права, представляющее угрозу международному миру и безопасности и всему человечеству.

В проекте статей об ответственности государств, подготовленном Комиссией международного права ООН, подчеркивается, что международно-правовое деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом, составляет международное преступление. К числу таких международных преступлений относятся: агрессия, геноцид, апартеид, колониализм, военные преступления, преступления против мира и человечности.

Поскольку такие преступления затрагивают практически все международное сообщество, государства в соответствии с Уставом ООН вправе принимать коллективные меры по их пресечению. Примерами этому могут служить использование войск ООН в Корее (1950–1953 гг.) для пресечения агрессии КНДР против Южной Кореи и использование многонациональных сил антииракской коалиции согласно Резолюции Совета Безопасности ООН № 678 для подавления Ирака силой и освобождения в феврале 1991 г. Кувейта, захваченного войсками Ирака в августе 1990 г.

Уголовное преступление международного характера – это деяние, имеющее международно-общественную опасность, посягающее на интересы нескольких, многих или всех государств. К их числу, в частности, относятся такие наиболее опасные, как международный терроризм, взятие заложников, угон воздушных судов, незаконное производство и распространение наркотических и психотропных веществ, нападения на дипломатические представительства и дипломатов и др. Вполне понятно, что такие действия совершаются не от имени государства и не должностными лицами государства, однако государство во многих подобных случаях могло и должно было пресечь такие преступные действия, не допустить их совершения при надлежащем правопорядке и эффективной деятельности государственных органов. Вот почему за некоторые уголовные преступления международного характера, совершен-

¹ Комиссия международного права и авторы учебника “Международное право” МГУ (1994 г.) исключают уголовные преступления международного характера.

ные физическими лицами, государство может нести материальную или политическую ответственность (возместить ущерб, принести извинения и др.).

Другие международные правонарушения (международные деликты) – это противоправные действия, наносящие ущерб отдельному государству или ограниченному кругу субъектов международного права. В этом случае отношения ответственности возникают между государством-правонарушителем и государством, непосредственно пострадавшим, а само правонарушение весьма малозначимо и не затрагивает основ существования государств и наций, не относится к правонарушениям первых двух групп.

К таким правонарушениям относятся, например, попустительство (бездействие) государственных органов, не пресекающих противоправную деятельность против дипломатических представительств зарубежных государств (битье стекол посольства, срыв государственного флага иностранного государства и т.п.), нарушение торговых обязательств и др. При отсутствии явного умысла или намерения нанести ущерб противоправным действием правонарушение может и не повлечь за собой международно-правовой ответственности в силу своей мало-значимости.

§ 4. ВИДЫ И ФОРМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ

Существуют два вида международно-правовой ответственности государств – политическая и материальная.

Политическая ответственность, как правило, сопровождается применением принудительных мер в отношении государства-правонарушителя и сочетается с материальной ответственностью. Наиболее распространенной формой политической ответственности являются реторсии, репрессалии, сатисфакция, ресторация, приостановление членства или исключение из международной организации, подавление агрессора силой, которые реализуются посредством применения санкций.

Санкции – это принудительные меры, применяемые к государству-нарушителю. Они могут быть применены международными организациями (универсальными и региональными), например, ООН, ИКАО, ОАЕ, группой государств или отдельными организациями. Объем и виды санкций зависят от степени тяжести правонарушения и нанесенного ущерба. Например, к государству-агрессору могут быть применены следующие принудительные меры: временное ограничение суверенитета; отторжение части территории; послевоенная оккупация; полная или частичная демилитаризация всей или части территории; сокращение вооруженных сил и вооружений (по видам или размерам) или запрещение

ние иметь тот или иной вид вооруженных сил или вооружений; ограничение юрисдикции государства-агрессора по делам об ответственности главных военных преступников, виновных в совершении преступлений против мира, человечности и военных преступлений, и др.

Санкции за посягательство на международный мир и безопасность предусмотрены ст. 39, 41 и 42 Устава ООН, уставами некоторых региональных политических организаций. Практически все виды санкций, перечисленных выше, были применены к Германии, Италии и Японии после второй мировой войны. При этом высшей формой политической ответственности государства является лишение государственного суверенитета, когда высшую власть осуществляют представители государств-победителей. Так было в отношении Германии и Японии после подписания ими безоговорочной капитуляции.

В соответствии с Декларацией от 5 июня 1945 г. союзные державы взяли на себя функции верховной власти, осуществили разоружение и демилитаризацию Германии, ликвидировали и запретили нацистские организации, провели денацификацию Германии, т.е. удалили со всех государственных и общественных постов функционеров НСДАП, без привлечения к уголовной ответственности рядовых ее членов и т.д.

Санкции как форма принуждения применяются только в случае совершения тяжкого международного преступления. Применение таких санкций в других случаях нельзя считать правомерным, ибо, по существу, санкции являются реакцией государств (международного сообщества) на умышленное совершение противоправных действий или умышленное причинение значительного ущерба. Например, в 90-х годах были введены санкции в отношении Ирака после разгрома его вооруженных сил: Ирак обязан был отвести свои войска от территории Кувейта; ему запрещалось иметь ракетное и химическое оружие; на территории Ирака международные инспекции наблюдают за ликвидацией ракетного оружия Ирака, за передвижением его войск и вооружений и т.д. Вполне понятно, что такие санкции могут вводиться и осуществляться по решению Совета Безопасности ООН в рамках ст. 41 и 42 Устава ООН, включая экономические и иные санкции, вплоть до полной экономической блокады, перерыва экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

Реторсиями считаются принудительные действия одного государства, направленные против другого государства, нарушившего интересы первого. Реторсия может быть только ответом одного государства на определенные недружественные действия другого государства с целью восстановления нарушенных прав. К реторсиям относятся: отзыв посла из государства, совершившего недружественный акт; выдворение из страны равного числа дипломатов государства, которое ранее выслало из страны дипломатов первого государства; запрещение въезда в страну или отмена визитов делегаций, в том числе главы государства и т.д.

В 1995 г. Литва отозвала своего посла из Латвии в знак протеста против соглашения о разведке нефтяных месторождений, подписанного Латвией с рядом западных компаний. Однако, по мнению Литвы, территория, на которой будет производиться разведка, является спорной и намеченные работы могут нанести ущерб суверенитету и интересам этого государства. В августе 1987 г. Канада выслала и объявила персоной нон грата 19 советских граждан. Те же меры были приняты СССР в отношении 13 канадских дипломатов.

Репрессалии (невооруженные) – это правомерные принудительные действия одного государства против другого государства. Репрессалии применяются в ответ на неправомерные действия другого государства с целью восстановления нарушенного права. Они должны быть соразмерными причиненному ущербу и тому принуждению, которое необходимо для получения удовлетворения.

Репрессалии могут выражаться в приостановлении или разрыве дипломатических отношений, введения эмбарго (запрещения) на ввоз товаров и сырья с территории государства-нарушителя и др.

Так, в 1994 г. президент США подписал билль об ужесточении санкций против Кубы в ответ на атаку кубинскими военными истребителями гражданских самолетов антикастровской эмигрантской организации, в результате которой погибли 4 летчика. В числе санкций – приостановление чартерных авиарейсов между США и Кубой, новые барьеры для кубинских дипломатов, отказ иметь дела с иностранными компаниями, занимающимися бизнесом на Кубе, запрет ввозить в США продукты, произведенные с использованием кубинского сахара.

Репрессалии должны быть прекращены по получении удовлетворения. Современное международное право запрещает вооруженные репрессалии как средство разрешения споров и разногласий. Однако это никоим образом не затрагивает право государства (группы государств) на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии в соответствии со ст. 51 Устава ООН, на обращение в Международный суд ООН или арбитраж.

Сатисфакция (удовлетворение) – это предоставление государством-нарушителем удовлетворения пострадавшему государству за ущерб, причиненный его чести и достоинству. Сатисфакция может быть выражена в виде официального принесения извинения, выражения сожаления или сочувствия, заверения в том, что подобные неправомерные акции не будут иметь место в будущем, оказания почестей флагу потерпевшего государства или исполнения его гимна в соответствующей торжественной обстановке и т.д. Например, в октябре 1994 г. на Восточном вокзале г. Варшавы российские граждане подверглись ограблению рэкетирами, а полиция в ответ на жалобы избивала ограбленных и травила их газом. Во время визита в Москву министр внутренних дел Польши принес официальные извинения премьер-министру и министру внутренних дел России. По этому поводу было принято совместное коммюнике, где

польская сторона признала вину полицейских, а российская сторона сочла инцидент исчерпанным.

Ресторация как форма ответственности предполагает восстановление государством-нарушителем прежнего состояния какого-либо материального объекта (например, восстановление качества и чистоты воды, загрязненной по его вине).

Материальная ответственность наступает в случае нарушения государством своих международных обязательств, связанных с причинением материального ущерба. Она может быть выражена в форме репарации, реституции и субституции.

Репарации представляют собой возмещение материального ущерба в денежном выражении, товарами, услугами. Объем и вид репараций, как правило, применяются на основе международных договоров. Сумма репараций обычно значительно меньше объема ущерба, причиненного войной. Например, по решению Крымской конференции 1945 г. репарации с Германии составили всего 20 млрд. долл., что даже несопоставимо с нанесенным Советскому Союзу ущербом в целом. Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме от 27 января 1973 г. обязывало США лишь внести "свой вклад в залечивание ран войны и послевоенное строительство Демократической Республики Вьетнам и всего Индокитая" (ст. 21). Необходимо отметить, что правительство ФРГ (после включения в ее состав ГДР) приняло решение о выплате компенсации гражданам бывшего СССР, угнанным в Германию во время второй мировой войны.

По решению Международного суда ООН правительство США в 1996 г. выплатило Ирану компенсацию в размере 131 млн. долл. за сбитый американскими военными в 1988 г. иранский пассажирский самолет с корабля ВМС США.

Реституции – это возврат в натуре имущества, неправомерно изъятого и вывезенного воюющим государством с территории противника. Например, в соответствии со ст. 75 Мирного договора между союзными державами и Италией от 10 февраля 1947 г. Италия обязалась вернуть "в возможно кратчайший срок имущество, вывезенное с территории любой из стран Объединенных Наций".

Объектом реституции может быть также возвращение неправомерно захваченного или неправомерно задержанного имущества в мирное время, т.е. вне связи с военными действиями.

Субституция – разновидность реституции. Она представляет собой замену неправомерно уничтоженного или поврежденного имущества, зданий, транспортных средств, художественных ценностей, личного имущества и т.п.

Особой формой политической ответственности государств является приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международной организации (лишение права голоса, права на представительство в главных органах, права на получение помощи и обслуживание и

др.), и как крайняя мера – исключение из международной организации. Например, за агрессию против Финляндии вопреки существовавшему международному договору между СССР и Финляндией о ненападении СССР был исключен из Лиги Наций в 1940 г.

§ 5. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ИСКЛЮЧАЮЩИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

Как правило, всякое противоправное деяние государства влечет международную ответственность этого государства. Однако в действительности могут иметь место обстоятельства, которые препятствуют на данном этапе выполнению государством своих обязательств, в том числе выполнению их в срок. Эти обстоятельства могут исключить международно-правовую ответственность государств. Наряду с такими обстоятельствами могут существовать и обстоятельства, смягчающие ответственность государства за невыполнение своих обязательств.

Комиссия международного права ООН при разработке Проекта статей об ответственности государств разработала в 1980 г. статьи об обстоятельствах, исключающих ответственность государств. Эта ответственность исключается, по ее мнению, при следующих определенных условиях:

1. В случае достижения государствами взаимного согласия относительно действий, которые противоречат ранее принятым ими обязательствам или соответствующим нормам международного права. Например, ввод иностранных войск на территорию государства обычно рассматривается как серьезное нарушение суверенитета государства, а зачастую как акт агрессии. Однако подобная акция не может быть признана таковой, если она осуществляется по просьбе или с согласия государства (например, ввод индийских войск на территорию Шри-Ланки в 1987 г. по взаимному договору для борьбы против боевиков ТОТИ).

Исключение ответственности государства в данном случае наступает при наличии следующих условий: согласие государства должно быть международно-правомерным; согласие должно быть ясно выраженным (а не подразумеваемым); согласие должно предшествовать совершению действий. Согласие может быть использовано в качестве обстоятельства, исключающего противоправность деяния только в тех пределах, которые имеет в виду государство, дающее такое согласие (речь идет о сфере действия и срока). Однако согласие не может быть дано на совершение действий, противоречащих императивным нормам международного права (например, согласие на использование территории для совершения агрессии в отношении третьего государства).

2. В случае, если действия государства вызваны противоправными действиями другого государства и являются правомерными с точки зрения международного права мерами в отношении государства-правонару-

пителя, или, иными словами, когда имеется вина самой потерпевшей стороны. Такие меры могут быть применены также по поручению или уполномочию компетентной международной организацией (например, ООН, соответствующей региональной организацией).

3. Если деятельность государства была вызвана непреодолимой силой или неподдающимися контролю непредвиденными внешними событиями. Причем предполагается, что оба указанных события не позволили государству действовать в соответствии с ранее принятыми на себя обязательствами или понять, что его проведение не соответствует этому обязательству. В частности, речь может идти о ситуациях, вызванных явлениями природы (наводнение, землетрясение, эпидемия и т.п.) или деятельностью людей, и обозначаются они терминами “форс-мажор” или “непредвиденный”, “непреодолимый” случай. Форс-мажор как основание для освобождения государства от ответственности предусмотрен, например, в ст. 14 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г., в ст. 18 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

4. Если субъект поведения, представляющий данное государство, в ситуации крайнего бедствия не имел иной возможности спасти жизни или жизнь вверенных ему людей. Например, капитан судна, терпящего бедствие, пытается укрыться от шторма в иностранном порту, не имея на то разрешения, или пилот летательного аппарата совершает без разрешения вынужденную посадку на иностранной территории, с тем чтобы избежать неминуемой катастрофы и спасти пассажиров, или, наконец, капитан судна отказывается от спасения человека в воде, поскольку это может быть связано с реальной гибелью собственного судна и вверенных ему пассажиров. Во всех этих случаях формально имеет место нарушение границ другого государства и обязанности оказывать помощь в море всем терпящим бедствие, однако эти действия произошли в силу исключительных обстоятельств.

Бедствие как обстоятельство, исключающее ответственность государства, предусмотрено, например, в ст. 14 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г., в ст. 98 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Государство несет ответственность, если оно само содействовало возникновению ситуации крайнего бедствия или если поведение, о котором идет речь, могло вызвать более тяжкое бедствие. Например, подводная лодка с ядерной силовой установкой, потерпевшая серьезную аварию, может вызвать ядерный взрыв в порту, в котором она пытается укрыться и произвести необходимый ремонт. В этом случае будет поставлена под угрозу жизнь гораздо большего числа людей, и государство, чей флаг несет подводная лодка, не может освобождаться от ответственности.

5. Если государство было вынуждено нарушить принятые на себя обязательства при наличии крайней необходимости. Однако ссылка на крайнюю необходимость правомерна лишь при наличии ряда одновре-

менно действующих условий, в частности абсолютно исключительного характера ситуации, на которое ссылается государство; неизбежности характера опасности, угрожающей жизненно важным интересам государства и его населения; невозможности устранить такую опасность другими средствами; непременно временный характер действия, ограниченный рамками периода опасности.

Государство не может ссылаться на состояние крайней необходимости еще, по крайней мере, в следующих двух случаях:

если международное обязательство, которому не соответствует деяние этого государства, установлено договором, в котором прямо или косвенно исключается возможность ссылки на состояние крайней необходимости в отношении этого обязательства;

если государство, о котором идет речь, само способствовало возникновению состояния крайней необходимости, которое и не позволило ему выполнить свои международные обязательства.

6. Если государство, наносящее ущерб другому государству вопреки действующим нормам международного права, действует в целях самообороны от агрессии в соответствии со ст. 51 Устава ООН, совершаемой этим другим государством.

§ 6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ответственность международных организаций основывается на их правосубъектности и непосредственно вытекает из нее. Эта ответственность носит специфический характер. Объем и пределы ответственности международных организаций неодинаковы, они зависят от объема правосубъектности и природы международных организаций.

В настоящее время в ряде договоров содержатся положения об ответственности международных организаций. Так, например, ст. 57 Устава ООН предусматривает ответственность специализированных учреждений ООН в соответствующих областях (экономической, социальной, культуры и т.д.). В соответствии с Договором о космосе 1967 г. международная организация несет ответственность за выполнение положений данного Договора, если она осуществляет соответствующую деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела (ст. VI). Согласно ст. V и XII Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., международная организация, осуществляющая или организующая запуск космического объекта, несет ответственность за любой причиненный этим объектом ущерб. Несут ответственность и участвующие в такой организации государства.

Ответственность международной организации наступает при правонарушении независимо от того, нарушена ею (ее органами) норма международного права, норма внутреннего права организации или норма внутригосударственного права.

Международные организации могут выступать субъектами ответственности по международному публичному и международному частному праву. Чтобы международная организация несла ответственность, необходимы наличие ее вины и нарушение обязательства, предусмотренного международно-правовой нормой, а также причинение ущерба или вреда.

Международные организации могут нести как политическую, так и материальную ответственность. Например, политическая ответственность может наступить в случае принятия международной организацией дискриминационных решений, ущемляющих суверенные права государства (группы государств) или затрагивающих их суверенитет; за нарушение соглашения о штаб-квартире с государством пребывания или соглашений о сотрудничестве с другими субъектами международного права.

Материальная ответственность международной организации может наступить за нанесение ею ущерба в процессе деятельности (например, деятельности в космическом пространстве), за невыполнение международных обязательств, где стороной является эта организация; за нанесение ущерба источником повышенной опасности (например, автомобилем или судном ООН); за нарушение контрактов; несоблюдение санитарных норм и др. Но при этом формы ответственности, действующие в отношении государств, нельзя механически переносить на международные организации, так как они имеют специфические особенности: не получили развития конкретные формы политической и материальной ответственности; при наступлении материальной ответственности наряду с международной организацией, как правило, несут ответственность государства – члены этой организации.

Международная организация может быть привлечена к международной ответственности за нарушение законодательства страны пребывания ее штаб-квартиры. Правительства многих стран приняли законодательные акты о статусе международных организаций, находящихся на их территории, и их служащих, за нарушение которых международные организации могут быть привлечены к материальной ответственности.

Международная организация несет ответственность за противоправные действия своих исполнительных органов и персонала. Например, в 1957–1965 гг. ООН заключила соглашения с Бельгией, Грецией, Италией, Люксембургом и Швейцарией о возмещении ущерба, причиненного гражданам этих стран и имуществу этих граждан вследствие операций Вооруженных Сил ООН в Конго.

§ 7. МЕЖДУНАРОДНАЯ УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Физические лица (граждане государств и лица без гражданства), совершившие международные преступления, уголовные преступления международного характера и другие международные правонарушения (международные деликты), могут быть привлечены к уголовной ответственности в соответствии с действующими международными договорами, предусматривающими наказания за такие правонарушения, а также национальным законодательством государства, гражданами которых они являются или на территории которого они постоянно проживают (см. гл. XXI). За совершение отдельных преступлений, например за пиратство или угон воздушного судна, физические лица могут быть привлечены к ответственности по законам государства захвативших пиратов или угонщиков воздушного судна. Например, в 1990 г. группа советских граждан угнала в Карачи рейсовый самолет Аэрофлота. Террористы сдались местному спецназу и были осуждены к пожизненному заключению.

К физическим лицам применимы положения Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г., конвенций, предусматривающих выдачу преступников по отдельным видам преступлений (например, за угон воздушного судна), конвенций, заключенных государствами по вопросам оказания правовой помощи по уголовным, семейным и гражданским делам. Главный принцип, которого придерживаются практически все государства, состоит в неотвратимости наказания за совершенное международное правонарушение, особенно за международные преступления, затрагивающие жизненно важные интересы большинства государств или всего международного сообщества.

В середине 90-х годов в целях привлечения физических лиц к уголовной ответственности созданы Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, и Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств. Эти трибуналы полномочны осуществлять судебное преследование физических лиц, ответственных за убийство, истребление, порабощение, депортацию, заключение в тюрьму, пытки, изнасилование, преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам и другие бесчеловечные акты.

Международная конференция 18 июля 1998 г. в Риме одобрила Статут Международного уголовного суда ООН.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

1. Что такое международно-правовая ответственность и каковы ее основания?
2. В чем смысл политической ответственности?
3. Что такое международно-правовая санкция?
4. Какие вы знаете обстоятельства, исключющие ответственность государств?
5. Могут ли физические лица быть субъектами международно-правовой ответственности?

ЛИТЕРАТУРА

- Аречага Э. Современное международное право. М., 1983.
- Броунли Я. Международное право. В 2 т. Т. 2. М., 1977.
- Василенко В.А. Ответственность государств за международные правонарушения. Киев, 1976.
- Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975.
- Курс международного права. В 7 т. Т. 3. М., 1990.
- Мазов В.А. Ответственность в международном праве. М., 1979.
- Раскалей С.Б. Объективная ответственность государств в международном праве. Киев, 1985.
- Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970.
- Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. М., 1983.
- August R. Public International Law: Texts, Cases and Readings. Prentice Hall, 1995.
- Brownlie J. (ed.) Basic Documents in International Law (4th ed.). N. Y., 1995.
- Encyclopedia of Public International Law. Vols. 17. Oxford, 1984.
- Jennings R. The International Court of Justice after Fifty Years // American Journal of International Law. Vol. 89. 1995. N 3. P. 493–539.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
Глава I. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА	5
§ 1. Международная система, международные отношения и международное право.....	5
§ 2. Особенности международного права.....	7
§ 3. Нормы международного права и их классификация.....	11
§ 4. Кодификация норм международного права.....	15
§ 5. Источники международного права.....	18
§ 6. Сравнительная характеристика международного договора и обычая.....	20
§ 7. Акты международных конференций и международных организаций.....	22
§ 8. Система международного права.....	27
§ 9. Международное публичное и международное частное право.....	28
Глава II. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА	31
§ 1. Возникновение международного права и периодизация его истории.....	31
§ 2. Международное право периода древнего мира.....	34
§ 3. Международное право средних веков.....	37
§ 4. Классическое международное право.....	40
§ 5. Международное право XX в.	44
Глава III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА	51
§ 1. Понятие и классификация основных принципов современного международного права.....	51
§ 2. Правовое содержание основных принципов современного международного права.....	54
Глава IV. СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА	75
§ 1. Основы взаимного влияния и взаимодействия международного и внутригосударственного права.....	75
§ 2. Основные теории соотношения международного и внутригосударственного права.....	77
§ 3. Влияние внутригосударственного права на формирование и осуществление норм международного права.....	80
§ 4. Влияние международного права на формирование, функционирование и развитие внутригосударственного права.....	85
§ 5. Акты международных организаций и внутреннее право государств.....	90

Глава V. СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА.....	92
§ 1. Понятие субъекта международного права.....	92
§ 2. Государства – основные субъекты международного права.....	95
§ 3. Международная правосубъектность народов и наций.....	101
§ 4. Правосубъектность международных организаций.....	104
§ 5. Международная правосубъектность государственно-подобных образований.....	106
§ 6. К вопросу о международной правосубъектности индивида.....	109
§ 7. Международно-правовое признание.....	114
§ 8. Международное правопреемство государств.....	120
Глава VI. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ.....	131
§ 1. Понятие международного спора.....	131
§ 2. Международно-правовые средства решения споров (конфликтов).....	134
§ 3. Процедура разрешения споров в ООН.....	147
§ 4. Разрешение споров в рамках ОБСЕ.....	150
§ 5. Разрешение споров в рамках СНГ.....	154
Глава VII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ.....	159
§ 1. Право договоров, его источники и кодификация.....	159
§ 2. Правоспособность заключать договоры. Стороны в договорах.....	162
§ 3. Заключение договоров.....	164
§ 4. Форма и структура договоров.....	170
§ 5. Действия договора.....	171
§ 6. Толкование договора.....	173
§ 7. Условия действительности и недействительности договора.....	175
§ 8. Прекращение и приостановление действия договора.....	177
§ 9. Влияние войны на договоры.....	179
Глава VIII. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО.....	181
§ 1. Понятие населения и гражданства.....	181
§ 2. Приобретение, изменение и утрата гражданства.....	183
§ 3. Иностранцы, беженцы, вынужденные переселенцы. Право убежища.....	186
§ 4. Международная защита общих прав человека.....	191
§ 5. Международная защита трудовых и социальных прав.....	194
§ 6. Специальная защита прав женщин и детей.....	198
§ 7. Международный механизм защиты прав и свобод человека.....	203

§ 8. Международная защита прав человека в сфере уголовной юстиции и пенитенциарной системе.....	209
Глава IX. ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ.....	214
§ 1. Внешняя политика и дипломатия.....	214
§ 2. Понятие и источники права внешних сношений.....	215
§ 3. Органы внешних сношений.....	217
§ 4. Дипломатические представительства.....	219
§ 5. Дипломатические иммунитеты и привилегии.....	223
§ 6. Постоянные представительства государств при ООН и других международных организациях.....	227
§ 7. Специальные миссии.....	228
§ 8. Дипломатический протокол.....	228
§ 9. Консульские учреждения.....	231
§ 10. Консульские иммунитеты и привилегии.....	234
Глава X. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	237
§ 1. История создания международных организаций.....	237
§ 2. Понятие и классификация международных организаций.....	238
§ 3. Правосубъектность международных организаций.....	241
§ 4. Членство в международных организациях.....	251
§ 5. Международные военно-политические организации..	257
§ 6. Международные кредитные, валютно-финансовые и торговые организации.....	262
§ 7. Международные морские и авиационные организации.....	266
§ 8. Международные организации в области науки, культуры и здравоохранения.....	272
§ 9. Международные неправительственные организации...	275
§ 10. Международные конференции.....	278
Глава XI. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ.....	283
§ 1. История создания ООН.....	283
§ 2. Правовой статус ООН.....	285
§ 3. Генеральная Ассамблея ООН.....	288
§ 4. Совет Безопасности ООН.....	293
§ 5. Экономический и социальный Совет ООН.....	301
§ 6. Совет по опеке. Международный суд. Секретариат...	304
§ 7. Вспомогательные органы ООН.....	309
Глава XII. СОДРУЖЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ 317	
§ 1. Международно-правовой статус СНГ.....	317
§ 2. Органы СНГ.....	318
§ 3. Военно-политическое сотрудничество.....	320
§ 4. Охрана внешних границ.....	322
§ 5. СНГ и права человека.....	323
§ 6. Экономическое сотрудничество.....	326
§ 7. Сотрудничество в экологической, научно-технической, культурной и других областях.....	328

Глава XIII. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....333

- § 1. Реальности современного мира и право международной безопасности.....333
- § 2. Коллективная безопасность (универсальная и региональная) 336
- § 3. Разоружение, сокращение вооруженных сил и вооружений.....344
- § 4. Меры по укреплению доверия, сужению материальной базы и пространственной сферы военных конфликтов.....350

Глава XIV. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО.....355

- § 1. Понятие международного экономического права.....355
- § 2. Субъекты международного экономического права.....357
- § 3. Источники, цели и принципы международного экономического права.....362
- § 4. Разрешение международных экономических споров.. 366
- § 5. Международное торговое право.....368
- § 6. Международное финансовое право.....373
- § 7. Международное инвестиционное право.....377

Глава XV. ТЕРРИТОРИЯ И ДРУГИЕ ПРОСТРАНСТВА.....381

- § 1. Понятие и виды территорий.....381
- § 2. Государственная территория.....382
- § 3. Разграничение государственной территории.....384
- § 4. Государственные границы.....386
- § 5. Режим государственной границы.....388
- § 6. Международные реки.....391
- § 7. Территории с особым международным режимом.....393
- § 8. Закон "О Государственной границе Российской Федерации" 1993 г. с изменениями и дополнениями 1994 и 1996 гг. 397

Глава XVI. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АРКТИКИ И АНТАРКТИКИ.....401

- § 1. Юридический статус и правовой режим Арктики.....401
- § 2. Международно-правовой статус и режим использования пространств и природных ресурсов Антарктики.....408

Глава XVII. МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО.....416

- § 1. Понятие, принципы и источники международного морского права.....416
- § 2. Внутренние морские воды.....417
- § 3. Территориальное море и прилежащая зона.....420
- § 4. Международные проливы и каналы.....424
- § 5. Государства-архипелаги. Архипелажные воды.....431
- § 6. Экономическая зона.....432

§ 7. Континентальный шельф.....	434
§ 8. Открытое море.....	436
§ 9. Правовое положение военных кораблей.....	439
§ 10. Правовой режим морских научных исследований.....	440
§ 11. Международный район морского дна.....	441
§ 12. Правовые вопросы обеспечения безопасности судоходства, оказания помощи и спасания на море....	444
Глава XVIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО.....	447
§ 1. Понятие, сущность и принципы международного воздушного права.....	447
§ 2. Правовое регулирование международных коммерческих воздушных сообщений.....	452
§ 3. Международные организации в области гражданской авиации.....	455
Глава XIX. МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО.....	462
§ 1. Понятие и источники международного космического права.....	462
§ 2. Международно-правовой режим космического пространства Луны и других небесных тел.....	465
§ 3. Международно-правовой режим космических объектов. Правовое положение космонавтов.....	472
§ 4. Международно-правовая ответственность за деятельность в космосе.....	474
§ 5. Международное сотрудничество в исследовании и использовании космоса.....	475
Глава XX. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО.....	481
§ 1. Необходимость международного сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды.....	481
§ 2. Принципы и источники международного экологического права.....	482
§ 3. Международные организации и охрана окружающей среды.....	489
§ 4. Мировой океан как объект международно-правовой охраны.....	492
§ 5. Защита окружающей среды от радиоактивного заражения.....	499
§ 6. Охрана животного мира.....	501
§ 7. Охрана растительного мира.....	504
§ 8. Охрана биологического разнообразия.....	506
§ 9. СНГ и охрана окружающей среды.....	508
§ 10. Российская Федерация и охрана окружающей среды.....	511
Глава XXI. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО.....	515
§ 1. Понятие и становление международного уголовного права.....	515

§ 2. Классификация уголовных преступлений международного характера.....	518
§ 3. Сотрудничество государств в борьбе с международной преступностью и ответственность за отдельные уголовные преступления международного характера..	521
§ 4. Международные организации в борьбе с преступностью.....	531
§ 5. Правовая помощь по уголовным делам и выдача преступников.....	537

Глава XXII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ.....542

§ 1. Цели, принципы и источники правового регулирования.....	542
§ 2. Начало войны и его правовые последствия. Театр войны.....	544
§ 3. Участники войны.....	545
§ 4. Средства и методы ведения войны.....	549
§ 5. Нейтралитет в войне.....	554
§ 6. Защита жертв войны и культурных ценностей.....	558
§ 7. Окончание войны и его правовые последствия.....	562
§ 8. Уголовная ответственность физических лиц.....	565

Глава XXIII. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО.....571

§ 1. Понятие, сущность и особенности международного процессуального права.....	571
§ 2. Принципы, источники и процессуальные нормы.....	574
§ 3. Правила процедуры международных организаций.....	576
§ 4. Международный уголовный процесс.....	579

Глава XXIV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ.....586

§ 1. Понятие международно-правовой ответственности.....	586
§ 2. Основания международно-правовой ответственности субъектов международного права.....	588
§ 3. Классификация международных правонарушений.....	591
§ 4. Виды и формы международно-правовой ответственности государств.....	593
§ 5. Обстоятельства, исключаящие ответственность государств.....	597
§ 6. Ответственность международных организаций.....	599
§ 7. Международная уголовная ответственность физических лиц.....	601