

Дипломатическая академия
Министерства иностранных дел Российской Федерации

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Учебник

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
С.А. Егоров

Рекомендовано Учебно-методическим объединением
по юридическому образованию вузов Российской Федерации
в качестве учебника для студентов образовательных организаций,
обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»,
квалификация (степень) «бакалавр»



УДК 341
ББК 67.9
М 43

Рецензенты: д.ю.н., проф., первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ **А.Я. Капустин**;

д.ю.н., проф., профессор кафедры интеграционного и европейского права МГЮА им. О.Е. Кутафина **П.А. Калинин**

Редакционная коллегия:

д.ю.н., проф., заслуженный деятель науки РФ **С.В. Черниченко**;

д.ю.н., проф. **М.М. Бирюков**

Редактор-координатор: к.ю.н., проф. **М.Б. Касенова**

Авторы:

Б.М. Ашавский – 12.11, гл. 19; *М.М. Бирюков* – гл. 21; *В.Д. Бордунов* – гл. 14; *Г.М. Вельяминов* – 12.1–12.5, 12.8 (совместно с А.А.Данельяном), 12.9; *А.В. Гидирим* – гл. 10; *А.А. Данельян* – 12.8 (совместно с Г.М. Вельяминовым); *С.А. Егоров* – 17.6, 20.1–20.10, гл. 23, 24.4, 24.6, 25.1–25.12; *Б.Л. Зимненко* – 5.3, 11.4; *С.И. Иванов* – гл. 18; *М.Б. Касенова* – гл. 26 (совместно с В.М. Якушевым); *А.И. Ковлер* – 11.5; *М.Н. Копылов* – 8.9, 8.10, 8.11; *В.И. Кузнецов* – гл. 1 (совместно с О.Н. Хлестовым); *Е.Г. Ляхов* – 17.1–17.5, 24.1–24.3; *В.Б. Мантусов* – гл. 22; *Е.С. Молодцова* – гл. 16; *Ю.С. Ромашев* – гл. 13; *В.Н. Русинова* – 25.13; *Б.Р. Тузмухамедов* – 5.4, 5.5, 24.5, 24.7; *В.Н. Федоров* – 20.11–20.15; *О.Н. Хлестов* – гл. 1 (совместно с В.И. Кузнецовым), 8.1–8.8; *С.В. Черниченко* – гл. 2–4, 5.1, 5.2, гл. 6, гл. 7, гл. 9, 11.1–11.3, 11.8, 11.9; *Н.Л. Шилова* – 12.10; *В.М. Шумилов* – 12.6, 12.7, 12.12; *М.В. Якушев* – гл. 15, гл. 26 (совместно с М.Б. Касеновой); *А.Ю. Ястребова* – 11.6, 11.7, 11.8.

М 43 **Международное право: Учебник / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Егоров.** – М.: Статут, 2016. – 848 с.

ISBN 978-5-8354-1181-8 (в пер.)

В учебнике рассматриваются основные понятия, институты и отрасли современного международного права, показана их эволюция. При подготовке учебника использованы новейшие нормативные материалы и документы внешней политики, акты международных организаций. Основу авторского коллектива составили преподаватели Дипломатической академии МИД России, а также сотрудники ряда российских и международных учреждений и организаций.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов и вузов, иных учебных заведений, где преподается международное право, а также для тех, кто работает в сфере дипломатии и международных отношений и в смежных областях.

УДК 341
ББК 67.9

ISBN 978-5-8354-1181-8

© Коллектив авторов, 2016
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	12
Глава 1. Становление и развитие международного права	14
1.1. О возникновении международного права	14
1.2. Состояние и характер современного международного права	17
1.3. Перспективы развития международного права	20
1.4. Международное право и мировой правопорядок	23
Глава 2. Понятие, особенности и система международного права	26
2.1. Понятие международного права	26
2.2. Особенности международного права.....	30
2.3. Система международного права	35
Глава 3. Нормы и принципы международного права	41
3.1. Нормы международного права	41
3.2. Принципы международного права	52
Глава 4. Источники международного права	70
4.1. Общая характеристика источников международного права	70
4.2. Международные договоры	73
4.3. Международный обычай.....	75
4.4. Решения международных организаций и конференций	78
4.5. Вспомогательные средства для определения международно-правовых норм	80
4.6. Кодификация международного права	83
Глава 5. Соотношение международного и внутригосударственного права	86
5.1. Теории соотношения международного и внутригосударственного права и практические трудности в этой области	86
5.2. Сущность и механизм взаимодействия международного и внутригосударственного права	94

5.3. Соотношение международного публичного и международного частного права	98
5.4. Конституция государства и международное право	101
5.5. Международное право в деятельности Конституционного Суда РФ	108
5.6. Реализация норм международного права судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации	117
Глава 6. Субъекты международного права	138
6.1. Общие вопросы международной правосубъектности	138
6.2. Международно-правовое признание	153
6.3. Правопреемство в международном праве	157
Глава 7. Население и международное право	169
7.1. Международно-правовая регламентация положения населения	169
7.2. Международно-правовые вопросы гражданства	170
7.3. Правовой режим иностранцев	183
Глава 8. Территория и международное право	192
8.1. Виды территорий в международном праве	192
8.2. Территория государства	194
8.3. Территориальные приобретения и изменения	197
8.4. Территориальные споры	202
8.5. Государственная граница	205
8.6. Демаркационные линии	210
8.7. Международные реки	211
8.8. Правовой режим Арктики	213
8.9. Международно-правовой статус Шпицбергена	219
8.10. Международно-правовой режим Антарктики	221
Глава 9. Принуждение и ответственность в международном праве	230
9.1. Классификация мер международно-правового принуждения	230
9.2. Санкционные меры международно-правового принуждения	231
9.3. Несанкционные меры международно-правового принуждения	235
9.4. Санкционная ответственность в международном праве	238
9.5. Объективная ответственность в международном праве	243

Глава 10. Право международных договоров	246
10.1. Право международных договоров как отрасль международного права.....	246
10.2. Национальное право и международные договоры Российской Федерации	247
10.3. Международные договоры как акты международного права.....	248
10.4. Заключение международных договоров	250
10.5. Оговорки и заявления к международным многосторонним договорам	256
10.6. Депозитарий многостороннего договора и его функции	257
10.7. Регистрация и опубликование международных договоров.....	258
10.8. Недействительность международных договоров.....	259
10.9. Соблюдение, применение и изменение международных договоров	260
10.10. Последствия недействительности, прекращения, приостановления действия и изменения международных договоров.....	261
10.11. Договоры и третьи (не участвующие) государства	264
10.12. Международные договоры в упрощенной форме	265
10.13. Юридическая природа Заключительного акта СБСЕ 1975 г.	267
Глава 11. Международное право прав человека	270
11.1. Международное сотрудничество в области прав человека	270
11.2. Международные стандарты в области прав человека и их отражение в международных документах	274
11.3. Проблема повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека	279
11.4. Договорные и внедоговорные органы по защите прав и свобод человека, действующие в рамках ООН.....	285
11.5. Деятельность Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации	298
11.6. Право убежища	315
11.7. Беженцы и перемещенные лица	322
11.8. Трудящиеся-мигранты	331
11.9. Защита меньшинств и коренных народов	335

Глава 12. Международное экономическое право	242
12.1. Истоки и основы международного экономического права	242
12.2. Предмет, понятие и система международного экономического права	347
12.3. Субъекты международного экономического права	349
12.4. Право-нормативные источники международного экономического права	352
12.5. Правовое регулирование международных экономических отношений на универсальном уровне. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Всемирная торговая организация (ВТО)	358
12.5.1. Универсальное правовое регулирование международных экономических отношений	358
12.5.2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ)	359
12.5.3. Система Всемирной торговой организации (ВТО)	360
12.5.4. Основные принципы ГАТТ/ВТО	363
12.5.5. Регулирование торговли товарами таможенно-тарифными мерами в системе ГАТТ/ВТО ...	364
12.5.6. Нетарифные меры регулирования международной торговли товарами в системе ГАТТ/ВТО	364
12.5.7. Регулирование торговли сельскохозяйственными товарами в системе ГАТТ/ВТО	367
12.5.8. Регулирование торговли услугами в ВТО	368
12.5.9. Система урегулирования споров в ВТО	370
12.6. Международное финансовое право	371
12.7. Международное налоговое право	374
12.8. Международное инвестиционное право	376
12.9. Международное право интеллектуальной собственности	379
12.10. Международно-правовое сотрудничество в области энергетики	384
12.11. Задачи международно-правового урегулирования деятельности транснациональных корпораций	387
12.12. Правовое регулирование международных экономических отношений на региональном уровне	389
Глава 13. Международное морское право	397
13.1. Понятие, источники и субъекты международного морского права	398
13.2. Пределы действия норм международного морского права	401

13.3. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся в пределах территории государств	403
13.3.1. Внутренние морские воды.....	404
13.3.2. Международные морские каналы	408
13.3.3. Территориальное море (территориальные воды)	410
13.3.4. Архипелажные воды	413
13.4. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся вне пределов территории государств.....	414
13.4.1. Открытое море	414
13.4.2. Прилежащая зона	417
13.4.3. Исключительная экономическая зона.....	418
13.4.4. Континентальный шельф.....	421
13.4.5. Международный район морского дна.....	424
13.5. Морские пространства, имеющие различный правовой статус.....	426
13.5.1. Проливы, используемые для международного судоходства.....	427
13.5.2. Закрытые (замкнутые) и полузакрытые (полузамкнутые) моря	432
Глава 14. Международное воздушное право	435
14.1. Предмет международного воздушного права	435
14.2. Понятие и система международного воздушного права	436
14.3. Источники международного воздушного права.....	438
14.4. Основные принципы международного воздушного права	440
14.5. Правовой режим международных полетов над государственной территорией и за ее пределами.....	445
14.6. Коммерческие «свободы воздуха» и регулирование доступа на рынок воздушного транспорта.....	448
14.7. Авиационная безопасность	452
14.8. Международные авиационные организации.....	456
Глава 15. Международное космическое право.....	461
15.1. Понятие, история развития и источники международного космического права.....	461
15.2. Субъекты и объекты международного космического права	464
15.3. Правовой режим космического пространства и небесных тел	466
15.4. Правовой статус космонавтов и космических объектов	469
15.5. Международное сотрудничество в освоении космоса	471

15.6. Ответственность в международном космическом праве	473
15.7. Перспективные вопросы международного космического права	475
Глава 16. Международное право охраны окружающей среды	477
16.1. Понятие международного права охраны окружающей среды и его значение	477
16.2. Роль международных организаций и конференций в становлении и развитии международного права охраны окружающей среды	480
16.3. Источники и принципы международного права охраны окружающей среды	481
16.4. Международно-правовая охрана природных объектов	485
16.5. Защита окружающей среды как часть регулирования отдельных видов деятельности государств	493
Глава 17. Международное сотрудничество по противодействию преступности. Международное уголовное правосудие	501
17.1. Методология и понятийный аппарат.....	501
17.2. Основные направления и формы международного сотрудничества в борьбе с преступностью.....	504
17.3. Органы ООН, занимающиеся вопросами противодействия преступности	512
17.4. Интерпол – Международная организация уголовной полиции.....	516
17.5. Международное контртеррористическое сотрудничество государств и международных организаций	518
17.6. Международное уголовное правосудие	526
Глава 18. Право внешних сношений	555
18.1. Основы дипломатического права.....	555
18.2. Основы консульского права.....	573
Глава 19. Международные конференции	586
19.1. Понятие и классификация международных конференций.....	586
19.2. Подготовка и созыв международных конференций.....	588
19.3. Работа международных конференций	590
19.4. Механизм принятия решений.....	597
19.5. Виды актов международных конференций и их правовое значение.....	599

Глава 20. Право международных организаций	605
20.1. Понятие межправительственных (межгосударственных) организаций (ММПО).....	605
20.2. Классификация ММПО.....	607
20.3. Создание ММПО.....	608
20.4. Участники ММПО.....	609
20.5. Прекращение ММПО и членства в ней.....	610
20.6. Особенности правосубъектности ММПО	610
20.7. Функции и компетенции ММПО.....	612
20.8. Органы международной организации: классификация, порядок формирования.....	613
20.9. Порядок принятия решений международными организациями и их юридическая сила	615
20.10. Понятие права международных организаций	616
20.11. Общая характеристика структуры и деятельности ООН.....	617
20.12. Специализированные учреждения ООН	630
20.13. Региональные организации и субрегиональные структуры и их взаимодействие с ООН.....	633
20.14. Международные неправительственные организации и формы их сотрудничества с ООН.....	637
20.15. Процесс обновления и адаптации ООН и ее Устава к новым мировым реалиям и переменам	639
Глава 21. Право Европейского союза	644
21.1. «Европейское право» (право ЕС) за рубежом и в России	644
21.2. Определение, понятие и особенности европейского права... ..	646
21.3. Возникновение и развитие европейского права – от Парижского договора до Лиссабонского договора.....	654
21.4. Юридическая природа европейских сообществ и Европейского союза	663
Глава 22. Международно-правовые основы деятельности СНГ и субрегиональных групп	669
22.1. Международно-правовая база функционирования СНГ.....	669
22.2. Союзное государство России и Белоруссии	672
22.3. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС).....	681
22.4. Единое экономическое пространство России, Белоруссии, Казахстана и Украины (ЕЭП «четверки»)	689
22.5. ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие)	694

Глава 23. Мирное урегулирование международных споров	702
23.1. Понятие международного спора	702
23.2. Правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров	704
23.3. Мирные средства разрешения международных споров	709
23.4. Роль международных организаций в деле мирного разрешения международных споров.....	718
23.5. Мирное урегулирование споров в рамках общеевропейского процесса	720
23.6. Мирное урегулирование споров в рамках Содружества Независимых Государств	723
Глава 24. Право международной безопасности	726
24.1. Понятие «безопасность». Объекты безопасности. Угрозы и вызовы безопасности государства и мирового сообщества.....	726
24.2. Субъекты и правовые основы обеспечения безопасности государства	734
24.3. Субъекты, международное право и международно-правовые средства обеспечения безопасности мирового сообщества	740
24.4. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера	741
24.5. Операции по поддержанию мира.....	750
24.6. Политико-правовые особенности региональных систем коллективной безопасности	755
24.7. Разоружение и ограничение вооружений	763
Глава 25. Право вооруженных конфликтов	775
25.1. Понятие, источники и предмет регулирования права вооруженных конфликтов	779
25.2. Правовые последствия начала войны	781
25.3. Нейтралитет во время войны	782
25.4. Правовое положение участников вооруженных конфликтов	786
25.5. Правовой режим военной оккупации.....	788
25.6. Запрещенные средства и методы ведения военных действий	792
25.7. Средства и методы ведения морской войны.....	795
25.8. Средства и методы ведения воздушной войны	797
25.9. Защита прав личности во время вооруженного конфликта	799

25.10. Международно-правовая регламентация окончания военных действий и состояния войны	802
25.11. Проблемы международно-правового регулирования отношений, возникающих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера	804
Глава 26. Международное право и информационные технологии.....	809
26.1. Общие вопросы и основные понятия	809
26.2. Роль и значение международных межправительственных организаций в международно-правовом регулировании управления интернетом.....	815
26.3. Формы международно-правового сотрудничества государств в сфере управления интернетом	830
26.4. Международное сотрудничество государств в сфере международной информационной безопасности	834
26.5. Перспективы международно-правового регулирования информационных технологий.....	838
Авторский коллектив (биографии)	841

ПРЕДИСЛОВИЕ

Международное публичное право является сегодня одной из основных профилирующих дисциплин для магистров и бакалавров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (международное право). Настоящий курс включается также в учебные планы высших юридических учебных заведений и юридических факультетов вузов, готовящих специалистов по другим областям права. Международное публичное право преподается и тем студентам, которые специализируются в области международных отношений и внешнеэкономических связей.

Понимание сущности и значения международного права необходимо в наше время все более широкому кругу лиц, поскольку международное право оказывает воздействие практически на все сферы современной жизни. Уважение, соблюдение и применение международного права — важная сторона деятельности всех тех, кто так или иначе связан с международными отношениями.

Уместно в связи с этим напомнить высказывание бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана относительно преподавания международного права: «Международное право уже не может, да и вряд ли могло когда-то, рассматриваться как факультативный предмет, который юристы могут изучать, а могут и не изучать. Для того чтобы обеспечить господство права, юристы должны быть знакомы с международным правом, должны быть обучены его методам и должны уметь исследовать входящий в его сферу вопрос, когда в этом возникает необходимость» (Годовой доклад о работе ООН за 2000 г.).

Согласно Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 12 февраля 2013 г., воздействие на общемировые процессы в целях установления справедливого и демократического миропорядка, основанного на коллективных началах в решении международных проблем и на верховенстве международного права, — одна из важнейших целей нашей внешней политики, достижение которой соответствует высшему приоритету национальной безопасности — защите интересов личности, общества и государства. Россия выступает за то, чтобы общепризнанные нормы междуна-

родного права были подлинно универсальными с точки зрения их понимания и применения.

Настоящий учебник международного права призван дать необходимое представление об основных понятиях, категориях, институтах и отраслях этой особой системы права, а в сочетании с самостоятельным изучением студентами специальной литературы по международному праву, его основных и вспомогательных источников – способствовать приобретению ими комплекса профессиональных знаний и умений, необходимых для эффективного участия в правотворческой, правоприменительной и иных видах деятельности в сфере международных отношений. Рекомендуемый список материалов для изучения приводится в конце каждой главы.

При организации учебного процесса на основе и с применением данного учебника приоритет отдается интерактивным формам занятий, в ходе которых учащиеся вырабатывают и совершенствуют навыки работы с нормативным материалом, сопоставляют научные концепции, дают оценку текущих социально-политических событий в свете международного права.

При подготовке настоящего издания учебника международного права авторы использовали результаты своих научных исследований и богатый опыт практической работы на ответственных постах в центральном аппарате МИД России, в других учреждениях и ведомствах Российской Федерации, в ее зарубежных представительствах, в ООН и других международных органах и организациях, включая Европейский суд по правам человека и Международные уголовные трибуналы ООН.

Учебник адресован не только слушателям Дипломатической академии, но и студентам других высших учебных заведений, изучающим право и международные отношения, а также всем тем, кто интересуется внешней политикой.

С.А. Егоров,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права
Дипломатической академии МИД России

ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

1.1. О возникновении международного права. – 1.2. Состояние и характер современного международного права. – 1.3. Перспективы развития международного права. – 1.4. Международное право и мировой правопорядок.

1.1. О возникновении международного права

Прежде всего, необходимо отметить, что эта система права стала так называться лишь в XVIII в. До этого ее именовали как «право народов», «общенародное право», используя существовавший в юриспруденции Древнего Рима термин *jus gentium*, переводя его с латыни на современные языки. Нельзя также не сказать о том, что в XIX и XX вв. неоднократно предлагалось назвать эту систему «межгосударственным правом», ссылаясь на то, что оно регламентирует отношения между государствами, а не отношения физических и юридических лиц.

Если обобщить все высказывания о том, когда возникло международное право, то они могут быть сведены к трем вариантам:

а) международное право возникло еще во времена межплеменных отношений, до возникновения государств;

б) международное право появилось одновременно с государствами, которые придавали существовавшим до этого межплеменным правилам качество правовых норм и создавали новые;

в) международное право возникло в конце Средних веков, когда в Европе сложилась система суверенных государств.

Наиболее распространенным было мнение, что государство и право — это явления, которые появились одновременно. Сторонники этой точки зрения считали, что поскольку международное право — это совокупность принципов и норм, регламентирующих отношения между субъектами этого права, т.е. государствами, то оно не могло появиться раньше возникновения государств. В подтверждение этого тезиса обычно ссылались на один из наиболее ранних дошедших

до нас договоров — договор, заключенный в XIII в. до н.э. египетским фараоном Рамзесом II и царем хеттов Хатушили III, т.е. уже после того, как появились государства.

В соответствии с этим мнением международное право рассматривалось с учетом принятой периодизации истории человечества, государств, их общественного устройства. Оценивались характер и особенности международного права, присущие рабовладельческому или феодальному обществу, капитализму и империализму, а также периоду после Октябрьской революции. Поэтому не уделялось внимания тому, что было до возникновения государств и какие были правила взаимоотношений при первобытнообщинном обществе.

Однако еще до появления государств и писаных договоров человечество прошло долгий путь развития. Даже первобытные люди не были абсолютно обособлены друг от друга. Постепенно отношения между ними принимали постоянную основу. Родовые отношения вели к появлению племен, затем возникали союзы племен и т.д. Союзы племен могли появиться, употребляя современную терминологию, лишь в результате заключения договоров, хотя археологи пока не нашли соответствующих письменных источников.

Но договорам о союзах племен предшествовало осознание необходимости таких союзов как формы отношения племен. А это могло означать только одно: еще задолго до появления письменных договоров у людей, живших в те далекие времена, возникало, говоря современным языком, правосознание, присущее племенным народам. Это означало понимание необходимости установления некоторых правил взаимоотношений, что и выражалось в создании определенных правил, например о разграничении угодий охоты, рыболовства и т.п. Конечно, рассматривать эти правила как нормы международного права или как их зачатки было бы наивно. У них была другая природа, и они определялись иными критериями, чем нормы международного права. Но тем не менее это были правила, на основе которых строились взаимоотношения между племенами и союзами племен. Поэтому не случайно, что ряд видных ученых, исследовавших историю международного права, например Гуго Гроций, которого часто именуют «отцом международного права», говоря о волеизъявлении, в результате чего создаются правила поведения, отмечали, что правоотношения между субъектами этих отношений формировались задолго до того, как появились государства. Такими субъектами при первобытнообщинном строе были существовавшие тогда структуры (племена, их союзы), которые организовывали жизнь людей в те далекие времена.

После возникновения государств прошло уже несколько тысячелетий. Государства воспринимали и постепенно закрепляли сложившиеся до этого правила поведения, а также создавали новые нормы. Таким образом, правила поведения, существовавшие до появления государств и воспринятые ими, преобразовывались в правовые нормы и являлись зачатками международного права, которое было результатом развития человечества в течение длительного периода.

Упомянутые правила поведения, а затем и нормы международного права возникали не произвольно. Они создавались под воздействием реальных объективных процессов, проходивших на тех или иных этапах развития человечества, и прежде всего развития производства. Такие процессы проходили не только в материальной сфере, но и в общественно-политической жизни, например революции во Франции в конце XVIII в. или в России в феврале и октябре 1917 г., Война за независимость в США, Первая и Вторая мировые войны, ликвидация колониальной системы в XX в. Происходившие в жизни человечества события формировали правосознание людей, общества, влияли на разрабатываемые правовые нормы и практику их применения. Но эти нормы становились реальностью только тогда, когда они отражали общественно-политические, экономические и иные потребности государств, всего мирового сообщества, поскольку жизнь мирового сообщества под воздействием объективных процессов постоянно изменяется; постоянно меняется и международное право: на смену устаревшим нормам приходят новые.

Что касается роли государств, то именно они создают нормы международного права. Нельзя не отметить, что под влиянием мощных держав порой создаются нормы, отражающие в большей степени их интересы. Примером может быть так называемое «международное право цивилизованных народов», созданное в XIX — начале XX в. крупными государствами Европы, США. Однако в современных условиях, поскольку в создании международно-правовых норм участвуют все члены ООН, эти нормы в целом отвечают интересам всего мирового сообщества.

Ныне в создании международно-правовых норм возрастает роль международных организаций и прежде всего ООН. Количество международных организаций растет, что является закономерным процессом в жизни мирового сообщества.

Ученые, неправительственные организации не создают право, они анализируют происходящие объективные процессы, существующие международно-правовые нормы и вносят рекомендации по их совершенствованию. Доктрины наиболее квалифицированных специалистов

по международному праву могут использоваться в международной практике. Но рекомендации ученых, неправительственных организаций могут стать нормой поведения только в случае признания их таковой государствами.

Учитывая роль государств в создании норм международного права, исключительно важно, чтобы правильно понимался ход исторического развития, его логика. Государство только тогда может оказать влияние на развитие международного права своей волей, когда ему удастся правильно оценить объективный ход исторического развития. Поэтому государственные деятели при осуществлении внешней политики, дипломатии должны опираться на науку, научные разработки, обладать широким кругозором, поскольку, как говорили ученые мужи древности Конфуций, Аристотель и Платон, нельзя доверять власть непросвещенным людям.

Итак, можно сделать следующие выводы:

– международное право является продуктом исторического развития; оно возникает объективно, независимо от воли людей;

– международное право и сегодня продолжает развиваться в основном объективно; люди оказывают влияние на его развитие только тогда, когда им удастся правильно оценить объективный ход исторических событий;

– договоры должны соблюдаться — это незыблемый принцип международного права, однако любой договор есть юридическая форма, которая со временем может перестать адекватно отражать объективную действительность и нуждается в изменении.

Таким образом, под воздействием объективных факторов, именуемых источниками международного права в материальном смысле, оно постоянно изменяется.

1.2. Состояние и характер современного международного права

При оценке права, в том числе и международного, учитываются два аспекта:

- 1) какие существуют нормы и каков характер права;
- 2) как нормы соблюдаются на практике.

Современное международное право формировалось на гребне подъема демократических сил, сложившихся в годы Второй мировой войны в борьбе против фашизма. Его фундамент был заложен в Уставе ООН.

За прошедшие десятилетия в праве произошли коренные изменения, и ныне оно значительно отличается от того права, которое существовало во времена Лиги Наций. Появились новые отрасли: космическое, атомное, информационное право; право окружающей среды; целый пласт международно-правовых норм в целях уменьшения военного противостояния государств: о разоружении, мерах доверия, запрещении производства и применения химического и бактериологического оружия, нераспространении ядерного оружия. Сформировались новые принципы: обязательство разрешать международные споры только мирными средствами, о защите прав человека (теперь эта проблема является международной, а не только внутренней). В соответствии с гуманитарным правом защита жертв войны ныне должна применяться во время не только межгосударственных, но и внутренних вооруженных конфликтов. Приведены в соответствие с современностью нормы таких отраслей, как посольское, консульское и морское право, право международных договоров. Создано множество новых норм, касающихся, например, борьбы с терроризмом, режима континентального шельфа и исключительной экономической зоны и др. Возрастает влияние международного права на регулирование правоотношений внутри государств. В ряде стран, в том числе и в России, международно-правовые нормы стали составной частью их правовой системы, а нормы их международных договоров имеют приоритет перед нормами внутреннего права в случае коллизии.

Наиболее значительным достижением в международном праве явилось запрещение применения вооруженной силы как средства осуществления внешней политики и разрешения международных противоречий и споров. Война всегда была законным средством решения этих проблем. С помощью вооруженной силы происходили раздел и передел мира, борьба за рынки, упрочение влияния в различных регионах мира. Таким образом, история человечества — это история войн, кровавая история, что особенно наглядно проявилось во время Первой и Второй мировых войн. В соответствии с современным международным правом использование вооруженной силы в международных отношениях правомерно лишь по решению Совета Безопасности ООН (гл. VII Устава ООН) или для самообороны в случае вооруженного или террористического нападения на государство (ст. 51 Устава ООН). И это — величайшее достижение человечества, к которому оно пришло лишь в середине XX в.

Без преувеличения можно сказать, что за прошедшие шестьдесят с лишним лет для развития международного права было сделано го-

раздо больше, чем за полтора предыдущих века. В этой связи уместно отметить, что наша страна, внося решающий вклад в разгром гитлеровской Германии, играла важную роль в послевоенном устройстве мира, в создании и развитии современного международного права. Она была одним из основных создателей Устава ООН, инициатором разработки таких важных документов, как Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Определение агрессии 1974 г., активно поддерживала разработку Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. (Декларация о принципах международного права), и целого ряда других международных документов, формировавших космическое и другие отрасли международного права.

Если развитию норм международного права можно дать высокую оценку, то положение с их соблюдением оставляет желать лучшего, хотя и здесь происходили позитивные процессы: совершенствовались способы разрешения международных споров, возросла роль превентивной дипломатии, расширилась практика оказания посреднических услуг, в том числе Генеральным секретарем ООН. Повысилась роль самой ООН, ее специализированных учреждений и региональных организаций в борьбе за соблюдение норм международного права. Был создан ряд международных судебных учреждений: Международный суд ООН, Международный трибунал ООН по морскому праву, Международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде, Специальный суд по Сьерра-Леоне, Международный уголовный суд, а также судебные органы для защиты прав человека. ООН стала заниматься урегулированием не только межгосударственных, но и внутренних вооруженных конфликтов, что способствовало их прекращению, спасению миллионов мирных жителей. Тем не менее соблюдение международно-правовых норм все еще остается на недостаточно высоком уровне, особенно в самой важной сфере — обеспечении мира и безопасности.

Итак, современное международное право, несмотря на все его недостатки, является демократическим, прогрессивным. Оно создает благоприятную правовую базу для развития нормальных отношений между всеми государствами. Ограничивая использование вооруженной силы, провозглашая силу права, а не право силы, оно служит интересам поддержания мира, стабильности на международной арене.

Но было бы наивно идеализировать международное право. На международной арене происходят сотрудничество и борьба между государствами, поскольку их национальные интересы часто не совпадают,

а порой находятся в противоречии. Международное право запрещает прибегать к вооруженной силе для разрешения разногласий и споров, обязывая государства использовать для их урегулирования только мирные средства. Но отношения между государствами всегда определялись соотношением военно-экономического потенциала, балансом сил. Вот и сейчас, хотя государства имеют право использовать вооруженную силу только для самообороны, баланс сил имеет по-прежнему важное значение. Но в современных условиях неправомерное использование вооруженной силы мощными державами вызывает осуждение, противодействие со стороны других стран, мировой общественности, опирающейся на международное право. Так, вооруженное нападение США на Ливию в 1986 г. и Панаму в 1989 г. было осуждено Генеральной Ассамблеей ООН, Движением неприсоединения и Организацией африканского единства (ныне — Африканский союз) как грубейшее нарушение международного права.

Международное право отвечает интересам мирового сообщества, особенно малых государств, которые не обладают мощным военно-экономическим потенциалом и для защиты своих прав и интересов опираются на право.

Современное международное право отвечает также интересам России, создает благоприятные условия для проведения в ней реформ, осуществления ее связей со странами дальнего зарубежья, странами — участницами Содружества Независимых Государств (СНГ), для развития международных связей субъектов Российской Федерации, защиты ее прав и интересов на международной арене.

1.3. Перспективы развития международного права

В XXI в. международное право будет развиваться, как оно развивалось на протяжении всей истории человечества. Это закономерный процесс, который нельзя остановить, как невозможно остановить развитие цивилизации.

Рассматривая этот процесс, необходимо остановиться вначале на одном важном вопросе, а именно на какой основе будут развиваться отношения между государствами, а следовательно, и международное право. В настоящее время отношения между государствами, создание норм международного права осуществляются на основе юридического равенства, суверенитета государств, что означает, если сформулировать кратко, верховенство, высшую власть государства на его территории

и независимость во внешних делах. Вместе с тем как только государства принимают международные обязательства, они ограничивают свои суверенные права. И добровольное ограничение – явление нормальное и правомерное.

В послевоенный период неоднократно раздавались призывы к созданию всемирного правительства. Эту идею активно выдвигали западные государства, политики и ученые, обсуждалась она и в нашей стране.

Но возможно ли создание всемирного правительства? Если бы оно появилось, то международное право создавалось бы иным способом, а не так, как сейчас. Любое правительство, а следовательно, и всемирное, издает обязательные нормативные акты, контролирует их исполнение и наказывает нарушителей. Но тенденции на международной арене иные: подавляющее большинство государств выступают за сохранение суверенитета, в его защиту, поэтому с полной уверенностью можно говорить, что появление всемирного правительства в ближайшие 25–30 лет исключается. И хотя глобализация, научно-технический прогресс, развитие более тесных отношений между государствами ведут к определенному ограничению суверенных прав государств, нормы международного права, как и ранее, будут создаваться путем согласования между субъектами международного права.

Развитие международного права в XXI в. пойдет по пути совершенствования некоторых его отраслей и норм при сохранении таких основополагающих принципов, как запрещение применения вооруженной силы или угрозы ее применения, обязательство разрешать споры только мирными средствами, защита прав и свобод человека, право народов определять свое политическое и общественное устройство, невмешательство во внутренние дела других государств. При этом основное внимание должно уделяться разработке мер, которые способствовали бы более эффективному применению норм на практике.

Просматриваются два направления, по которым может идти развитие международного права.

1. Под воздействием прогресса в науке и технике, освоения человеком новых сфер деятельности и других объективных факторов создание новых норм практически во всех отраслях международного права – от морского до космического. Ускорится уже начинающийся процесс создания норм в связи с глобализацией, с тем чтобы она служила интересам всех народов, а не только узкой группе высокоразвитых государств. Еще одна проблема, которой не уделяется достаточно внимания, – совершенствование норм о защите окружающей среды: если человечество будет разрушать ее такими же темпами, как это

происходит сейчас, то через 30–40 лет оно столкнется с катастрофическими последствиями. ООН, ее специализированные учреждения, МАГАТЭ, в компетенцию которых входит организация сотрудничества государств в этих областях, должны активизировать свою деятельность для разработки норм по этому направлению.

2. Совершенствование норм, а главное, механизмов для поддержания мира и безопасности. Использование государствами вооруженной силы ныне правомерно только для самообороны. Но сейчас возникают новые угрозы, и первая из них – терроризм. Международное сообщество уже признало, что терроризм создает угрозу миру, является тягчайшим международным преступлением независимо от того, кто, где и ради каких целей совершил террористический акт. Созданный Советом Безопасности ООН Контртеррористический комитет наращивает усилия, организуя борьбу с международным терроризмом. Но в этой области еще необходимо решить множество задач, в том числе определить, при каком террористическом нападении (его масштабы и т.п.) возникает право на самооборону, против кого могут быть предприняты в этом случае военные действия и т.п.

Необходимо улучшать и деятельность Совета Безопасности ООН. Допустимо некоторое расширение его членства при сохранении права вето, но не в ущерб активизации деятельности Совета для выполнения возложенных на него задач. Необходимо также повысить роль Генеральной Ассамблеи ООН и региональных организаций в целях поддержания мира, как это предусмотрено в гл. VIII Устава ООН. Ряд предложений по этим вопросам разрабатывается в рамках ООН.

В дальнейшем развитии в правовом и организационном плане нуждаются проводимые ООН операции по поддержанию мира. Перед войсками ООН ныне стоят задачи не только по разъединению противоборствующих сторон, контролю за соблюдением перемирия и выполнению других функций, которые они обычно выполняли ранее, но и по принуждению к миру – применению силовых мер для предотвращения вооруженных конфликтов (предконфликтные операции), а также прекращения конфликтов и обеспечения нормальной жизни в стране (постконфликтные операции).

Рассматривая это направление развития международного права, нельзя не остановиться на вопросе о защите его основополагающего принципа – запрещения применения вооруженной силы и угрозы ее применения. На международной арене сейчас складывается сложное положение: США, ведя линию на создание однополярного мира, прибегают к угрозе применения вооруженной силы и даже к ее применению.

Поскольку военные действия США вызывают осуждение со стороны многих государств, мировой общественности, американская администрация стремится оправдывать свои действия, произвольно толкуя нормы международного права, а порой и искажая их (ссылки на превентивную самооборону, на так называемую «гуманитарную интервенцию», для «внедрения» демократии в других странах).

США – ведущая держава, и Россия сотрудничает с ними в ряде областей: борьба с терроризмом, против распространения ядерного оружия, в других сферах, и заинтересована в таком взаимовыгодном сотрудничестве. Но противоправное применение вооруженной силы является нарушением основ мирового правопорядка, прав и интересов всего мирового сообщества, на что оно не может не реагировать. Поэтому все члены мирового сообщества, в том числе и Россия, должны выступать в защиту принципа неприменения силы, его соблюдения. Если человечество не научится жить в соответствии с нормами международного права, его ждут кровавые столкновения, тем более что военная техника, орудия уничтожения и разрушения стремительно развиваются.

1.4. Международное право и мировой правопорядок

В политической жизни, в том числе и на международной арене, особенно в последнее время все чаще звучит выражение «мировой правопорядок». Его употребляют в том смысле, что этот порядок определяет, регламентирует отношения между участниками международного общения.

Возникает вопрос: а каково соотношение между мировым правопорядком и международным правом? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть, кто является участниками международного общения и каковы их права в этом процессе.

1. Государства – субъекты международного права, полноправные участники международного общения, члены ООН, а их сейчас более 190, которые создают международно-правовые нормы.

2. Государственные образования, не признанные в качестве субъектов международного права, но вступающие в международные отношения с другими державами, а также народы, борющиеся за свое освобождение. Если эти народы обладают определенными качествами, то они признаются субъектами международного права. Но даже будучи непризнанными в качестве таковых, они тем не менее участвуют в международном общении, правда, с иными правами.

3. Международные межгосударственные (межправительственные) организации, являющиеся субъектами международного права, их сей-час свыше 270.

4. Международные судебные учреждения, такие как Международный суд ООН, Международный трибунал по морскому праву, Международный уголовный суд, Международные трибуналы по бывшей Югославии, Руанде и Специальный суд по Сьерра-Леоне, другие судебные учреждения.

5. Международные органы, механизмы, созданные в рамках международных организаций (например Совет ООН по правам человека) или на основе заключенных договоров (например, Комитет экспертов, учрежденный в связи с заключением Международного пакта о политических и гражданских правах). В задачи этих органов входит контроль за выполнением государствами их международных обязательств.

6. Неправительственные международные организации, количество которых измеряется тысячами. Они участвуют в работе международных конференций с определенными правами, вступают в контакты с государствами.

7. Транснациональные корпорации – юридические лица, активно сотрудничающие с государствами, в частности заключая с ними договоры.

8. Физические лица, обладающие некоторыми правами, например правом обращаться в международные судебные учреждения с жалобами или исками в отношении тех или иных государств.

Само собой разумеется, что влияние и роль всех указанных участников международного общения различны. Государства играют решающую роль, определяя статус и права остальных участников, а также устанавливают правила их поведения на международной арене. Все это и является предметом регулирования международного права. Таким образом, если исходить из того, что мировой правопорядок определяет правила поведения участников международного общения, то он, следовательно, выполняет те же функции, что и международное право. На наш взгляд, употребляемое в политическом лексиконе выражение «мировой правопорядок» означает порядок, установленный международным правом или на основе международного права.

Иногда говорят, что сейчас идет процесс создания нового мирового правопорядка вместо существовавшего ранее, когда была двухполюсная модель мироустройства, в период существования СССР. Отмечается, что поскольку процесс создания нового мирового правопорядка затя-

гивается, то это ведет к снижению уровня управляемости мировыми процессами. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться. Если мировой правопорядок – это то же самое, что и международное право, или базируется на современном международном праве, а следовательно, на Уставе ООН, то он был создан в 1945 г. при существовавшей тогда многополярной модели мироустройства. Следовательно, есть все основания утверждать, что мировой правопорядок, основанный на современном международном праве, создает достаточную правовую базу для регулирования отношений между участниками мирового общения; речь может идти лишь о его совершенствовании и развитии, как и современного международного права.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы причины возникновения международного права и какова роль государства и иных субъектов международного права в его создании?
2. Какова взаимосвязь между международным правом, мировым правопорядком, внешней политикой и дипломатией?
3. Какова, по вашему мнению, роль международного права в регулировании отношений между государствами и в какой степени оно эффективно?
4. Как вы оцениваете роль России (СССР) в развитии международного права?

Литература

- Буткевич О.В.* У истоков международного права. СПб., 2008.
- Каламкарян Р.А.* Господство права в международных отношениях. М., 2004.
- Мингазов Л.Х.* Эффективность норм международного права. Теоретические проблемы. Казань, 1999.
- Современные проблемы развития международного и конституционного права: Сборник материалов международной практической конференции, посвященной памяти профессора Д.И. Фельдмана / Отв. ред. Г.И. Курдюков, О.М. Смирнова. Казань, 2008.
- Хлестов О.Н.* Прогноз развития международного права в XXI веке // Московский журнал международного права. 2001. № 2. С. 24–38.
- Черниченко С.В.* Теория международного права. В 2 т. М., 1999.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ОСОБЕННОСТИ И СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

2.1. Понятие международного права. – 2.2. Особенности международного права. – 2.3. Система международного права.

2.1. Понятие международного права

Международное право — это система дозволений, предписаний, запретов, представляющих собой согласованные волеизъявления участников межгосударственных отношений, созданных ими для урегулирования этих отношений и обеспечиваемых принудительной силой государств, осуществляемой также в согласованных пределах индивидуально или коллективно. В доктрине неоднократно отмечалось, что международное право правильнее было бы называть межгосударственным. Термин «международное право» получил общее признание только к началу XIX в. Ясно одно: если международное право — это правила поведения участников межгосударственного общения в отношении друг друга, которые они создают в процессе такого общения, то предназначение данных правил этим исчерпывается. Во всяком случае следует исходить из того, что международное право возникло и развивалось как регулятор именно межгосударственных отношений.

На протяжении длительного времени относительное несовершенство международного права по сравнению с внутригосударственным многие авторы усматривали в том, что оно создается юридически не стоящими друг над другом участниками межгосударственного общения, носит координационный, а не субординационный (как внутригосударственное право) характер и не может поэтому обеспечиваться столь же эффективно, как внутригосударственное право. Действительно, в значительной степени соблюдение международного права зависит от доброй воли участников межгосударственных отношений, поскольку нет власти, стоящей над ними. Это не означает, что оно вообще не обеспечено государственным принуждением. В опреде-

ленных ситуациях государства могут индивидуально или сообща принуждать нарушителей международного права к его соблюдению. Если бы такой возможности не существовало в принципе, нельзя было бы считать международное право правом. Выбор вариантов международно-правового принуждения допускается в пределах, устанавливаемых международным правом. Однако вряд ли можно рассматривать международное право как менее совершенное, чем внутригосударственное, только на том основании, что оно не обеспечивается властью, стоящей над государствами. История знает много примеров, когда внутригосударственное право оказывалось в силу различных причин неэффективным, несмотря на его внешнюю обеспеченность принуждением, которое могло бы или должно было бы применяться соответствующим государством. Эффективность права, очевидно, нельзя автоматически связывать с особенностями организации принуждения, обеспечивающего его осуществление. Во внутригосударственной сфере она зависит главным образом от соотношения социальных сил внутри общества, в межгосударственной — от соотношения сил на международной арене.

Международное право традиционно определяют как *систему норм*, регулирующих межгосударственные отношения, созданные их участниками. Преимущественно оно на самом деле состоит из таких норм, т.е. правил, рассчитанных на неоднократное применение. Нормативность — характерная черта права. Нормы международного права — его основа, первичные элементы, которые образуют его ткань. Их нельзя рассматривать как арифметические слагаемые, в сумме составляющие международное право. Международное право не сумма норм, поэтому неточно было бы характеризовать право вообще и международное право в частности как совокупность правовых норм, что было свойственно отечественной доктрине в течение довольно долгого периода времени. Иначе пришлось бы признать, что международное право выглядит как довольно хаотичное собрание норм, обязывающих различных по своему составу участников межгосударственных отношений, прежде всего различный в каждом случае круг государств.

На первый взгляд трудно разобраться в огромном скоплении международно-правовых норм, одни из которых обязывают, например, каких-либо двух участников межгосударственных отношений, другие — нескольких, третьи — относительно большое их количество. Одна категория норм может обязывать одни государства, другая — совершенно иные. Всемирно признанных, подлинно универсальных норм международного права не так уж много. Есть, однако, иерархичность норм международного права, их взаимосвязанность, определенная логика их положения

по отношению друг к другу. Они взаимодействуют, нередко оказывая влияние и на тех членов международного сообщества, на которых свое действие не распространяют. Это и объединяет их в специфическую систему, отличную от системы, образуемой нормами внутригосударственного права. Между прочим, и нормы внутригосударственного права далеко не всегда адресуются всему населению государства.

Вместе с тем нельзя сводить международное право (как и право вообще) только к системе норм. Признавая допустимость такого узкого толкования международного права, ставшего в значительной степени привычным, необходимо отметить, что это толкование является неполным.

Международное право состоит наряду с нормами из *индивидуальных дозволений, предписаний и запретов*, регулирующих межгосударственные отношения, которые обобщенно можно назвать индивидуальными международно-правовыми установками; как правило, они содержатся в международных договорах. К таким договорам относятся договоры о передаче одним государством другому какого-либо имущества, предметов и т.д.; соглашения об изменении уровня дипломатических представительств, о выдаче конкретных лиц (при отсутствии договора об экстрадиции). Передача имущества может занять какое-то время (если, например, оно будет передаваться по частям), но все равно положения, предусматривающие его передачу, рассчитаны в принципе на многократное применение, хотя для ее осуществления и потребуются совершение нескольких действий. Важно, чтобы передача состоялась, и этим исчерпывается назначение данной установки. Ее содержание изложено в виде предписания одному государству передать какое-то имущество другому.

Индивидуальные международно-правовые установки могут содержаться также в имеющих обязательную силу решениях международных конференций, если это предусматривается правилами их процедуры. Теоретически они могут содержаться и в решениях международных судов, принятых *ex aequo et bono*, т.е. на основе справедливости, если такая возможность предусматривается в учредивших их актах. Единственным примером здесь может служить п. 2 ст. 38 Статута Международного суда ООН, согласно которому Суд вправе разрешать дела *ex aequo et bono*, если стороны с этим согласны.

Учитывая сказанное, международное право можно определить как *систему норм и индивидуальных правовых установок*, созданных участниками межгосударственных отношений для урегулирования этих отношений.

Международное право может также рассматриваться как *особая правовая система*. В доктрине существуют две точки зрения по вопросу о том, является ли международное право самостоятельной правовой системой. Согласно одной из них оно образует с внутригосударственным правом единую правовую систему. Согласно другой международное право и внутригосударственное право — две различные правовые системы (подробнее этот вопрос будет рассмотрен в гл. 5 настоящего учебника, посвященной соотношению международного и внутригосударственного права). Взгляд на международное право как на самостоятельную правовую систему имеет много сторонников. У термина «правовая система» есть несколько значений. Часто его употребляют в качестве характеристики специфики национального (внутригосударственного) права, рассматриваемого в процессе его осуществления. Иногда он используется для обозначения национального права ряда государств на основе сходства важнейших институтов и юридической практики. В этом смысле говорят об англосаксонской правовой системе, романо-германской, мусульманской и т.д. Нередко сходные национальные правовые системы объединяют не термином «правовая система», а термином «семья правовых систем», что более точно. Во всяком случае в указанных значениях термин «правовая система» применяется только по отношению к внутригосударственному праву. Такой же смысл он имеет и в ст. 9 Статута Международного суда, в которой говорится, что весь состав судей в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира.

Встречается и отождествление правовой системы и системы права. Связь между этими понятиями, безусловно, существует, но под системой права обычно понимают внутреннее строение права, тогда как на правовую систему смотрят в свете функционирования права, юридической практики, «жизни» права. Правовая система в этом смысле — право в процессе его осуществления.

Наиболее важную часть международного права как правовой системы составляют *действующие и осуществляемые* нормы. Особое значение имеет их осуществление, международно-правовая практика, которая наполняет нормы реальным содержанием. Некоторые нормы могут действовать, но по тем или иным причинам не применяться. Однако именно практика их реализации вносит в них, если это необходимо, уточнения и развивает их. Возможны случаи, когда практика применения какой-либо нормы международного права приводит к возникновению новой, более конкретной нормы или обычкновения.

Например, правило распределения мест по регионам в коллективных международных органах, члены которых выступают в личном качестве, закрепленное вначале в некоторых международно-правовых актах, стало если и не общеобязательным, то во всяком случае традиционным. Разного рода рабочие группы, учреждаемые международными органами для подготовки проектов международных договоров, деклараций и т.п., стремятся принимать свои решения на основе консенсуса, даже если это прямо не предусмотрено в решении об их создании. Такова практика — одна из многочисленных граней международного права как правовой системы. Примером появления на основе практики международно-правовой нормы может служить правило, согласно которому воздержание при голосовании постоянного члена Совета Безопасности ООН не считается применением так называемого права вето. В Уставе ООН это правило не предусмотрено. Оно сложилось как международно-правовая норма в практике Совета Безопасности.

2.2. Особенности международного права

Международное право имеет по крайней мере пять основных особенностей: объект регулирования, его субъекты, процесс его создания, его источники и принуждение, обеспечивающее его соблюдение. Эти особенности связаны друг с другом.

Объектом международно-правового регулирования являются межгосударственные отношения. Межгосударственные отношения определяют объективные границы международного права. Придерживаясь взгляда, в соответствии с которым международное право имеет межгосударственный характер, можно утверждать, что оно не в состоянии регулировать внутригосударственные отношения или международные немежгосударственные отношения. В свою очередь внутригосударственное право не в состоянии регулировать межгосударственные отношения. Не все межгосударственные отношения урегулированы международным правом, но оно в силу своей природы объективно не может выйти за их пределы. Международные отношения немежгосударственного характера складываются внутри тех или иных обществ, в пределах власти тех или иных государств. Их специфика заключается в том, что они пересекают государственные границы, охватываются юрисдикцией двух или более государств или государствовподобных образований, с точки зрения правового регулирования у них больше общего с внутригосударственными отношениями, чем с межгосудар-

ственными. В той мере, в какой они возникают внутри определенного общества, они могут подвергаться регулированию правом соответствующего государства. Их участниками являются индивиды, неправительственные организации, учреждения, государственные органы и т.п., т.е. лица, подпадающие под власть определенного государства, поведение которых может поэтому регулироваться правом данного государства.

Субъектами международного права могут быть только участники межгосударственных отношений. Эта особенность международного права вытекает из предыдущей. Если признавать, что международное право регулирует межгосударственные отношения, то необходимо признавать и то, что оно не в состоянии регулировать отношения между теми, кто не способен быть участником межгосударственных отношений.

Субъект международного права — участник межгосударственных отношений, являющийся носителем международных прав и обязанностей, т.е. прав и обязанностей, возникающих в результате распространения на него действия каких-либо норм международного права либо индивидуальных международно-правовых установок.

Субъекты международного права могут подразделяться на первичные и производные. К *первичным* могут быть отнесены государства, народы, государственность которых, находясь в процессе становления, достигла степени, позволяющей им участвовать в межгосударственных отношениях. Первичных участников межгосударственных отношений никто не создает в качестве таковых. Возникнув как определенные социальные организмы, как организации людей, выступающие от имени определенных обществ, они неизбежно вступают в контакт друг с другом. Им изначально присуща правотворческая функция в межгосударственной сфере — способность заключать международные договоры и вообще участвовать в создании норм международного права.

К *производным* субъектам международного права обычно относят межправительственные организации. Вольные города и иные сходные с ними образования также можно отнести к этой категории субъектов международного права, так как их правосубъектность — результат намерений и деятельности первичных субъектов, зафиксированный в международном договоре. В самых общих чертах их международная правосубъектность проявляется в том, что создатели наделили их правом выступать в межгосударственных отношениях от собственного имени. Это право, закрепленное в международном договоре, предусматривающем учреждение межправительственной организации или

создание вольного города либо подобного ему образования, может выражаться в самых разных видах, конкретизироваться по-разному, воплощаясь в конечном счете в определенной правоспособности указанных субъектов, т.е. в их определенных правах и обязанностях.

Право выступать на международной арене от собственного имени означает право заключать международные договоры либо право совершать от своего имени какие-либо другие акты, рассматриваемые как акты участника межгосударственных отношений и подпадающие под непосредственное воздействие тех или иных норм международного права. К такого рода актам можно отнести ведение переговоров, принятие резолюций, имеющих рекомендательный или обязательный характер (последние обычно принимаются межправительственными организациями по вопросам своей внутренней жизни), и т.п.

Международное право создается путем согласования волеизъявлений участников межгосударственных отношений. Это одно из важнейших отличий международного права от внутригосударственного.

Правотворчество в межгосударственной сфере строится на основе соглашения, явного или молчаливого, складывающегося стихийно, между участниками межгосударственных отношений, двумя и более. Оно осуществляется не одной властью, как это происходит во внутригосударственной сфере, а юридически равными партнерами, которые, создавая те или иные нормы международного права или принимая индивидуальные установки, превращают себя тем самым в их субъектов.

Международное право выражает волю государств либо непосредственно, либо через образованные ими международные механизмы. В отечественной юридической литературе обычно указывали на то, что согласование воли государств является сущностью международного правотворческого процесса. Более точным было бы, однако, говорить о согласовании не воли, а волеизъявлений как внешних выражений воли. Для права важно именно проявление воли в определенном поведении, действии или бездействии. Воли выраженные, т.е. волеизъявления, могут совпадать, совмещаться, взаимно корректироваться.

Источниками международного права являются формы, в которых оно воплощается, существует. Они представляют собой внешнюю фиксацию результатов правотворческого процесса в межгосударственной сфере и отражают специфику этого процесса. В них выражаются результаты волеизъявлений, исходящих от двух и более участников межгосударственных отношений, а не от единственной власти, одного государства. В том или ином виде они фиксируют соглашения, достигнутые участниками межгосударственных отношений.

Принято считать, что источниками международного права являются и нормативные международно-правовые акты, и международные (международно-правовые) обычаи, т.е. такая форма существования норм международного права, которая характеризуется наличием четкой письменной фиксации содержания этих норм. Если считать, что в понятие международного права следует включать индивидуальные международно-правовые установки (дозволения, предписания и запреты, рассчитанные на однократное применение и не имеющие нормативной основы), то придется признать, что к источникам международного права должны быть отнесены и международно-правовые индивидуальные акты, содержащие такие установки. В этом случае, очевидно, необходимо различать источники норм международного права и источники международного права как более широкое понятие, охватывающее источники и норм международного права, и индивидуальные установок.

Нормативные международно-правовые акты – это главным образом международные договоры и некоторые решения международных организаций и конференций, имеющие юридически обязательный характер. Индивидуальными международно-правовыми актами считаются либо международные договоры, либо решения международных организаций и конференций. Однако к источникам международного права в указанном выше широком смысле следует отнести только те из них, которые не могут рассматриваться исключительно как акты применения международного права, т.е. только как источники индивидуальных международно-правовых установок, не опирающихся на нормативную основу. В качестве таких источников могут выступать практически международные договоры и юридически обязательные решения международных конференций. Юридически обязательные решения международных организаций, рассчитанные на однократное применение, принимаются на основе их уставов, имеют, следовательно, нормативную основу и должны быть отнесены к области применения (осуществления) международного права.

То, что в основе международного права лежит соглашение между теми или иными его субъектами, неизбежно отражается на его источниках. Они не могут быть правовыми актами, исходящими от одного государства, либо обычаями, санкционированными одним государством. В первую очередь это сказывается на реквизитах международных договоров. Закон как источник внутригосударственного права не может быть источником международного права. Распространенное некогда выражение «законы и обычаи войны» никогда нельзя было понимать буквально. Договаривающиеся стороны могут назвать заключенный

ими договор пактом, конвенцией и даже законом. От этого он не теряет свою договорную природу. Но законом договор не называют, очевидно, потому, чтобы избежать ненужных ассоциаций с внутригосударственным правовым актом.

Встречающееся в западной юридической литературе выражение «международное законодательство» должно восприниматься не буквально, а как условное обозначение всей совокупности международных договоров. В отечественной доктрине это выражение предпочитают не использовать.

Международно-правовое принуждение отличается от внутригосударственного правового принуждения кругом лиц (субъектов), которым оно может быть адресовано, характером, а также организацией его осуществления и спецификой ограничения средств, способов и мер его осуществления.

Специфика международно-правового принуждения заключается, во-первых, в том, что оно непосредственно адресуется участникам межгосударственных отношений. Принуждение на основе международного права преследует цель заставить людей, выступающих от имени определенного субъекта международного права, вести себя таким образом, чтобы в своих действиях, которые рассматриваются в сфере межгосударственных отношений как действия самого этого субъекта, они придерживались положений международного права.

Во-вторых, специфика международно-правового принуждения обусловлена спецификой международного права, его координационным характером. Участники межгосударственных отношений, создающие его для регулирования этих отношений, не находятся между собой в иерархической зависимости. Они обеспечивают его реализацию, когда необходимо и когда они в состоянии это сделать, с помощью принуждения, применяемого ими друг к другу индивидуально или сообща, коллективно.

Обычно в международно-правовой литературе, когда анализируют практику международно-правового принуждения, подчеркивают в первую очередь то, что оно осуществляется в отличие от внутригосударственного не «сверху», поскольку в сфере межгосударственных и иных отношений отсутствует единый централизованный аппарат принуждения. Эта черта международно-правового принуждения может считаться главной, решающей.

В принципе в сфере межгосударственных отношений государство использует или может использовать свой аппарат для применения принуждения, как и во внутригосударственной сфере. Разумеется, могут использоваться различные звенья этого аппарата.

Но и там и здесь государство в целом действует в подобных ситуациях как орудие насилия. Оно обеспечивает своей принудительной силой международное право, как и свое собственное (это касается, естественно, той части международного права, которую оно считает для себя обязательной и которая его связывает). Поэтому когда отмечается, что государство обеспечивает принудительной силой свое право, следует под «своим» понимать соответствующую часть международного права.

В-третьих, специфика международно-правового принуждения проявляется в том, что оно в организационном плане может быть непрямым. Во внутригосударственной сфере это исключено. Если международно-правовое принуждение применяется коллективно через международную организацию, от имени этой организации, то, хотя фактически его будут осуществлять в определенной степени конкретные государства-члены, юридически оно будет исходить от самой организации. Степень использования механизма международной организации при применении принуждения может быть различной. Так, при применении вооруженной силы на основе ст. 42 Устава ООН государства частично используют собственный механизм принуждения, передавая его часть – определенные воинские контингенты – во временное распоряжение Совета Безопасности.

В-четвертых, можно указать на еще одну черту, которая отличает международно-правовое принуждение. Диапазон способов, средств и мер международно-правового принуждения, к которым прибегают в межгосударственном общении, ограничен нормами международного права. Не всякое принуждение в этой сфере (точнее, не всякие средства, меры и способы принуждения) считается правомерным. В самом факте ограничения средств, мер принуждения нет какой-либо специфики, свойственной международно-правовому принуждению. И внутригосударственное право ограничивает диапазон допустимых способов, средств и мер принуждения. Специфика заключается в том, что в основе ограничения международно-правовых способов, средств и мер принуждения лежит соглашение между участниками межгосударственного общения. Это одно из проявлений координационной природы международного права.

2.3. Система международного права

Система международного права – это распределение норм международного права и индивидуальных международно-правовых установок, не имеющих нормативной основы, по институтам, отраслям

и подотраслям с учетом их взаимосвязи, обуславливающее целостность международного права. *Структура* международного права — это распределение его норм (и установок) по иерархичности волеизъявлений, лежащих в их основе. Иногда структуру международного права рассматривают как неотъемлемую часть его системы.

Можно отметить, что когда говорят о международном праве как о системе иной, чем внутригосударственное право, имеют в виду не систему международного права, а международное право как особую правовую систему (на значение последнего выражения обращалось внимание выше).

Принято подчеркивать, что в основе системы права вообще как системы любой отрасли права лежат объективные критерии. Это относится и к международному праву. Между прочим, если придерживаться точки зрения, согласно которой международное право в состоянии регулировать внутригосударственные отношения и образует с внутригосударственным правом единую правовую систему, оно может рассматриваться просто как одна из отраслей права. Но каковы бы ни были взгляды на данный вопрос, несомненно, система международного права имеет объективный фундамент. Вместе с тем представления о том, как она выглядит, весьма разнообразны, и это накладывает отпечаток на последовательность расположения глав в курсах и учебниках международного права. Каждый автор распределяет рассматриваемый материал в том порядке, который соответствует его взглядам на систему международного права.

Разделение внутригосударственного права на отрасли устоялось довольно давно. Давно сложились и системы основных отраслей внутригосударственного права. В международном праве в качестве отраслей даже в середине XX в. рассматривались главным образом морское, воздушное, посольское и консульское право, и лишь во второй половине XX в. начинается заметное выделение других его отраслей. Этот процесс продолжается и в настоящее время по мере расширения круга вопросов, становящихся предметом межгосударственного сотрудничества. Естественно, развитие и усложнение межгосударственных отношений влияют на систему международного права. Традиционное в XIX — начале XX в. деление международного права на право мира и право войны ушло в прошлое после принятия Устава ООН, который оказал огромное воздействие на формирование новой системы международного права.

В отечественной науке получило распространение представление о том, что международное право целесообразно делить на общую

и особенную части. Хотя такое деление копирует систему уголовного права – одну из отраслей внутригосударственного права, – в этом есть своя логика. В общую часть помещают все, что относится к основным понятиям международного права, а в особенную включают его отрасли. Проблема, однако, состоит в том, что ряд авторов помещают в общую часть нормы и институты, которые, по мнению других, относятся к особенной части (например, в общую часть иногда включают право международных договоров, хотя это, согласно современным взглядам, отрасль международного права и ее логичнее было бы отнести к особенной части).

Система того или иного курса или учебника не всегда точно соответствует представлениям отдельного автора или коллектива авторов о системе международного права как такового. Прежде всего во внимание принимаются система науки международного права и, разумеется, потребности тех, кому адресован курс или учебник. Часто перестановка тем в учебниках или их дробление на сравнительно мелкие темы, которые раскрываются более подробно, диктуются задачами конкретного учебного процесса и профилем учебного заведения. Ряд вопросов, которые обычно рассматриваются в курсах и учебниках, выходят за рамки непосредственно системы международного права. К ним относятся система международного права, его особенности, нормы и источники международного права, его история и некоторые другие, а именно без рассмотрения большинства из них изучение самого международного права, ориентированное на его систему, будет затруднено. И все же и сама наука международного права, и учебники, ему посвященные, в конечном счете опираются на его систему.

Если сравнить системы, предлагаемые различными авторами, то в них можно обнаружить и общее. Почти все на первое место ставят нормы и институты, относящиеся к субъектам международного права. Общее, что в них присутствует, и есть свидетельство существования объективной основы системы международного права.

Многовариантность системы международного права объясняется и тем, что различные его отрасли иногда частично совмещены или взаимопроникаемы. Одни и те же нормы и институты могут быть отнесены к разным отраслям. Например, такая подотрасль международного права, как дипломатическое право международных организаций, может рассматриваться и как подотрасль дипломатического права. Женевское право (категории норм, посвященных защите жертв войны, т.е. прав человека в период вооруженных конфликтов) может быть включено как в право вооруженных конфликтов, так и в международное гумани-

тарное право в широком смысле, охватывающее также международное право прав человека.

Некоторые отрасли международного права находятся в процессе становления, хотя сомнений в том, что это отрасли, нет. К ним относятся международное экономическое и международное экологическое право. Вместе с тем существуют категории норм, играющих важную роль в межгосударственных отношениях, причем довольно многочисленных, которые еще не выкристаллизовались в отдельные отрасли. К ним относятся нормы, регулирующие научно-техническое и культурное сотрудничество, сотрудничество в области здравоохранения и т.д. Условно их можно отнести к категории норм, регулирующих сотрудничество по специальным вопросам. Некоторые авторы считают, что уже возникли такие отрасли, как международное медицинское право, атомное (или ядерное) право и т.п. Вероятно, их можно было бы считать скорее подотраслями в рамках указанной выше категории норм, которая не рассматривается как отрасль международного права и не получила определенного наименования.

Наметилась тенденция подразделять отрасли международного права на материальные и процессуальные. Спорно, насколько оправданным можно считать слово «процессуальные». Чаще всего оно ассоциируется с судебной деятельностью. Нет сомнений в том, что нормы, определяющие порядок функционирования международных арбитражей и судов, носят процессуальный характер; к процессуальным международно-правовым нормам иногда относят вообще нормы, регулирующие осуществление официальных контактов между субъектами международного права, в ходе которых обычно применяются нормы международного материального права. К процессуальным отраслям можно отнести дипломатическое право, право международных договоров и некоторые другие отрасли.

Один из вариантов системы международного права может состоять из следующих элементов: а) основные положения и принципы; б) материальные отрасли; в) процессуальные отрасли.

Следует отметить, что ряд отраслей международного права не являются чисто материальными или чисто процессуальными. Право вооруженных конфликтов, например, содержит нормы и материального, и процессуального характера. И все же общая ориентация той или иной отрасли позволяет со значительной степенью уверенности характеризовать ее преимущественно как материальную или как процессуальную.

В некоторых работах объединяют исключительно для данного исследования нормы и институты, относящиеся к разным отраслям меж-

дународного права. Например, в качестве предмета изучения выбирают интернационализованные территории или особые территориальные режимы. Нет сомнений в том, что есть что-то общее во всех этих нормах, обуславливающее известные общие элементы режимов, устанавливаемых такими нормами. В режимах Антарктики и вольных городов, небесных тел и морского дна, международных проливов и каналов можно обнаружить определенные общие элементы. Их можно найти также в режимах зон, свободных от ядерного оружия, и нейтрализованных зон. Это оправдывает их изучение для каких-то целей в той или иной специальной работе, но не означает, что все нормы, устанавливающие указанные режимы, тем самым относятся к одной отрасли международного права. «Взаимопроникновение» отраслей международного права объясняет объединение определенных норм международного права, принадлежащих к разным отраслям, в качестве предмета исследования.

С практической точки зрения могут быть полезными исследования, в которых изучаются и сравниваются нормы международного и внутригосударственного права, посвященные определенному комплексу вопросов. Например, достаточно распространены исследования, озаглавленные «Морское право» или «Воздушное право», в которых рассматриваются нормы как международного, так и внутригосударственного права, относящиеся к соответствующим вопросам. Это не означает, что нормы международного морского или воздушного права стали частью национального права того или иного государства или нормы национального морского или воздушного права стали нормами международного права.

Такое объединение различных по своей природе норм в качестве предмета исследования никакого отношения к системе международного права не имеет.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое международное право?
2. Что такое международное право как правовая система?
3. Какие общественные отношения являются объектом международно-правового регулирования?
4. Кто может быть субъектом международного права?
5. Как создается международное право?
6. В чем отличие источников международного права от источников внутригосударственного права?
7. В чем отличие внутригосударственного правового принуждения от международно-правового?

8. Что такое система международного права и что собой представляют ее составные элементы?

9. Можно ли создать единую систему международного права? Если нельзя, то почему?

Литература

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

Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: Сборник статей. М., 1996.

Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1. Разд. 3.

Курс международного права. В 7 т. Т. 2. М., 1989. С. 192, 209–235.

Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977.

Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2007.

Тузмухамедов Б.Р. Международное право в конституционной юрисдикции: Хрестоматия. М., 2006.

Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970.

Фельдман Д.И. Система международного права. Казань, 1983.

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

ГЛАВА 3. НОРМЫ И ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

3.1. *Нормы международного права.* – 3.2. *Принципы международного права.*

3.1. Нормы международного права

Понятие нормы международного права. *Норма* международного права — это модель поведения участников межгосударственных отношений, обеспечиваемая принуждением, осуществляемым государствами индивидуально или коллективно, непосредственно или через созданные ими международные механизмы. Это именно модель определенного поведения, правило, рассчитанное на неоднократное применение. Поскольку международное право — это прежде всего система соответствующих норм, такие нормы представляют собой «клеточки», слагаемые международного права.

В основе любой нормы международного права лежат *согласованные волеизъявления* не менее двух участников межгосударственных отношений (в первую очередь государств). Если в какой-либо правовой норме выражена воля только одного государства, то это норма внутригосударственного права, которая не в состоянии регулировать межгосударственные отношения. Она может регулировать либо внутригосударственные отношения, либо международные отношения немежгосударственного характера. Норма международного права регулирует отношения между членами международного сообщества, которые либо участвовали в ее создании и признали, что она распространяет на них свое действие, либо признали уже после ее создания, что она распространяет свое действие и на них.

Условия, определяющие начало и прекращение действия нормы международного права, устанавливаются ее создателями. В одних случаях они формулируются достаточно четко или явно подразумеваются (договорные нормы), в других — складываются стихийно, чаще всего постепенно (обычные нормы).

Как и любая правовая норма, норма международного права состоит из трех элементов, образующих ее структуру: гипотезы (указания на условия, при которых она применяется), диспозиции (определения поведения участников межгосударственных отношений, которым она адресована, в соответствующих условиях) и санкции (указания на меру ответственности участника межгосударственных отношений, поведение которого не будет соответствовать предусмотренному в диспозиции). В письменных источниках международного права (договорах, иногда резолюциях международных организаций) находят отражение лишь гипотезы и диспозиции международно-правовых норм, причем часто в их словесном выражении эти элементы слиты. Например, в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. сказано: «Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность». Если выделить в этой формулировке гипотезу и диспозицию, то эта фраза звучала бы следующим образом: «Каждое государство — участник Пакта берет на себя обязательство в отношении других его участников, касающееся каждого человека, находящегося под его юрисдикцией, т.е. в пределах его власти (*гипотеза*), обеспечить, чтобы он имел право на свободу и личную неприкосновенность, т.е. предоставить ему такое право и создать надлежащие условия для его реализации (*диспозиция*)». Нередко гипотезы и диспозиции международно-правовых норм помещают в различных статьях международно-правового акта и даже в различных, но связанных друг с другом актах. Например, в ст. 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. закреплено положение о неприкосновенности помещений дипломатического представительства (диспозиция), а в п. 4 ст. 1 раскрывается значение термина «помещения дипломатического представительства» (гипотеза).

Санкции международно-правовых норм, как правило, в письменных источниках международного права обнаружить нельзя. Они отражены в международных обычаях и носят абсолютно определенный характер. В отличие от санкций внутригосударственных норм, которые являются абсолютно определенными (т.е. указывают, что данное правонарушение влечет за собой только строго определенную меру ответственности, например высшую меру наказания) или относительно определенными (т.е. указывают, что правонарушение может повлечь за собой ряд различных мер ответственности в установленных пределах, например лишение свободы на срок от 5 до 10 лет), санкции международно-правовых норм можно было бы сформулировать следующим образом: «Данное международное правонарушение влечет за со-

бой меру ответственности, которая определяется заинтересованными сторонами». Чаще всего она предусматривается соглашением между государством-правонарушителем и государством (или государствами), пострадавшим от правонарушения. Иногда к исполнению тех или иных мер ответственности государство-правонарушитель принуждается пострадавшими государствами (как это было, например, с Германией и ее союзниками после их поражения во Второй мировой войне). Происходит это в результате соглашения, которое государство-правонарушитель вынуждено заключить с пострадавшими государствами, или иным образом, например в результате безоговорочной капитуляции, зависит от конкретной ситуации.

Нормы международного права, как и вообще правовые нормы, взаимосвязаны. Возможны случаи, когда осуществление одной из них обусловлено осуществлением другой. Так, каждое государство имеет право оказать вооруженную помощь другому государству, подвергнутому вооруженному нападению. Жертва нападения, согласно соответствующей норме международного права, может оказать сопротивление нападающей стороне, но имеет также право просить о помощи и другие государства. Другие государства в свою очередь вправе ее оказать. Если просьба о помощи не будет адресована каким-либо государствам, по собственной инициативе оказать ее они не вправе. Обычно все вопросы, возникающие в связи с вооруженным нападением одного государства на другое, рассматриваются в контексте единого института самообороны. Но в сущности все они регламентируются комплексом неразрывно связанных друг с другом норм. Одна из них предусматривает право государства защищаться своими силами, другая — его право обращаться за помощью к каким-либо государствам, третья — право последних оказать такую помощь.

Действие норм международного права, как и вообще правовых норм, не обязательно означает их применение на практике. Обычно нормы международного права начинают применяться, когда имеет место тот или иной юридический факт (какое-либо событие, влияющее на межгосударственные отношения, действия отдельных государств, влекущие международно-правовые последствия). Например, нормы, касающиеся обращения с военнопленными, начинают применяться, когда возникает вооруженный конфликт между государствами. Возможны случаи, когда нормы международного права применяются и при отсутствии юридических фактов. Так, норма, предусматривающая неприкосновенность помещений дипломатического представительства, не требует для своего применения наступления каких-либо

событий, действий тех или иных граждан и т.п. В принципе достаточно, чтобы такая неприкосновенность соблюдалась. Это не исключает определенных усилий со стороны принимающего государства: организации внешней охраны, инструктирования должностных лиц, в компетенцию которых входит обеспечение неприкосновенности дипломатического представительства, и т.д. Но такие усилия направлены на предотвращение нарушений их неприкосновенности, а не являются условием применения упомянутой нормы.

Органы, учреждения и должностные лица любого государства должны учитывать, что в той мере, в какой их действия затрагивают другие государства, эти действия рассматриваются последними как действия государства, от имени которого они выступают.

В общем плане следует отметить, что органы, учреждения и должностные лица каждого государства должны осуществлять свою деятельность с учетом норм международного права, распространяющих на него свое действие.

Содержание норм международного права. Содержание норм международного права составляют международно-правовые обязательства. Часто их называют просто международными обязательствами, хотя это неточно. Не все международные обязательства носят правовой характер. Существует, например, понятие политических обязательств государств, соблюдение которых обеспечивается не международно-правовым принуждением, а политической заинтересованностью сторон, добросовестностью их лидеров и мировым общественным мнением. Практически политические обязательства представляют собой разновидность моральных обязательств, только принятых на межгосударственном уровне.

Международно-правовое обязательство — это урегулированное нормой международного права отношение между участниками межгосударственного общения, в силу которого одна из его сторон обязуется либо совершить в пользу другой стороны определенные действия, либо воздержаться от совершения тех или иных действий, а другая сторона имеет право требовать от первой исполнения данной обязанности. То, что содержание норм международного права составляют международно-правовые обязательства, вытекает из координационного характера международного права, из того, что оно создается путем соглашения между не подчиняющимися в юридическом смысле друг другу участниками межгосударственного общения.

Международно-правовые обязательства могут быть простыми и сложными. *Простые* обязательства состоят из одной обязанности

какой-либо стороны и соответствующего ей права другой стороны. Как правило, международно-правовые обязательства бывают *сложными*, т.е. состоят из комплекса взаимных прав и обязанностей сторон.

Международно-правовые обязательства бывают *двусторонними* и *многосторонними*. В первом случае они связывают только участников межгосударственных отношений, во втором – каждого из участников с рядом других. Например, участник многостороннего международного договора берет на себя определенные обязательства в отношении всех других его участников наряду с тем, что некоторые обязательства, вытекающие из такого договора, он может брать в отношении каждого из участников договора в отдельности. Так, если договор предусматривает создание международного органа, контролирующего его соблюдение сторонами, то каждый участник договора берет на себя обязательство перед всеми остальными участниками нести определенную долю расходов, обеспечивающих функционирование этого органа. Вместе с тем в большинстве случаев многосторонние обязательства могут быть разделены на двусторонние. Если каждый участник Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. обязуется соблюдать право мирного прохода иностранных судов в своих территориальных водах, то это обязательство легко может рассматриваться как сумма двусторонних обязательств в отношении любого другого участника, чьи суда собираются воспользоваться указанным правом. Среди многосторонних обязательств следует выделить обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства в отношении всех членов международного сообщества. Если какой-либо участник межгосударственных отношений нарушает такое обязательство, то у любого члена международного сообщества возникает право требовать прекращения нарушения, ликвидации его последствий, т.е. ставить вопрос об ответственности нарушителя, независимо от того, пострадал непосредственно данный член международного сообщества от совершенного правонарушения или нет. К обязательствам *erga omnes* относится, например, обязательство не прибегать к угрозе применения силы или применению силы в межгосударственных отношениях.

Международно-правовые обязательства могут быть рассчитаны на *однократное* совершение каких-либо действий. Такого рода обязательства предусматриваются договорами о передаче определенного имущества от одного государства другому или соглашениями об обмене между государствами конкретными лицами, которые ими задержаны по тем или иным причинам, и другими договорами подобного типа. Такие обязательства не составляют содержания какой-либо междуна-

родно-правовой нормы, так как не носят общего характера, не являются, строго говоря, моделью поведения. Это не умаляет их юридической обязательности для сторон. Просто они составляют содержание индивидуальных международно-правовых установок, определяя рамки возможного или должного поведения участников межгосударственных отношений в каждом отдельном случае. Их выполнение означает их прекращение.

В некоторых случаях субъекты международного права берут на себя международно-правовые обязательства в *одностороннем* порядке. В основном, как показывает практика, это делают государства. Государства должны дать понять другим участникам межгосударственных отношений, что они берут на себя обязательство именно международно-правового характера. Сами по себе обязательства, принятые в одностороннем порядке, не составляют содержания какой-либо нормы международного права, хотя они могут быть рассчитаны на длительное применение, например обязательство не осуществлять ядерные взрывы. Однако в случае нарушения таких обязательств государства (или другие субъекты международного права), взявшие их на себя, должны нести за это международно-правовую ответственность. Ответственность за их нарушение вытекает из норм международного права: во-первых, из принципа добросовестного соблюдения международных обязательств и, во-вторых, из так называемого эстоппеля — нормы, согласно которой государство, взяв на себя в одностороннем порядке то или иное международно-правовое обязательство, не вправе от него отступить, не объявив перед этим официально, что оно решило от данного обязательства отказаться. Эстоппель имеет и другое значение: при определенных обстоятельствах государство теряет право ссылаться на основания недействительности международного договора, в котором оно участвует и от которого хочет отказаться, считая, что по каким-то причинам он недействителен. В этом втором значении эстоппель относится к праву международных договоров.

Международно-правовые обязательства, составляющие содержание норм международного права, могут формулироваться по-разному в зависимости от того, какому методу правового регулирования их создатели отдают предпочтение. Это может бы предписательный, дозвольтельный или запретительный метод. Указанные методы находят отражение в любой правовой норме. Специфика в данном случае заключается в том, что ни предписание, ни дозволение, ни запрет, содержащиеся в международно-правовой норме, не исходят от какой-либо власти, стоящей над государствами, связанными такими нормами.

Содержание норм в конечном счете основано на соглашении между участниками межгосударственного общения.

В одном случае акцентируется обязанность *совершить* определенные действия, в другом — право *совершить или не совершить* какие-либо действия, в третьем — обязанность *не совершить* те или иные действия. Например, если подчеркивается, что государство должно обеспечить надлежащую внешнюю охрану помещений дипломатического представительства, речь идет о предписании; если говорится о том, что прибрежное государство осуществляет суверенные права над континентальным шельфом в целях его разведки и разработки его природных ресурсов, речь идет о дозволении (государство может и не вести разработки природных ресурсов своего континентального шельфа); наконец, если предусматривается, что государство не должно вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства, речь идет о запрете. Однако на чем бы ни делался акцент в норме международного права — на праве или на обязанности субъекта, которому она адресована, обязательство, составляющее содержание нормы, всегда представляет собой сочетание определенных, корреспондирующих друг другу прав и обязанностей участников межгосударственных отношений. Так, обязанность обеспечить надлежащую внешнюю охрану помещений иностранных дипломатических представительств корреспондирует праву соответствующих государств требовать, чтобы такая охрана была обеспечена; праву государства вести разработку природных ресурсов своего континентального шельфа — обязанность других государств уважать это право; запрещению вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства, — право любого государства требовать от других государств соблюдения такого запрета.

Если возникает необходимость в установлении точного содержания международно-правовых норм, прибегают к обычным способам и формам толкования. Особенностью *официального толкования* норм международного права является то, что оно приобретает юридически значимый для заинтересованных сторон характер и в том случае, если они дали согласованное между собой толкование. *Казуальное*, т.е. для данного конкретного случая, обязательное для сторон толкование норм международного права могут давать международные судебные органы. Особым авторитетом пользуется толкование, которое дает Международный суд ООН. Нередко оно практически приобретает характер прецедента, особенно если относится к международным обычным нормам. Иногда толкование норм международного права дается в резолюциях международных организаций рекомендательного характера.

Классификация норм международного права. Существуют различные варианты классификации норм международного права (в зависимости от ее оснований). Преимущественно они соответствуют вариантам классификации правовых норм, используемых в теории права. Вместе с тем есть некоторые свойственные международному праву особенности, которые накладывают отпечаток на классификацию его норм.

Прежде всего нормы международного права можно классифицировать *по кругу тех участников* межгосударственных отношений, на которых они распространяют свое действие. Поскольку международное право регулирует отношения между юридически не подчиняющимися друг другу участниками этих отношений, нормы международного права распространяют свое действие на тех, кто их признал, согласился ими руководствоваться. В связи с этим следует различать общепризнанные нормы международного права, нормы, признанные группой членов межгосударственного сообщества, и двусторонние. Большинство норм международного права не распространяет свое действие на всех участников межгосударственных отношений. Они могут регулировать отношения, например, между большинством государств мира или их значительной частью (Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.), могут распространять свое действие только на какую-то группу государств в пределах одного региона (Договор о запрещении оружия в Латинской Америке 1967 г.). Общепринятые нормы считаются таковыми потому, что практически все члены межгосударственного сообщества прямо или косвенно согласились считать их для себя обязательными. Они образуют своеобразный каркас международного права. Общепризнанной является, например, норма, предусматривающая неприкосновенность личности дипломатического представителя, или норма, закрепляющая свободу судоходства в открытом море. Такого рода нормы могут воспроизводиться, подтверждаться и конкретизироваться в двусторонних и многосторонних международных договорах, но это не умаляет их значения как общепризнанных.

Нормы международного права классифицируются также в зависимости от того, между *какими участниками* межгосударственного общения они применяются. Большинство норм международного права регулирует отношения между государствами. Имеются наряду с этим и нормы, регулирующие отношения между государствами и межправительственными организациями, между межправительственными организациями, а также между иными субъектами международного права (например, между государствами и народами,

ведущими борьбу за независимость, и признанными субъектами международного права).

В зависимости от источников, в которых воплощены нормы международного права, говорят о договорных нормах, обычных нормах и нормах, содержащихся в резолюциях международных организаций (тех резолюциях, которые согласно уставу организаций имеют обязательный характер и содержат общие правила поведения, например правила процедуры того или иного органа организации). Иногда употребляют выражение «нормы общего международного права» или просто «общее международное право». Имеются в виду общепризнанные нормы, прежде всего обычные нормы универсального, всемирного характера. Некоторые обычные нормы международного права могут признаваться не всеми государствами, действовать, например, в пределах определенного региона (нормы, относящиеся к предоставлению так называемого дипломатического убежища в странах Латинской Америки, и т.п.). В данном случае речь идет именно о нормах, действующих в глобальном масштабе, даже если они нашли отражение в каких-либо международных договорах, приобрели для их участников договорный характер, продолжают обязывать и государства, не участвующие в данных договорах, а также регулируют отношения между их участниками и теми, кто в таких договорах не участвует.

Нормы международного права подразделяют на императивные (*jus cogens*) и диспозитивные. *Императивность* нормы международного права заключается не в категоричности веления (предписания или запрета), который она содержит, а в недопустимости отступления от нее. В Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., участницей которой в качестве продолжателя СССР является и Россия, дается следующее определение: «...императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только подобной нормой общего международного права такого же характера». Субъект международного права, прежде всего государство, обязан вести себя в соответствии с теми нормами международного права, которые распространяют на него свое действие. В этом смысле недопустимо отклонение (отступление) от действующей нормы международного права. Особенностью императивной нормы международного права является то, что государства, признав ее в качестве таковой, не вправе ни отменить ее для себя в одностороннем порядке, ни отступать от нее или видоизменять ее во взаимоотноше-

ниях с другими государствами или иными субъектами международного права путем заключения международного договора. Если, например, какие-либо государства считают, что им по определенным причинам выгодно прибегать к применению вооруженной силы друг против друга для решения возникающих между ними спорных вопросов, они не вправе предусмотреть это в международном договоре, который им хотелось бы заключить, поскольку это противоречит императивной норме международного права, закрепляющей обязательство государств не прибегать во взаимоотношениях друг с другом к применению силы или угрозе ее применения.

Императивные нормы возникают и исчезают постепенно в результате развития межгосударственных отношений. Официально признанного и тем более исчерпывающего перечня таких норм не существует. *Диспозитивные* нормы международного права (*jus dispositim*) образуют в количественном отношении большую часть международно-правовых норм. Среди них есть и общепризнанные нормы. От таких норм возможны отступления в договорном порядке. Например, диспозитивной является норма, запрещающая предоставлять политическое убежище в помещениях дипломатического представительства (дипломатическое убежище). Однако если какие-либо государства заключили договор, предусматривающий в их взаимоотношениях использование дипломатического убежища, это будет считаться вполне допустимым. В действительности государства предпочитают не заключать договоров о дипломатическом убежище, исключая Латинскую Америку. Там, наряду с довольно расплывчатым обычаем предоставлять дипломатическое убежище, существует несколько договоров между некоторыми государствами по этому поводу.

Диспозитивный характер норм, содержащихся в международных договорах, не означает, что участники договоров имеют право от них отступать. Но ничто не препятствует им в установленном порядке выходить из договора, заменять его новым и т.д. От любых диспозитивных обычных норм международного права, как общепризнанных, так и распространяющих свое действие только на определенную группу государств, отступления в договорном порядке допустимы.

По содержанию нормы международного права бывают общими и конкретными; они неразрывно связаны друг с другом. *Общие* нормы, закрепляя какое-либо широкое обязательство, предполагают принятие более *конкретных* норм, закрепляющих обязательства более детальные, меньшего объема, осуществление которых должно обеспечить выполнение основного обязательства. Например, норма, предусматриваю-

шая обязательство уважать права человека вообще, предполагает его конкретизацию, принятие норм, предусматривающих обязательства уважать и соблюдать определенные права и свободы человека (право на образование, свободу мирных собраний и т.д.).

Нормам международного права, как и нормам внутригосударственного права, свойственна *иерархичность*, хотя она выражена менее четко, чем во внутригосударственном праве. Иными словами, нормы международного права бывают разных уровней. Нормы более низкого уровня не должны противоречить нормам более высокого уровня. Так, наиболее высокий уровень — это императивные нормы, которым должны соответствовать все международные договоры. Нормы, содержащиеся в международных договорах, в свою очередь могут быть разных уровней в зависимости от того, на каком уровне заключен договор. Наиболее высокий уровень договорных норм — это нормы, содержащиеся в договорах, заключенных от имени глав государств; второй уровень — нормы договоров, заключенных от имени правительств или глав правительств; третий уровень — нормы межведомственных договоров. Среди норм, регламентирующих деятельность международных организаций, первое место занимают нормы их учредительных документов (уставов и т.п.). Затем идут нормы договоров, в которых участвуют организации, если их учредительные документы позволяют им заключать договоры. И наконец, следуют нормы так называемого внутреннего права международных организаций (правила процедуры их органов, положения, регламентирующие статус вспомогательных органов, статус персонала, работающего в секретариатах, и т.п.).

В зависимости от функционального назначения нормы международного права, как и вообще все правовые нормы, делятся на регулятивные и охранительные. *Регулятивные* определяют необходимое или возможное поведение участников межгосударственных отношений. Если субъект международного права действует в соответствии с его регулятивными нормами, его поведение является правомерным. *Охранительные* нормы международного права предусматривают использование индивидуальных или коллективных мер принуждения по отношению к субъектам международного права в случае, если ими были нарушены какие-либо охраняемые международным правом интересы участников межгосударственных отношений. В число охранительных норм входят, в частности, нормы, касающиеся ответственности субъектов международного права. Различают материальные и процедурные (процессуальные) нормы международного права. *Материальные* нормы относятся к вопросам существа межгосударственных отношений

(использованию пространств, двойному гражданству, запрещению применения определенных видов оружия, режиму иностранцев, правам человека и т.д.). *Процедурные* нормы (или процессуальные в широком смысле) регулируют порядок осуществления официальных контактов между субъектами международного права с целью решения возникающих между ними проблем. В ходе таких контактов нередко появляется необходимость в применении норм материального международного права.

В зависимости от способа изложения обязательств, составляющих содержание норм международного права, отражающего тот или иной метод правового регулирования (о чем говорилось ранее), эти нормы могут быть *дозволяющими*, *предписывающими* и *запрещающими*.

Возможны и другие варианты классификации норм международного права.

3.2. Принципы международного права

Понятие и общая характеристика принципов международного права.

Принципы международного права – общепризнанные нормы международного права наиболее общего характера. В основном они носят императивный характер и содержат обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства в отношении всех и каждого из членов межгосударственного сообщества. Они объединяют нормы международного права разных уровней, распространяющие свое действие на тех или иных участников межгосударственных отношений, в единую правовую систему. Они представляют собой своеобразное цементирующее начало среди огромного количества норм международного права, обязывающих различных его субъектов.

Все общепризнанные принципы международного права подразделяются на основные и отраслевые (или специальные). *Основные* принципы применяются во всех сферах межгосударственных отношений, урегулированных международным правом. Нередко, когда говорят о принципах или общепризнанных принципах международного права, подразумевают именно основные его принципы. Иногда, характеризуя какие-либо действия тех или иных участников межгосударственных отношений как противоречащие международному праву, имеют в виду нарушение его основных принципов, если не подразумевают, что речь идет о нарушении каких-то более конкретных норм, например содержащихся в определенном договоре. В таких случаях, однако, более

правильным будет сослаться на нарушение конкретного договора, а не вообще международного права.

Часто в политическом обиходе упоминают принципы Устава ООН или просто принципы ООН. Как правило, при этом также имеют в виду основные принципы международного права. Практически все основные принципы международного права прямо или косвенно закреплены в Уставе ООН. Они сформулированы главным образом применительно к взаимоотношениям ООН и ее членов, а также к взаимоотношениям между ее членами. Но в действительности их содержание шире.

Значение принципов Устава выходит за рамки ООН. Во-первых, в нем зафиксированы некоторые основные принципы международного права, которые существовали задолго до принятия Устава, например принцип суверенного равенства, принцип невмешательства (хотя они и сформулированы в Уставе, как указывалось выше, применительно к ООН и ее членам).

Во-вторых, ряд принципов Устава только после его принятия получили всеобщее признание и стали рассматриваться в качестве основных принципов международного права. До принятия Устава таких основных принципов не существовало. К ним можно отнести, например, принципы неприменения силы, самоопределения народов. Они не появились внезапно. Их становление потребовало определенного времени. Принцип неприменения силы — запрещение агрессивной войны — возник еще до начала Второй мировой войны. Принцип самоопределения народов упоминался в двусторонних договорах Советского государства с некоторыми азиатскими государствами еще в 1920-х годах. Но именно закрепление в Уставе ООН послужило толчком к его признанию в качестве основного принципа. Несмотря на то что в Уставе они адресованы членам ООН, международное сообщество стало считать, что они распространяются на все государства либо сразу после их принятия (принцип неприменения силы), либо спустя исторически короткий отрезок времени (принцип самоопределения народов). В какой-то степени создатели ООН с самого начала ориентировались на то, что принципы Устава ООН должны получить общее признание. В п. 6 ст. 2 Устава сказано: «Организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются Членами, действовали в соответствии с этими Принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности». Данное положение не следует рассматривать как желание создателей ООН навязать разработанные ими правила всему остальному миру. Опыт Второй мировой войны показал, что поддержание международ-

ного мира и безопасности необходимо для нормального существования всего человечества. С этим было согласно все мировое сообщество. Соблюдение принципов Устава было неременным условием достижения указанной цели, не говоря о том, что некоторые из них уже были признаны всеми как основные. Таким образом, упомянутое положение отвечало настроению всего сообщества государств и способствовало признанию всего комплекса принципов Устава ООН и в качестве основных.

Все общепризнанные принципы международного права, прежде всего основные, неразрывно связаны друг с другом, не существуют изолированно друг от друга. Их нельзя противопоставлять друг другу, ставить на первое место один из них в ущерб другим. Это отражено в принятой Генеральной Ассамблее ООН 24 октября 1970 г. Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Сокращенно ее называют Декларацией о принципах международного права (далее – Декларация 1970 г.). Она раскрывает их содержание, подчеркивая, что принципы Устава, содержащиеся в Декларации, являются основными принципами международного права.

Соответственно, они сформулированы применительно не только к членам ООН, но и вообще ко всем государствам. В Декларации говорится, в частности: «При толковании и применении изложенные выше принципы являются взаимосвязанными, и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов». По своей юридической природе Декларация представляет собой рекомендацию. Однако, поскольку она была принята без голосования, ее можно считать официальным толкованием основных принципов международного права, данным ООН, против которого не возражал ни один из ее членов. Это придает ей особый вес. На нее неоднократно ссылались и продолжают ссылаться в дипломатической практике.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – СБСЕ), подписанный в Хельсинки 1 августа 1975 г., начинается с Декларации 1970 г., которой государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях. Он содержит не международно-правовые, а политические обязательства. Но в Декларации раскрывается содержание основных принципов международного права, т.е. дается их толкование применительно к взаимоотношениям участников так называемого хельсинкского процесса. Их перечень является более подробным по сравнению с перечнем принципов, кото-

рый дается в Декларации 1970 г. Так, в качестве отдельных принципов выделены принципы уважения прав человека и нерушимости границ. Последний отражает прежде всего специфику ситуации в Европе и представляет собой своеобразное продолжение и модификацию принципа территориальной целостности. В Заключительном акте также подчеркивается взаимосвязанность закрепленных в нем принципов. В нем говорится: «Все принципы, изложенные выше, имеют первостепенную важность, и, следовательно, они будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других».

Нет абсолютно точного перечня основных принципов международного права. В одних случаях он может быть более детальным, в других — более коротким. Иногда какие-либо принципы объединяют в один, иногда, наоборот, тот или иной принцип разделяют на два или даже на три. Вместе с тем в целом можно дать достаточно четкий и полный перечень таких принципов, опираясь на международные документы.

Среди *отраслевых* принципов международного права наиболее известны принцип свободы открытого моря и принцип исключительного суверенитета государства над своим воздушным пространством. Практически в каждой отрасли международного права имеются свои принципы. Они более конкретны, чем основные, и применяются именно в той сфере межгосударственных отношений, которая регулируется данной отраслью. По сравнению с другими нормами своей отрасли они занимают более высокое положение и, как и основные принципы, имеют преимущественно императивный характер. Из сравнительно недавно возникших отраслевых принципов следует отметить принцип недопустимости национального присвоения тех или иных частей территорий, не находящихся под суверенитетом каких-либо государств, и принцип нахождения таких территорий в пользовании всех государств мира.

Существует еще понятие *общих* принципов права. Иногда их отождествляли с общепризнанными принципами международного права. В п. «с» ст. 38 Статута Международного суда ООН предусматривается, что Суд при решении переданных ему споров применяет наряду с конвенциями (т.е. договорами) и международными обычаями «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями» (т.е. государствами). Упоминание «цивилизованных наций» явно устарело. Деление наций и народов на цивилизованные и нецивилизованные давно ушло в прошлое. Сохранение выражения «цивилизованные нации» в Статуте, которое перешло в него из Статута действовавшей

во времена Лиги Наций Постоянной палаты международного правосудия (являвшейся в некотором отношении предшественницей Международного суда), иногда объясняют тем, что его авторы якобы хотели подчеркнуть «нецивилизованную» сущность гитлеровской Германии и ее союзников. В современных условиях предпочитают говорить просто об общих принципах права. Большинство теоретиков и практиков в настоящее время считают, что это определенные логические правила, выражающие закономерности, свойственные праву вообще, как международному, так и внутригосударственному. Многие из этих правил были сформулированы еще древнеримскими юристами, например: «Никто не может передать другому больше прав, чем имеет»; «Право не может возникнуть из правонарушения»; «В договорах следует исходить из намерения сторон, а не из одних только употребленных ими слов»; «Каждое толкование документов должно быть таким, если это возможно, чтобы все противоречия были устранены»; «Когда разрешено большее, меньшее считается разрешенным» и т.д.

Содержание основных принципов международного права. Международные документы свидетельствуют о том, что последовательность расположения основных принципов международного права может быть различной. Это еще раз подтверждает, что они одинаково важны и взаимосвязаны, и не столь уж существенно, какой из них поставлен раньше, а какой — позже. Достаточно сравнить Устав ООН, Декларацию 1970 г. и Заключительный акт СБСЕ 1975 г., чтобы убедиться в правильности такого вывода. Однако желательно все-таки сгруппировать их по какому-либо критерию. Если исходить из метода правового регулирования, то на первое место можно поставить дозволяющие принципы, затем запрещающие и после них предписывающие. Только один из них может быть отнесен к *дозволяющим* — принцип суверенного равенства государств, и то с определенными оговорками, поскольку имеет элементы предписательного характера. К *запрещающим* принципам можно отнести принципы невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, и неприменения силы. *Предписывающими* являются принципы мирного разрешения международных споров, территориальной целостности и неприкосновенности государств, равноправия и самоопределения народов, уважения прав человека, добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств и сотрудничества. Все они в первую очередь адресованы государствам — основным субъектам международного права, однако в той мере, в какой это возможно (*mutatis mutandis*), регулируют межгосударственные отношения с участием и других субъектов международного права.

Принцип суверенного равенства государств означает, что все государства как суверенные образования равны и независимы юридически друг от друга. Размеры их территории, количество населения, экономическая и военная мощь, уровень развития и т.д. значения не имеют. Государственный суверенитет – особое правовое качество или свойство государства, признаваемое, согласно этому принципу, за любым государством, возникающее вместе с государством и исчезающее вместе с прекращением его существования. Это правовой символ политико-правовой самостоятельности государства, его полновластия в пределах своей территории и независимости от других государств. Принцип суверенного равенства получил отражение в п. 1 ст. 2 Устава ООН. Его содержание раскрыто в упоминавшейся выше Декларации 1970 г., а также применительно к взаимоотношениям участников хельсинкского процесса в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. Он включает обязательство всех государств уважать суверенитет друг друга. Обязательство уважать суверенитет государств распространяется и на остальных субъектов международного права.

Суверенное равенство государств не предполагает механического совпадения всех их прав и обязанностей. Основные права и обязанности государств действительно одинаковы. Но, заключая друг с другом договоры, государства могут предусматривать в них такие права и обязанности по отношению друг к другу, каких нет у других государств, а также добровольно ограничивать свои права. Важно, чтобы при этом не допускалась дискриминация и не наносился ущерб суверенитету участников и третьих государств.

В силу данного принципа государства свободно выбирают и развивают свои политические, социальные, экономические и культурные системы, определяют свою внешнюю и внутреннюю политику, решают вопросы об участии в международных договорах и организациях. Свой суверенитет государство реализует путем совершения суверенных актов, выражающих его полновластие в пределах собственной территории и независимость на международной арене. В некоторых случаях государство вправе совершать суверенные акты и за пределами своей территории, например вести разработку природных ресурсов своего континентального шельфа, оказывать защиту своим гражданам, находящимся за рубежом. При этом оно должно действовать таким образом, чтобы не посягать на суверенитет других государств.

Важнейшим проявлением суверенитета государства является его *юрисдикция*. Ее не следует смешивать с юрисдикцией судебных органов – полномочиями рассматривать определенные категории дел.

Юрисдикция государства — его правовая власть, заключающаяся в том, что оно устанавливает, в каких пределах оно требует выполнения своих правовых велений, т.е. предписаний и запретов (так называемая предписательная юрисдикция), а также в каких пределах оно привлекает к ответственности за нарушение своих правовых велений (так называемая исполнительная юрисдикция). Так, государства, как правило, требуют, чтобы граждане, даже находясь за границей, соблюдали их законы. Однако государство не может, пока граждане находятся за границей, реально привлечь их к ответственности, если они нарушили его законы. Практически государства это могут сделать тогда, когда такие граждане окажутся на их территории. Государства устанавливают свою юрисдикцию не произвольно. Они не вправе вторгаться в сферу суверенной власти других государств, должны соблюдать международные договоры и обычаи. Например, государство не может распространять свою предписательную юрисдикцию на иностранных граждан, находящихся вне его территории, не говоря уж об исполнительной. Здесь возможны некоторые исключения. Иностранные граждане, совершившие преступление по законам государства их пребывания и уехавшие на родину, скрывшись от правосудия, могут быть привлечены к ответственности, если они приедут в государство, где они совершили преступление. Государство вправе привлечь к ответственности пиратов, захваченных его военным кораблем в открытом море.

В зависимости от сферы распространения юрисдикции государства различают *личную* юрисдикцию (обычно распространяющуюся на граждан государства независимо от их местонахождения), *территориальную* (распространяющуюся на всех лиц, находящихся в пределах территории государства, за некоторыми исключениями, относящимися к иностранным дипломатам и другим лицам, пользующимся иммунитетом), *охранительную* (распространяющуюся в редких случаях на иностранцев, нанесших ущерб государству извне, например на военных преступников) и *универсальную* (основанную на международных договорах и распространяющуюся на лиц, совершивших определенные действия, независимо от гражданства таких лиц, места совершения действий и того, какому государству причинен ущерб, например на пиратов).

С учетом того, какой характер ответственности повлечет за собой возможное правонарушение, юрисдикцию государства подразделяют на уголовную, гражданскую и административную.

Принцип невмешательства представляет собой обязательство государств и других субъектов международного права не вмешиваться

прямо или косвенно в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию какого-либо государства. Часто употребляют упрощенную формулировку – говорят о недопустимости вмешательства во внутренние дела государства. Более точным будет указание на недопустимость вмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств, поскольку согласно ряду международных документов к внутренней компетенции государств относятся наряду с действительно внутренними делами (принятие конституции, назначение даты проведения выборов) и внешние (определение внешнеполитического курса, решение присоединиться к какому-либо международному договору и т.п.). В соответствии с данным принципом недопустимо любое вмешательство независимо от его интенсивности: экономическое, политическое, военное. Принцип невмешательства отражен в п. 7 ст. 2 Устава ООН (применительно к ООН и ее членам). В более широком плане он сформулирован в Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 г., и в Декларации 1970 г., в которой воспроизведен с незначительными изменениями текст Декларации 1965 г. Он также включен в Заключительный акт СБСЕ 1975 г.

Дела, входящие во *внутреннюю компетенцию*, – это такие дела, которые государство вправе решать самостоятельно, без согласования с другими членами международного сообщества и не обязано представлять на рассмотрение на каком-либо международном уровне. Установить точный перечень таких дел невозможно. Граница между ними и международными делами исторически подвижна. Например, экологические проблемы в начале XX в. никого не интересовали, в середине XX в. решались на национальном уровне, а в настоящее время стали, бесспорно, международными. Перестала относиться к сфере внутренней компетенции государств значительная часть вопросов, касающихся осуществления прав человека.

Типичным для внутренней компетенции государств является решение таких вопросов, как установление структуры государственных органов, налогов, порядка назначения должностных лиц.

Типичными международными делами считают поддержание и укрепление международного мира и безопасности, освоение космоса и Мирового океана, борьбу с эпидемиями.

В западной доктрине и практике распространена точка зрения, согласно которой недопустимым является лишь вмешательство в узком смысле, «диктаторское», связанное с применением насилия или

его угрозой (так называемая интервенция). В отечественной доктрине и практике всегда придерживались иной точки зрения, считая, что любое вмешательство недопустимо, включая даже попытку поставить на обсуждение в международном органе вопрос, относящийся к внутренней компетенции государства, и само его обсуждение. Подавляющее большинство государств поддержало последнюю точку зрения, проголосовав 9 декабря 1981 г. в Генеральной Ассамблее ООН за Декларацию о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств. Против проголосовали западные государства. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. говорится о недопустимости вмешательства в широком смысле, и термины «вмешательство» и «интервенция», если сравнить тексты Акта на разных языках, понимаются как синонимы.

Государства добровольно могут сделать предметом обсуждения в каком-либо международном органе вопросы, относящиеся к внутренней компетенции. Они также могут заключить с другими государствами по таким вопросам международные договоры. Например, государства довольно часто заключают друг с другом договоры по вопросам гражданства. От этого данные вопросы не перестают по существу, т.е. по своей природе, относиться к их внутренней компетенции, они приобретают ограниченное международное значение для их участников.

Каждое государство самостоятельно определяет, представляет та или иная акция вмешательство в дела, входящие в его внутреннюю компетенцию, или нет. Это не относится к вопросам, имеющим общепризнанное международное значение. Кроме того, если согласно Уставу ООН Совет Безопасности решил, что какая-либо ситуация требует применения принудительных мер, то такая ситуация тем самым признается международным вопросом и принцип невмешательства на нее в любом случае не распространяется. Совет Безопасности вправе также расследовать любой спор с целью определить, не может ли его продолжение угрожать международному миру и безопасности. Это расследование не является нарушением принципа невмешательства. Если Совет Безопасности пришел к выводу, что продолжение спора или ситуации может угрожать международному миру и безопасности, рассматриваемый вопрос тем самым признается международным.

Принцип неприменения силы — обязательство государств не прибегать к силе или угрозе ее применения в межгосударственных отношениях. Речь идет главным образом о недопустимости применения силы и угрозы ее применения с целью разрешения международных споров или вообще международных конфликтных ситуаций. Последние могут

возникнуть и при отсутствии предмета спора, например в результате необоснованных односторонних претензий, политических трений и разногласий, вызванных столкновением интересов, не связанных с выдвиганием ответных претензий, и т.п. На сферу внутрисостоятельных отношений этот принцип не распространяется. В п. 4 ст. 2 Устава ООН сказано: «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций...» Содержание принципа неприменения силы раскрыто в Декларации 1970 г. и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.

Согласно утвердившемуся в доктрине и практике мнению применение силы в нарушение данного принципа рассматривается как самый опасный вид агрессии — агрессивная война, которая в Декларации 1970 г. объявляется преступлением против мира.

14 декабря 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла без голосования Определение агрессии. В нем раскрывается содержание вооруженной агрессии. К ней в соответствии с Определением относится ряд действий государств, представляющих наиболее серьезные и типичные акты применения вооруженной силы, причем они квалифицируются как агрессия в том случае, если какое-либо государство совершило их первым (принцип первенства). Отступления от принципа первенства возможны, если Совет Безопасности ООН признает, что какие-либо действия в силу тех или иных обстоятельств, в том числе отсутствия серьезных последствий, не являются актами агрессии. Совету Безопасности принадлежит исключительное право выносить юридически значимое, общеобязательное решение о том, был или не был совершен акт агрессии. К таким актам он может отнести и действия, которые не предусмотрены в Определении.

В Декларации 1970 г. и других международных документах приводятся наиболее характерные акты применения силы или угрозы ее применения, к которым государства обязуются не прибегать. В ряде случаев сферы действия принципа неприменения силы и принципа невмешательства совпадают. Так, военная интервенция нарушает оба принципа.

Запрещено как прямое применение силы, например вторжение регулярной армии одного государства на территорию другого, военная оккупация и т.п., так и косвенное — засылка на территорию другого государства вооруженных банд, наемников, оказание помощи одной

из сторон в гражданской войне, участие в гражданской войне, организация террористических актов на территории другого государства и т.д.

Недопустимым считается не только применение вооруженной силы или угроза ее применения в нарушение принципа неприменения силы, но и осуществление иных *силовых актов, не имеющих военного характера*. К таким актам относятся, например, действия, посягающие на экономическую безопасность государства. Еще в 1953 г. Советский Союз внес в Генеральную Ассамблею ООН предложение, содержащее широкое определение агрессии, включавшее также понятия экономической и идеологической агрессии. Под идеологической агрессией понималась пропаганда войны, применения оружия массового уничтожения, фашистско-нацистских взглядов и т.п. Термин «идеологическая агрессия» носил отпечаток политической конъюнктуры. Но нельзя исключать возможность того, что некоторые виды психологического давления со стороны одного государства на другое могут достигать интенсивности, позволяющей их отнести к мерам силового характера, которые хотя и не являются нарушением мира, но создают для него угрозу. В Декларации 1970 г. указывается, что государства обязаны воздерживаться от пропаганды агрессивных войн. Следовательно, пропаганда агрессивных войн рассматривается как нарушение принципа неприменения силы. В ней отмечается также необходимость воздерживаться, в частности, от подстрекательства к гражданской войне или совершению террористических актов на территории другого государства. Концепция недопустимости применения силы в широком смысле нашла отражение в Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 18 ноября 1987 г.

Согласно Декларации 1970 г. признается недопустимым использование репрессалий, связанных с применением силы. *Репрессалии* — действия одного государства, направленные против другого в ответ на совершенное последним международное правонарушение, которые, если бы пострадавшее государство совершило их первым, в любом случае считались бы международным правонарушением. Репрессалии в целом признаются правомерными. Указанное выше ограничение использования репрессалий обычно относят к вооруженным репрессалиям (например, попыткам применить вооруженную силу в ответ на задержание дипломатов).

Устав ООН предусматривает возможность правомерного применения силы. Об этом говорится в Декларации 1970 г., Определении агрессии, других резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и решениях международных

конференций. Правомерным применением вооруженной силы являются осуществление государством права на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженного нападения, применение принудительных мер военного характера по решению Совета Безопасности ООН и вооруженная борьба народов против попыток воспрепятствовать реализации ими своего права на самоопределение (в границах, установленных принципом равноправия и самоопределения народов).

Принцип мирного разрешения международных споров — обязательство государств разрешать все свои международные споры мирными средствами. В п. 3 ст. 2 Устава ООН говорится о том, что члены Организации разрешают свои споры мирным образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость. И в Декларации 1970 г., и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. указывается, что государства вправе свободно выбирать мирные средства урегулирования споров. Если они не достигнут разрешения спора путем одного из избранных ими средств, то обязаны продолжать искать другие мирные средства.

Государства, являющиеся сторонами в международном споре, должны воздерживаться от каких-либо действий, которые могут ухудшить положение настолько, что подвергнут угрозе поддержание международного мира и безопасности, обострят спор и сделают более трудным его разрешение. Государства, кроме того, должны стремиться к скорейшему разрешению спора, в который они вовлечены.

В практике сложился ряд мирных средств разрешения международных споров, которые государства могут использовать в комбинации друг с другом. Существуют также международные документы, в том числе договоры, регламентирующие применение тех или иных мирных средств, устанавливающие порядок обращения к ним, последовательность их применения и т.д.

Принцип мирного разрешения международных споров имеет более широкое содержание, чем это вытекает из его формулировки. Он распространяется не только на споры, возникающие в межгосударственных отношениях, но и на любые конфликтные ситуации, которые могут возникнуть на этом уровне. Так, заинтересованные государства не всегда признают существование споров между ними даже при наличии взаимных претензий. Однако такие претензии могут серьезно обострить международную обстановку и требуют применения мирных средств урегулирования. То же самое можно сказать и об односторонних претензиях одного государства к другому, которые последнее отвергает (например, территориальные претензии). Не все мирные средства можно в таких случаях использовать. Например, для передачи

дела в международный арбитраж или суд между сторонами должно быть прежде всего достигнуто согласие относительно предмета спора и передачи его на рассмотрение суда или арбитража. Но всегда можно использовать какие-то мирные средства, подходящие для урегулирования конкретной конфликтной ситуации.

Если Совет Безопасности ООН, расследовав какой-либо спор или ситуацию, решил, что их продолжение не может угрожать международному миру и безопасности, это не снимает с заинтересованных сторон обязанности стремиться к их мирному урегулированию.

Принцип территориальной целостности и неприкосновенности государств представляет собой обязательство каждого государства уважать территориальную целостность и неприкосновенность любого другого государства. В Уставе ООН он прямо не закреплен.

В п. 4 ст. 2 Устава, посвященном принципу неприменения силы, указывается на недопустимость применения силы или угрозы ее применения прежде всего против территориальной неприкосновенности и политической независимости государств. В официальных текстах Устава имеются некоторые терминологические расхождения: так, в русском тексте употребляется выражение «территориальная неприкосновенность», а в английском — «территориальная целостность», поэтому в отечественной юридической литературе данный принцип называют принципом территориальной целостности и неприкосновенности государств. Под *целостностью* подразумевают юридическое единство территории государства, а не географическое: отдельные части территории государства могут быть физически не связанными друг с другом. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. территориальная целостность государств выделена в качестве отдельного принципа.

Сопоставляя соответствующие положения Устава ООН, Декларации 1970 г., Определения агрессии, Заключительного акта СБСЕ 1975 г. и других международных документов, можно назвать основные элементы этого принципа. В первую очередь территория государства не может быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения, т.е. не может быть аннексирована. Она также не может быть объектом военной оккупации в результате угрозы силой или ее применения. Территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, признаются неправомерными, недействительными.

Из принципа территориальной неприкосновенности и целостности вытекает обязательство государств признавать *неприкосновенность границ друг друга*. Иногда его считают отдельным принципом, представляющим

собой как бы продолжение принципа территориальной целостности и неприкосновенности государств. В модифицированном виде как принцип нерушимости границ он нашел отражение в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. В нем акцентируется не неприкосновенность государственных границ, т.е. недопустимость их нарушения, особенно путем применения силы (это само собой разумеется), а недопустимость перекройки границ путем любых посягательств на них, а также выдвигания территориальных претензий участниками хельсинкского процесса.

Принцип равноправия и самоопределения народов — обязательство государств признавать, уважать и обеспечивать равноправие и самоопределение народов. Он закреплен в п. 2 ст. 2 Устава ООН. Его содержание раскрыто в ряде международных документов: в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г., Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г. (в Акте он сформулирован как принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой), Венской декларации и Программе действий, принятой Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г. Право народов на самоопределение не тождественно праву наций на самоопределение. Народ — понятие более широкое, чем нация. Народ могут образовывать несколько наций, говорящих на разных языках, но имеющих общую культуру и сознающих свое единство (например, швейцарцы). Известны случаи, когда народ еще не сложился в нацию. Так, ряд африканских народов все еще в значительной степени состоит из племен, но никто не отрицал права этих народов на самоопределение. Право наций на самоопределение не должно осуществляться в ущерб праву народа на самоопределение или противопоставляться ему. Если речь идет о самоопределении, то должно учитываться мнение не только нации, проживающей на данной территории, но и других, более мелких национальных групп, образующих вместе с этой нацией единое общество и народ.

Согласно международным документам все народы имеют право свободно, без вмешательства извне определять свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие. Каждый народ вправе, в частности, решать, каким способом осуществлять свое самоопределение — создавать собственное государство, присоединиться к другому государству и т.д.

Государства обязаны воздерживаться от любых насильственных действий, препятствующих осуществлению народами их права на самоопределение. Однако право на отделение и создание собственного

государства не является обязательным элементом права на самоопределение. В международных документах подчеркивается, что право на самоопределение не должно истолковываться как поощряющее или санкционирующее любые действия, которые вели бы к расчленению или нарушению территориальной целостности государств, соблюдающих принцип равноправия и самоопределения народов и обеспечивающих представительство в своих органах всех слоев населения без различия расы, вероисповедания, цвета кожи и т.д.

Право на отделение как возможный вариант осуществления права на самоопределение, безусловно, признано за народами, проживающими на территории тех государств, которые не соблюдают принцип самоопределения, народами колоний и других зависимых территорий, народами, чьи территории были аннексированы после принятия Устава ООН, и народами, имеющими право на отделение согласно конституции того или иного государства.

Принцип уважения прав человека — обязательство государства уважать и соблюдать права человека, а также содействовать их всеобщему уважению и соблюдению. Этот принцип закреплен в Уставе ООН косвенно. В п. 3 ст. 1 Устава в качестве одной из целей ООН называется осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В ст. 55 Устава говорится о том, что ООН содействует всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. уважение прав человека выделено в качестве отдельного принципа. В первую очередь государства обязаны обеспечить уважение прав человека всех лиц, находящихся в пределах их юрисдикции, т.е. под их властью. Обязательство уважать и соблюдать права человека впоследствии было конкретизировано во многих международных документах (договорах, резолюциях международных организаций и конференций). Среди них наиболее известны Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., положения которой постепенно превратились в международный обычай, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., Венская декларация и Программа действий от 25 июня 1993 г. и ряд региональных документов, в частности документы Конференции СБСЕ по человеческому измерению 1989–1991 гг., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и др.

Права человека и основные свободы – важнейшие права, которые мировым сообществом считаются необходимыми для обеспечения нормального существования человека в современном обществе. В самом Уставе ООН их перечень не дается, в нем содержатся некоторые указания на то, о каких правах и свободах идет речь. Так, в преамбуле Устава говорится о достоинстве и ценности человеческой личности, равноправии мужчин и женщин, равенстве прав больших и малых наций, социальном прогрессе и улучшении условий жизни при большей свободе и т.д. Права и свободы – явления одноплановые, поэтому ради краткости их иногда называют просто «права человека». Их перечень, который можно найти во Всеобщей декларации, Пактах о правах человека и других документах, нельзя считать исчерпывающим. По мере развития межгосударственных отношений и человеческого общества он может быть продолжен.

Нарушением принципа уважения прав человека считаются прежде всего грубые и массовые нарушения этих прав. Вместе с тем за последнее десятилетие утвердилось мнение, что и индивидуальные случаи нарушений прав человека могут представлять собой международную проблему. Точных общих критериев, дающих возможность определить, при каких условиях такие случаи подлежат рассмотрению в международных органах, нет. Но государства могут заключать и заключают международные договоры, предусматривающие процедуру рассмотрения индивидуальных случаев. Практика показывает, что время от времени государства привлекают внимание международных органов (например, Комитет по правам человека ООН) к некоторым индивидуальным случаям нарушения прав человека, и это не воспринимается как вмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства, в пределах юрисдикции которого такие случаи имели место.

Принцип добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств сформулирован в п. 2 ст. 2 Устава ООН. В этом пункте подчеркивается, что члены ООН должны добросовестно выполнять принятые ими на себя обязательства по Уставу. В действительности его содержание значительно шире, о чем свидетельствуют положения Декларации 1970 г. и Заключительного акта СБСЕ 1975 г., посвященные данному принципу.

Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права, а также обязательства, вытекающие из договоров, в которых оно участвует, если эти договоры действительны

согласно указанным принципам и нормам. Еще в Древнем Риме было провозглашено правило «*Pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться)».

Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, вытекающие из распространяющих на него действие обычных норм международного права. Наконец, каждое государство обязано добросовестно выполнять обязательства, взятые им на себя в одностороннем порядке.

В том случае, когда обязательства, вытекающие из международных договоров, противоречат обязательствам членом ООН по Уставу ООН, преимущественную силу, согласно ст. 103 Устава, имеют обязательства по Уставу.

Принцип добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств распространяется не только на государства, но и на другие субъекты международного права.

Принцип сотрудничества государств — обязательство государств сотрудничать друг с другом независимо от различий их политических, экономических и социальных систем во всех областях международных отношений. Этот принцип не включен в число принципов, содержащихся в ст. 2 Устава ООН, но он вытекает из целей ООН. В Декларации 1970 г. и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. он выделен в качестве самостоятельного принципа. Он является своеобразным связующим звеном между всеми другими основными принципами международного права.

Согласно Декларации 1970 г. целями межгосударственного сотрудничества являются поддержание международного мира и безопасности, содействие международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов.

В Декларации перечисляются основные сферы межгосударственного сотрудничества. Они охватывают такие вопросы, как поддержание международного мира и безопасности, установление всеобщего уважения и соблюдения прав человека, ликвидация всех форм расовой дискриминации и религиозной нетерпимости, развитие экономических, социальных, культурных и торговых отношений, а также отношений в области науки и техники, осуществление предусмотренных Уставом ООН определенных индивидуальных и совместных мер.

В международных документах не говорится, что данный принцип относится как к государствам, так и к другим участникам межгосударственных отношений, но это очевидно.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое нормы международного права?
2. Что такое принцип международного права?
3. В чем заключается различие между императивными и диспозитивными нормами международного права?
4. В чем отличие отраслевых принципов международного права от основных?
5. Какие основные принципы международного права возникли в результате принятия Устава ООН?

Литература

Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы (*jus cogens*). Тбилиси, 1982.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Международное публичное право: Сборник документов. Т. 1. М., 1996. С. 2–8.

Лукашук И.И. Международное право: Общая часть. 3-е изд. М., 2005.

Лукашук И.И. Нормы международного права. М., 1997.

Хименес де Аречага Э. Современное международное право. М., 1983. С. 20–58, 135–176.

Черниченко С.В. Теория международного права. Т. 1. М., 1999. С. 17–48.

Шестаков Л.Н. Императивные нормы в системе современного международного права. М., 1981.

Brownlie J. Principles of Public International Law. 6th ed. Oxford, 2003.

ГЛАВА 4. ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

4.1. Общая характеристика источников международного права. – 4.2. Международные договоры. – 4.3. Международный обычай. – 4.4. Решения международных организаций и конференций. – 4.5. Вспомогательные средства для определения международно-правовых норм. – 4.6. Кодификация международного права.

4.1. Общая характеристика источников международного права

Как указывалось в гл. 2 настоящего учебника, источниками международного права являются формы, в которых оно воплощается, существует.

Поскольку к источникам международного права относится определенная категория международно-правовых актов, необходимо помнить, что такое международно-правовой акт. С одной стороны, он является разновидностью правовых актов вообще, а с другой — отличается от внутригосударственного правового акта. *Правовой (юридический) акт* имеет два значения: во-первых, это волеизъявление, действие, вызывающее правовые последствия, а во-вторых, это результат действия, воплощенный в виде правового предписания, дозволения или запрета, выраженных в определенной форме. Подобная двойственность всегда присуща понятию правового (юридического) акта.

Сам термин «акт» уже говорит о том, что речь идет о поступке, поведении, действии какого-либо лица (индивида, юридического лица, государства). Свидетельство правового характера этого акта — то, что данное волеизъявление объективируется в конкретной форме и порождает правовые последствия. Именно волевой, причем целенаправленно волевой, характер позволяет выделить юридические акты среди прочих юридических фактов (событий, явлений природы и т.п.). Но не только это. Есть действия, поступки, влекущие за собой правовые последствия, но они тем не менее не относятся к юридическим актам. Особое

значение здесь имеет внешнее выражение воли, та форма, в которой она выражена и закрепляется, так как форма выражения воли является решающим свидетельством совершения правового акта.

В качестве юридического акта рассматриваются не любые юридически значимые, порождающие правовые последствия действия, а только порождающие юридические последствия действие, поступок, которые совершены и зафиксированы в определенном порядке и форме, устанавливаемых нормами права (определенным лицом, выступающим от имени государства по его предписанию или с его дозволения, устно или письменно, с использованием определенной процедуры). Когда мы говорим о правовом акте как об источнике права, то имеем в виду конечный результат волеизъявления, форму, в которую оно выливается.

Понятие юридического акта охватывает *нормативные акты* и *индивидуальные акты* (т.е. рассчитанные на однократное применение). Иногда считают, что акты применения права могут быть только индивидуальными. Между тем это не так. Актом применения права может быть и нормативный, и индивидуальный акт. Нормативный акт, принимаемый в порядке конкретизации более высокого в иерархическом отношении «вышестоящего» акта, предусматривающего принятие на его основе другого нормативного акта (например, постановление правительства о порядке осуществления того или иного закона), безусловно, является актом применения норм соответствующего «вышестоящего» нормативного акта. Вместе с тем существуют нормативные акты, так сказать, первоначальные, которые не выступают как акты применения. К ним относятся конституции государств, международные договоры наиболее высокого уровня (так называемые межгосударственные договоры, по терминологии российского законодательства).

Международно-правовой акт — это порождающее международно-правовые последствия действие субъектов международного права, совершенное в установленном ими порядке и зафиксированное в определенной форме, отражающей их намерение облечь результаты этого действия именно в данную форму. Оно может совершаться в некоторых случаях и одним субъектом международного права (международной организацией от своего имени), но оно всегда либо непосредственно, либо в конечном счете выражает соглашение между субъектами международного права и призвано оказывать регулирующее воздействие на межгосударственные отношения. Международно-правовой акт — отражение и результат целенаправленной деятельности субъектов международного права, поэтому его можно рассматривать как форму либо явно выраженного соглашения субъектов международного права,

либо представляющего собой производное такого соглашения (акт международной организации).

Источниками международного права в широком смысле, о котором сказано выше, можно, таким образом, считать следующие международно-правовые акты: международные договоры (нормативные, а также индивидуальные, не опирающиеся на нормативную основу); решения международных конференций, имеющие обязательный характер, поскольку они не опираются на нормативную основу (например, содержащие правила процедуры конференции), или даже индивидуальные (например, предусматривающие проведение семинара на какую-либо тему и т.п.); решения международных организаций, имеющие юридически обязательный характер и предусматривающие правила, рассчитанные на неоднократное применение, т.е. нормативные решения.

Основными среди таких источников являются *нормативные международно-правовые акты*, или, иными словами, источники международно-правовых норм. Наряду с ними встречаются международно-правовые акты смешанного типа, которые содержат как нормативные, так и индивидуальные дозволения, предписания и запреты. К ним можно отнести, например, некоторые договоры о территориальных уступках. Положение, предусматривающее передачу одним государством другому части своей территории, носит индивидуальный характер, но оно часто сопровождается правилами, которые регулируют вопросы, связанные с изменением подданства населением передаваемой территории, и т.д. Такие права рассчитаны на неоднократное применение, и соответствующие положения договора могут быть отнесены поэтому к нормативным.

Нельзя отождествлять международно-правовой акт и международно-правовой документ. На практике смешение международно-правового акта и международно-правового документа иногда не имеет существенного значения, но лучше его избегать.

Международно-правовой документ — формальная фиксация совершения международно-правового акта (нормативного и индивидуального, источника международного права и акта его применения, не являющегося его источником), доказательство его существования. Разницу между актом и документом можно показать на простом примере: уничтожение документа, как правило, не означает аннулирования правового акта, а лишь затрудняет доказывание его совершения, принятия, действия. Исчезновение одного из экземпляров подлинника международного договора в результате стихийного бедствия не отражается на правовом существовании данного договора, поскольку исчез не сам договор, а отпечатанный определенным образом, на определенной бумаге и т.д. текст договора, т.е. документ.

Международный договор, заключенный в виде обмена нотами, — единый правовой акт, формальным доказательством его заключения служат два документа — соответствующие ноты. Следовательно, надо видеть разницу между международно-правовым актом, содержание которого составляют нормы международного права и индивидуальные международно-правовые установки, и документом или документами, свидетельствующими о его принятии, существовании, действии.

Международный акт — понятие, которое охватывает как международно-правовые акты, так и принятые двумя и более участниками межгосударственных отношений акты политического характера, которые не содержат правовых дозволений, предписаний и запретов (совместные заявления, коммюнике, Хельсинкские договоренности и т.д.). Доказательством их принятия, существования также являются соответствующие международные документы.

4.2. Международные договоры

Международный договор — родовое наименование международно-правового акта, фиксирующего согласование волеизъявлений двух или более субъектов международного права, имеющее целью установить связывающие их дозволения, предписания и запреты, обеспечиваемые принудительной силой государств, и облеченное в форму, указывающую на то, что эти дозволения, предписания, запреты содержат описания обязательств определенных сторон в отношении друг друга.

Любое определение международного договора страдает теми или иными недостатками, поэтому оно всегда требует каких-то комментариев. Международный договор — родовое наименование наиболее важных категорий международно-правовых актов, принятое в отечественной доктрине. Иногда в таком же смысле употребляются и другие термины. Например, в ст. 38 (подп. «а» п. 1) Статута Международного суда как родовое используется понятие «международные конвенции». В американской доктрине понятие «международный договор» ассоциируется с договорами, подлежащими ратификации.

Необходимо подчеркнуть, что международный договор в современном понимании — это договор между двумя и более субъектами международного права, в первую очередь между государствами, но не только между ними. Международный договор представляет собой международно-правовой акт — либо нормативный, либо индивидуальный. Международно-правовым он является, поскольку, во-первых,

выступает как форма воплощения согласованных волеизъявлений не одного, а как минимум двух участников межгосударственных отношений; во-вторых, обеспечивается принудительной силой государств (в конечном счете именно государств), которая должна осуществляться в порядке и рамках, предусмотренных международным правом; в-третьих, регулируется международным правом (имеется в виду порядок заключения, действия, прекращения и т.п.).

Особое значение имеет то, что международный договор подпадает под регулятивное воздействие международного права. Не случайно в ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. указывается, что договор означает соглашение, регулируемое международным правом.

В настоящее время международный договор занимает в количественном отношении первое место среди основных источников международного права. Международный договор, как правило, юридически обязателен только для его участников, которые в качестве предварительного условия непременно должны быть участниками межгосударственных отношений. Его форма, как и наименование, не влияет на обязательность договора для участников. Не существует каких-либо правил относительно того, как называть международный договор — договором, соглашением, конвенцией, пактом, декларацией, протоколом или как-нибудь иначе. Заключаящие его участники межгосударственных отношений сами выбирают, какой вид наименования ему подходит и как его озаглавить.

Международные договоры могут быть заключены *в письменной форме и устно*. Подавляющее большинство международных договоров заключается в письменной форме. Устные договоры — явление чрезвычайно редкое. Существует мнение, согласно которому устные договоры и так называемые джентльменские соглашения — одно и то же. Распространена также точка зрения, в соответствии с которой джентльменские соглашения не имеют юридического характера и содержат лишь моральные обязательства, не являясь, таким образом, международными договорами. По-видимому, устные договоры, как бы их ни называли, могут быть и юридически обязывающими актами. Просто их форма не всегда дает возможность провести четкую границу между ними и соглашениями, содержащими чисто моральные обязательства. В современных условиях устные договоры предпочитают фиксировать в каких-либо актах типа коммюнике, которые не рассматриваются сами по себе как договоры, но служат доказательством их заключения, передавая их содержание.

В свою очередь договоры в письменной форме подразделяются на *классические* (состоящие из преамбулы, основной части, заключительной части) и договоры в упрощенной форме, или, как их еще называют, *неформальные*. К последним относятся соглашения, заключаемые путем обмена нотами, а также разного рода договоренностей, находящихся отражение в различных актах: итоговых документах, совместных декларациях и т.д. Термин «договоренность» не всегда означает договор упрощенной формы. Договоренности нередко содержат политические нормы, как, например, многочисленные договоренности, достигнутые в рамках ОБСЕ. Иногда неопределенность термина «международные договоренности» используется в тех случаях, когда по политическим причинам стремятся избежать четкой квалификации юридической природы оформляющих их международных документов (например, деклараций о намерениях).

Если государство (или иной субъект международного права) признает для себя обязательными положения какого-либо международного договора, не становясь его участником, или же берет на себя международно-правовое обязательство в одностороннем порядке, можно считать, что тем самым образуются нормы международного права, закрепляющие соответствующие обязательства. Источниками таких норм становятся неформальные международные договоры.

4.3. Международный обычай

Международный (международно-правовой) обычай, рассматриваемый как источник международного права, — форма воплощения норм международного права, возникающих стихийно в практике межгосударственного общения, которая не является письменной.

«Международный обычай» — термин, используемый для обозначения как одного из основных источников международного права, так и самих норм международного права, возникающих не в результате целенаправленного правотворческого процесса и существующих не в письменной форме. На эти два значения указанного термина не обращают внимания, поскольку форма и содержание международного обычая неразрывно друг с другом связаны. Строго говоря, международный обычай — форма существования определенной категории норм международного права, их источник, а содержание международного обычая — нормы международного обычного права.

Отсутствие письменной формы не является исключительным признаком международного обычая, поскольку могут заключаться и устные

международные договоры. Но содержащиеся в них нормы (и индивидуальные установки) создаются целенаправленно, в то время как обычные нормы вырастают из практики. Особенности создания тех и других предопределяют их источник: в одном случае это международный договор, а в другом – обычай.

Три признака международного обычая – всеобщность признания, единообразие применения, признание в качестве юридически обязательного правила (*opinio juris*) – относятся не столько к нему как источнику международного права, сколько к норме или нормам, составляющим его содержание. Это признаки именно обычных норм международного права, а не внешнего их воплощения. В этом ракурсе следует, видимо, рассматривать и известную ст. 38 Статута Международного суда, в подп. «b» п. 1 которой называются признаки международного обычая. Суд в конечном счете применяет не источники международного права, а само международное право, которое воплощается, «живет» в этих источниках, не договоры (конвенции, как сказано в ст. 38), т.е. не форму, а содержание, положения договоров, в них содержащиеся, и не обычаи, а обычные нормы международного права.

При всеобщем глобальном признании и единообразии применения в таком же масштабе правило еще не становится международным обычаем. Наличие этих двух признаков свидетельствует лишь о появлении обычкновения, т.е. нормы, которая соблюдается в силу удобства, целесообразности и т.п., но отступления и даже нарушения которой не считаются международными правонарушениями и не порождают вопроса о международно-правовой ответственности государства или другого субъекта международного права. Такие отступления и нарушения могут тем не менее отразиться на взаимоотношениях государств. Обыкновения очень часто встречаются в области дипломатического протокола, хотя некоторые его нормы давно уже превратились в международно-правовые. Иногда нормы протокола относят к правилам международной вежливости. Действительно, протокольные нормы называют международными стандартами вежливости. Но к международной вежливости скорее надо отнести просто благожелательное поведение одного субъекта международного права по отношению к другому (в подавляющем большинстве случаев государства по отношению к государству), не предполагающее неоднократного его повторения. Понятие международной вежливости ближе к понятию поведения в духе доброй воли. Например, особое внимание, проявленное к бывшему президенту другого государства, приехавшему как частное лицо, – международная вежливость. Выдача преступника одним государством другому

по просьбе последнего, несмотря на то, что между ними нет каких-либо обязательств в этой области, — действие в духе доброй воли. Оно может рассматриваться и как проявление международной вежливости.

Только признание правила в качестве международно-правовой нормы превращает обыкновение в обычай. Установить точно, с какого момента начинает вырисовываться этот третий признак международного обычая, невозможно. Очевидно лишь то, что признание *expressis verbis* (высказанное явно) не обязательно. Какая-то часть членов межгосударственного общения может своим поведением рано или поздно молчаливо дать понять о своем признании обычая.

Связь международного обычая с международным договором проявляется в следующем:

а) международный обычай в ряде случаев получает дополнительное оформление (подтверждается и закрепляется в международном договоре);

б) международный договор может стать международным обычаем;

в) международный обычай может внести уточнения и дополнения в международный договор и даже изменить некоторые положения.

Значительная часть современного договорного международного права состоит из норм, которые ранее были обычными, не утратили своего обычного характера для членов межгосударственного общения, не ставших участниками договоров, зафиксировавших эти нормы.

Закрепление обычной нормы в международном договоре может служить, помимо всего прочего, хорошим подтверждением того, что данный обычай существует. Такую роль играют многие положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. В некоторых случаях договорные нормы, созданные на основе обычных, способствуют более четкому уяснению содержания этих обычных норм, выступая как их своеобразное толкование. В качестве иллюстрации можно привести многие положения Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. (о неприкосновенности помещений дипломатического представительства, об иммунитете средств передвижений дипломатического представительства и др.).

Превращение международного договора в международный обычай — явление редкое, но его нельзя считать чем-то исключительным. В связи с этим можно назвать некоторые Гаагские конвенции 1907 г., в первую очередь четвертую — о законах и обычаях сухопутной войны. По мнению видных представителей доктрины, ряд положений Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны также приобрел характер общепризнанных обычаев.

Обычай, изменяющий положения международного договора, встречается редко. Речь, как правило, идет не об изменении договора в целом, а о «корректировке» отдельных его положений. Иногда такая «корректировка» является по существу дополнением договора. Обычай, согласно которому воздержание от голосования постоянного члена Совета Безопасности ООН не считается применением права вето, например, так или иначе дополняет Устав ООН. Но возможны случаи, когда обычай отменяет положения договора. Так, ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г., предусматривающая возможность нерегулярных полетов иностранных воздушных судов для некоммерческих целей в воздушном пространстве участников Конвенции без получения разрешения, не соблюдается. Многие участники Чикагской конвенции допускают такие полеты только в разрешительном порядке. Высказывалось мнение, что сложился международный обычай, фактически отменивший ст. 5.

4.4. Решения международных организаций и конференций

Решения международных организаций являются источниками международного права в том случае, если они, согласно учредительным актам этих организаций, имеют *обязательный характер* и содержат правила, рассчитанные на неоднократное применение, т.е. относятся к нормативным международно-правовым актам.

В качестве источников международного права могут выступать лишь решения межправительственных организаций, являющихся формой межгосударственного сотрудничества. Решения неправительственных организаций ни при каких условиях не могут быть источниками международного права, поскольку эти организации не в состоянии в силу своего статуса регулировать межгосударственные отношения.

Нормативные юридически обязательные акты организаций не относятся к основным источникам международного права (правила процедуры), но играют все более заметную роль в международной жизни, поскольку происходит институционализация межгосударственных отношений и число международных организаций увеличивается.

Заслуживает внимания вопрос об обязательных резолюциях Совета Безопасности ООН. В принципе, если исходить из ст. 23 Устава ООН, все резолюции Совета обязательны, исключая те из них, которые согласно Уставу имеют рекомендательный характер. В отечественной доктрине

и практике долгое время считалось, что обязательные резолюции Совета Безопасности — индивидуальные акты, представляющие собой акты применения соответствующих положений Устава и не являющиеся источниками международного права. В самом Уставе об этом ничего не говорится, но Устав не запрещает Совету Безопасности принимать обязательные резолюции нормативного характера. Нежелание советской доктрины и практики это признать объяснялось опасением допустить наличие у Совета Безопасности квазизаконодательной функции. Но вряд ли такое признание, если смотреть на проблему с точки зрения реальностей сегодняшнего дня, могло бы служить основанием для каких-либо действительно серьезных опасений. Во-первых, квазизаконодательные функции не законодательные. Если Уставу не противоречит принятие обязательной нормативной резолюции, то в конечном счете ее принятие основывается на согласии государств — членов ООН. Во-вторых, любой постоянный член Совета Безопасности может заблокировать принятие резолюции, не соответствующей, по его мнению, Уставу.

В настоящее время не вызывает сомнений то, что Совет Безопасности может принимать обязательные резолюции нормативного характера. Наиболее яркими примерами этого являются Уставы Международных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде, они были созданы на основании гл. VII Устава ООН.

Решения международных конференций (совещаний, конгрессов, встреч), являющихся межгосударственными форумами, могут быть источниками международного права, если они содержат, во-первых, нормы международного права либо, во-вторых, индивидуальные международно-правовые установки, т.е. предписания, дозволения или запреты, рассчитанные на однократное применение и не опирающиеся на нормативную основу, не принятые во исполнение каких-либо норм международного права.

Как показывает практика, нормативные международно-правовые акты международными конференциями по вопросам существа рассматриваемых ими вопросов принимаются не часто. Типичным примером нормативного международно-правового акта как источника международного права, принимаемого конференцией, можно считать правила процедуры конференции.

Решения международных конференций (совещаний, конгрессов, встреч), являющихся межгосударственными форумами, которые закрепляют какие-либо политические обязательства, не относятся к источникам международного права, несмотря на внешнее сходство в ряде случаев с международно-правовыми актами.

4.5. Вспомогательные средства для определения международно-правовых норм

Вспомогательные средства для определения международно-правовых норм — средства, выявляющие существование обычных норм международного права.

В подп. «d» п. 1 ст. 38 Статута Международного суда говорится о вспомогательных средствах для определения правовых норм. Однако в начале этой статьи указывается на то, что Суд обязан решать переданные ему споры на основании международного права. Из этого следует, что под правовыми нормами, существование которых следует установить, имеются в виду нормы международного права. Совершенно ясно также, что необходимость установить существование таких норм возникает в том случае, когда речь идет об обычных нормах. Она не должна возникнуть в том случае, если требуется применить нормы, содержащиеся в международных договорах и решениях международных организаций, конференций.

Иногда средства, выявляющие существование обычных норм международного права, называли вспомогательными источниками международного права. Это выражение неудачно именно в силу того, что такие средства ни при каких условиях не могут рассматриваться как источники международного права. Скорее их можно в той или иной степени отнести к свидетельствам существования обычных норм.

В ст. 38 Статута Международного суда к вспомогательным средствам для определения правовых норм отнесены только судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций. Практика, однако, показывает, что перечень таких средств этим не исчерпывается. Все, что подтверждает существование конкретной обычной нормы, может быть отнесено к данным средствам: решения международных организаций и конференций, нотная переписка и т.д.

Судебные решения — одно из распространенных средств, позволяющих выявить существование обычных норм международного права независимо от того, приняты они международными или внутригосударственными (национальными) судебными органами.

В качестве таких средств могут использоваться решения не только судов, но и арбитражей. Самое главное условие того, что такие решения действительно в состоянии сыграть роль свидетельств существования международных обычаев, — наличие в них ссылок на определенные международно-правовые нормы, причем именно как на обычные

нормы. Подобные ссылки должны давать, очевидно, достаточно четкое представление о содержании обычаев, о которых идет речь, хотя прямое изложение содержания того или иного обычая не обязательно. Например, в приговоре Нюрнбергского трибунала 1946 г. просто указывается, что положения IV Гагской конвенции 1970 г. стали международным обычаем, но этого вполне достаточно, поскольку с содержанием ее положений можно ознакомиться, прочитав ее текст.

Особую роль в качестве доказательства существования международного обычая играют решения международных судов и арбитражей. Среди них важнейшее место занимают решения Постоянной палаты международного правосудия и ее преемника – Международного суда. Для доказательства того, что какой-либо международный обычай существует, может оказаться достаточным одно решение международного судебного органа, в котором содержится ссылка на такой обычай.

В основном решения Международного суда, как и других международных судов и арбитражей, играют роль вспомогательных средств при определении того, существует ли тот или иной международный обычай, в качестве свидетельств *opinio juris*. Например, в решении Международного суда по делу *Никарагуа против США* от 27 июня 1986 г. было сказано, что положение п. «g» ст. 3 Определения агрессии 1974 г. стало нормой международного обычного права.

Наряду с решениями Международного суда свидетельством *opinio juris* (или его отсутствия) либо стимулятором появления новых обычных норм международного права могут быть и его *консультативные заключения*, не являющиеся юридически обязательными, но пользующиеся высоким авторитетом как мнения высококвалифицированных специалистов. В связи с этим следует вспомнить консультативное заключение Международного суда от 8 июля 1996 г. «Законность угрозы ядерным оружием или его применения», которое Суд принял в соответствии с резолюцией 49/75 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1994 г.; такую же роль могут сыграть консультативные заключения и для международных судебных органов, если принятие таких заключений входит в их компетенцию.

Доктрины наиболее квалифицированных специалистов по международному публичному праву – еще одно из вспомогательных средств для определения существования обычных международно-правовых норм.

Статья 38 Статута Международного суда говорит о специалистах по публичному праву. Однако, поскольку Суд решает поданные ему дела на основе международного права, представляется очевидным, что имеются в виду специалисты именно по международному публичному

праву, а не по публичному праву вообще. Использование научных трудов внутригосударственными судами – явление нетипичное. Но в ходе рассмотрения дел в Международном суде такие труды могут облегчать установление того, что международные обычаи, применимые к данным делам, действительно существуют. Труды этого рода должны, естественно, принадлежать наиболее известным и опытным юристам-международникам. К ним могут быть отнесены не только курсы международного права, но и исследования тех или иных международно-правовых проблем. Если в них содержатся утверждения о том, что определенный международный обычай существует, и раскрывается его содержание, то для его установления не надо обращаться к анализу судебных решений, к нотной переписке и т.д. Соответствующие авторы основывают подобные утверждения не на догадках, а на изучении практики.

В современных условиях вспомогательным средством для определения существования обычных норм являются *решения (резолуции) международных организаций* в том случае, если: а) они выступают как свидетельства *opinion juris*; б) их положения превратились в обычные нормы; в) они фиксируют в письменной форме содержание обычных норм; г) они представляют собой толкование обычных норм.

В некоторых случаях положения резолюций, носящих рекомендательный характер, со временем превращаются в международный обычай. Точности ради надо подчеркнуть, что именно их положения, а не резолюции как таковые, хотя с практической точки зрения это, вероятно, не столь существенно. Наиболее ярким примером могут служить положения Всеобщей декларации прав человека. Реже резолюции используются для фиксации в письменной форме содержания какого-либо международного обычая. К такого рода резолюциям можно отнести Декларацию о территориальном убежище 1967 г. Их цель – облегчить выяснение международного обычая.

Встречаются также резолюции, которые целенаправленно готовятся как толкование каких-либо норм. Наиболее известной резолюцией этого типа является Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г.

Вспомогательными средствами для определения существования норм международного права могут служить и *иные средства*: подготовительные материалы, нотная переписка, международные договоры, не вступившие в силу, и т.д.

Международный договор, не вступивший в силу, может свидетельствовать о существовании обычных норм, если они отражены

в нем с достаточной полнотой. К таким договорам можно отнести Лондонскую декларацию о праве морской войны 1909 г., не вступившую в силу, поскольку она не была ратифицирована подписавшими ее государствами. Она внесла уточнение в ряд обычных норм, касающихся морской войны, в том числе норм, посвященных военной контрабанде. Эти уточнения стали в дальнейшем, после Первой мировой войны, восприниматься как нечто само собой разумеющееся и начали рассматриваться как элементы обычных норм, регламентирующих ведение морской войны.

4.6. Кодификация международного права

Кодификация международного права в современных условиях представляет собой прежде всего разработку и заключение международных договоров, закрепляющих уже сложившиеся международные обычаи, а также письменную фиксацию международных обычаев, осуществляемую на неофициальном уровне. Она неразрывно связана с прогрессивным развитием международного права (термин, используемый в Уставе ООН), под которым понимаются уточнение и конкретизация международных обычаев при их фиксации в договорном порядке, разработка и заключение договоров, имеющих универсальный характер, предназначенных для устранения пробелов в действующем международном праве и урегулирования отношений, ранее не бывших предметом международно-правового регулирования.

В общей теории права понятие «кодификация» имеет более широкое значение. *Кодификация* — это объединение в едином правовом акте прежде всего норм, образующих какую-либо отрасль права, имеющих общий объект регулирования. Это могут быть нормы и не одной отрасли права, регулирующие близкие, тесно связанные друг с другом категории общественных отношений. Наряду с *общей кодификацией*, охватывающей все (или почти все) нормы данной отрасли права (идеально всеобъемлющая кодификация недолговечна, так как любая отрасль динамична), встречается *частичная кодификация*, применяемая лишь к определенной части норм той или иной отрасли права. Во внутрисударственной сфере кодификация, как правило, не связана с попыткой зафиксировать в письменном виде уже сложившиеся обычные правовые нормы. Главная ее задача — именно объединение той или иной большой категории правовых норм в едином правовом акте. В международном праве кодификация в собственном смысле — перевод обычаев на договорные

рельсы, в широком значении – фиксация международных обычаев в письменной форме.

Кодификация международного права, как и кодификация вообще, может носить и официальный, и доктринальный характер.

Однако преобладает тенденция к его *официальной кодификации*. В настоящее время она является определяющей. Отмечая вклад авторитетных проектов и кодификационной работы Института международного права, приходится признать, что в целом практическая роль итогов подобного рода деятельности имела значение в тот период, когда официальная кодификация, осуществляемая сейчас главным образом через Комиссию международного права ООН, не заняла еще того места, которое она стала занимать во второй половине XX в. *Доктринальная кодификация* способствовала в прошлом уяснению содержания существующих международных обычаев либо стимулировала дальнейшее развитие международного права. Нельзя говорить о том, что она полностью вытеснена официальной кодификацией. В качестве примера можно привести Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море, 1994 г., которое кодифицирует ряд обычных положений, относящихся к морской войне. В основном же центр тяжести кодификационной работы перенесен в официальную плоскость.

Другой важной чертой современной кодификации международного права является то, что она имеет *частичный характер*. Давно отказались от попыток создать всеобъемлющий кодекс международного права. Впрочем, эти попытки предпринимались только на неофициальном уровне. Надо отметить, что и официальная отраслевая кодификация международного права является преимущественно частичной. Например, кодификация дипломатического права осуществлена путем заключения нескольких конвенций, которые к тому же не охватили все его стороны. Исключение представляет собой Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

Кодификация международного права, особенно в современных условиях, непременно сопровождается его прогрессивным развитием. Письменной фиксации и уточнения международных обычаев недостаточно. Динамика межгосударственных отношений непрерывно требует дальнейших шагов в области международно-правового регулирования. Международное право развивают любые договоры (правомерно заключенные). Но кодифицирующую задачу выполняют только универсальные договоры, учитывая общепризнанный характер глобальных международных обычаев, побуждающий стремиться к их

договорному закреплению. Задачу прогрессивного развития международного права также в первую очередь выполняют эти же договоры, поскольку в развитии международного права в целом заинтересовано все международное сообщество и решить занимающие его проблемы можно прежде всего посредством универсальных договоров.

Иногда кодификация и прогрессивное развитие международного права останавливаются на полпути, не достигнув завершающей стадии. Примером может служить Лондонская декларация о праве морской войны 1909 г., которая, будучи международным договором, так и не была ратифицирована и не вступила в силу. Однако она играет определенную роль как запись сложившихся в данной области международных обычаев.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое источник международного права?
2. Можно ли говорить о том, что бывают основные и неосновные источники международного права?
3. Что такое международный договор?
4. В чем заключается отличие международного обычая от устного международного договора?
5. Каково соотношение (взаимодействие) международных договоров и международных обычаев?
6. В каких случаях возникает необходимость прибегать к вспомогательным средствам для определения правовых норм?
7. Каковы наиболее характерные черты кодификации международного права?

Литература

- Даниленко Г.М.* Обычай в современном международном праве. М., 1988.
- Каламкарян Р.А.* Кодификация международного права и современный миропорядок. М., 2008.
- Лукашук И.И.* Источники международного права. Киев, 1966.
- Лукин П.И.* Источники международного права. М., 1960.
- Мовчан А.П.* Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972.
- Тункин Г.Я.* Теория международного права. М., 1970.

ГЛАВА 5. СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

5.1. Теории соотношения международного и внутригосударственного права и практические трудности в этой области. – 5.2. Сущность и механизм взаимодействия международного и внутригосударственного права. – 5.3. Соотношение международного публичного и международного частного права. – 5.4. Конституция государства и международное право. – 5.5. Международное право в деятельности Конституционного Суда РФ. – 5.6. Реализация норм международного права судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации.

5.1. Теории соотношения международного и внутригосударственного права и практические трудности в этой области

Существуют две теории соотношения международного и государственного права, которые оказывают влияние на правотворческую и правоприменительную практику государств: монистическая и дуалистическая. Согласно монистической теории международное и внутригосударственное право образуют одну (единую) систему. Согласно дуалистической теории международное и внутригосударственное право — две различные правовые системы, лежащие в различных плоскостях и не подчиненные друг другу.

Каждая из этих теорий имеет разновидности. В ряде случаев граница между ними практически исчезает.

Основное положение *монистической теории* заключается в том, что международное право в принципе может регулировать непосредственно внутригосударственные отношения и применяться национальными судами, другими государственными органами и должностными лицами, если таково было намерение создателей соответствующих международно-правовых норм или если это допускается внутригосу-

дарственным правом того или иного государства, находя отражение в его законодательстве. В отечественной доктрине одним из вариантов монистической теории считали концепцию примата внутригосударственного права над международным, выдвигавшуюся некоторыми немецкими авторами до Первой мировой войны и в период между двумя мировыми войнами, подчеркивая, что она своими корнями восходит к философии Гегеля. Если тезис о примате внутригосударственного права понимать буквально, то тогда он означает, что в случае расхождения норм международного права, обязывающих данное государство, с нормами его внутреннего права приоритет имеют последние, т.е. должны выполняться именно нормы внутреннего права. На практике германские суды последовательно такого подхода не придерживались. В сущности этот тезис представляет собой отрицание международного права. Для гитлеровской Германии он был удобен, но, нарушая повсеместно международное право, Германия в этот период в лице своих руководителей не слишком заботилась о теоретическом обосновании таких нарушений. Логика сторонников примата внутригосударственного права сводилась к тому, что государство, принимая международно-правовые обязательства, себя добровольно ограничивает и поэтому, если считает их не соответствующими своим высшим интересам, имеет право их не соблюдать. Сторонников этой концепции интересовало не столько то, образуют международное и внутригосударственное право единую правовую систему или нет, сколько то, что преимущественную силу якобы имеет внутригосударственное право, поэтому она вряд ли может рассматриваться в качестве чисто монистической. В настоящее время концепция примата внутригосударственного права практически ушла в прошлое.

Монистическая теория обычно связывается с концепцией примата международного права над внутригосударственным. Последняя заключается в том, что международное право в известном смысле рассматривается как имеющее приоритет по отношению к внутригосударственному. Этот приоритет интерпретируется как признание того, что в случае расхождения между внутригосударственным и международным правом преимущество имеет международное право, т.е. должны применяться именно нормы международного права. Указанная концепция зародилась в рамках англосаксонской правовой школы еще в XVIII в. и обычно связывалась с доктриной Блэкстона, сформулированной в 1765 г. Согласно этой доктрине международное право в полной мере воспринимается общим правом и является частью права страны или, по выражению современных авторов, инкорпорируется во внутригосударственное

право. В качестве примера практического применения монистической теории ее сторонники часто приводят законодательство США, согласно которому договоры, ратифицированные в соответствии с Конституцией США, являются частью внутреннего права США. Данное положение на практике толковалось в более широком плане и распространялось также на обычаи, признанные США. Следует отметить, что на родине доктрины Блэкстона, в Соединенном Королевстве, она не применялась последовательно. Британские авторы свидетельствуют о том, что даже традиционное правило, согласно которому обычные нормы международного права автоматически составляют часть британского права, не всегда воспринимается буквально. Во всяком случае они подчеркивают, что при расхождении между законом, принятым парламентом, и международным обычным правом преимущество имеет закон. Что касается международных договоров Соединенного Королевства, то они приобретают силу в британском праве только на основании закона, принятого парламентом.

Сторонники монистической теории (по крайней мере умеренные) не отрицают того, что международное и внутригосударственное право в принципе действуют в разных областях. Просто они допускают возможность с санкции законодателя автоматического прямого действия и применения в тех или иных границах во внутригосударственной сфере международного права.

Дуалистическая теория, основанная на признании международного права и внутригосударственного права двумя различными системами, как и монистическая, имеет разновидности. Широкое распространение, особенно в западной доктрине, получил ее вариант, согласно которому для придания международному праву силы во внутригосударственной сфере необходимо в каждом конкретном случае (идет ли речь о международном праве или об определенном международном обычае) принятие на внутригосударственном уровне соответствующего закона или акта, часто называемого трансформационным актом. Сторонники этой точки зрения допускали прямое регулирование международным правом внутригосударственных отношений, но лишь в результате принятия трансформационного акта. Позднее, в советский период, указанная точка зрения в том или ином виде находила отражение в отечественной международно-правовой литературе. Утверждалось, например, что, для того чтобы международное право непосредственно действовало и применялось во внутригосударственной сфере, необходимо санкционирование государством. Высказывалось также мнение, что в результате отсылки во внутригосударственном праве к положениям международно-

го договора его положения могут непосредственно регулировать внутригосударственные отношения. Последняя точка зрения близка к монизму.

Некоторые авторы предпочитают говорить не о монистической и дуалистической теориях, а о доктрине инкорпорации и доктрине трансформации, считая, что в практическом плане решение вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права зависит в первую очередь от законодателя, а в странах общего права — от судов. Таким образом, различие между монистической и дуалистической теориями они видят в том, включает законодатель в той или иной степени международное право автоматически во внутригосударственное или же требует для такого включения государственного санкционирования (принятия трансформационного акта). Следовательно, соотношение международного и внутригосударственного права, согласно таким взглядам, определяется волеизъявлением законодателя.

Традиционно считалось, что автоматическое включение международного права во внутригосударственное в той или иной степени свойственно странам общего права, а для так называемых континентальных стран (речь шла прежде всего о романо-германской семье правовых систем) характерно положение, которое предусматривает необходимость принятия трансформационных актов для обеспечения действия и применения международного права во внутригосударственной сфере. Тогда и при одном и при другом подходе законодателя к данной проблеме пришлось бы признать, что как только международное право, какая-то категория его норм и какой-либо конкретный международно-правовой акт начинают рассматриваться в качестве части внутреннего права страны, в соответствующих рамках международное право непосредственно начинает регулировать внутригосударственные отношения. Следовательно, различие между взглядами дуалистов и монистов становилось бы чисто теоретическим.

Для практики важно не то, образуют международное и внутригосударственное право единую правовую систему или же являются двумя самостоятельными правовыми системами, а то, может ли какой-либо государственный орган, включая суд, или должностное лицо при решении конкретного дела, относящегося к его компетенции, для обоснования своего решения сослаться непосредственно на международный договор или международный обычай. Еще более важно для практики выяснить, имеет ли в каких-либо случаях то или иное положение международного права, на которое можно сослаться при решении конкретного дела непосредственно, приоритет по отношению к тому или иному положению внутригосударственного права в случае коллизии между ними.

Следует отметить, что в отечественной доктрине серьезную поддержку находит разновидность дуалистической теории, которую предлагают иногда называть диалектическим, или объективным, дуализмом. Согласно этому варианту дуалистической теории международное и внутригосударственное право разделяют объективные границы, которые не зависят ни от законодателя, ни от намерений сторон, заключающих международный договор. Международное право создается участниками межгосударственных отношений для регулирования этих отношений и объективно поэтому не может регулировать внутригосударственные отношения. Внутригосударственное право в состоянии регулировать только внутригосударственные и международные не-межгосударственные отношения (внутригосударственные отношения с иностранным элементом).

Как монистическая, так и дуалистическая теория имеют определенные недостатки. Монистическая теория гипертрофирует субъективную сторону решения вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права и в той или иной степени отрицает наличие особого объекта международно-правового регулирования межгосударственных отношений. Дуалистическая теория может привести к преувеличению различия между международным и внутригосударственным правом и тем самым к уменьшению связи между ними и фактически ориентировать на несоблюдение международного права.

Чрезмерное подчеркивание роли субъективного фактора при освещении вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права имеет не только теоретическое значение. Оно способно дезориентировать законодателя либо стороны, заключающие международный договор. Если считать, что международное право по желанию законодателя или договаривающихся сторон может регулировать внутригосударственные отношения непосредственно, то теряется объект международно-правового регулирования. Тогда таким объектом в принципе могут быть любые внутригосударственные отношения, не говоря уже о международных негосударственных отношениях. Но в этом случае можно поставить вопрос и по-другому, доведя рассуждения до абсурда. Если субъективный фактор играет такую роль, можно представить гипотетическую ситуацию, когда законодатель попытается регулировать межгосударственные отношения. На первый взгляд вряд ли можно ожидать чего-либо подобного. Однако иногда наблюдаются попытки делать оговорки к международным двусторонним договорам под предлогом необходимости сделать интерпретационные заявления. Такого рода оговорки, как бы внешне они ни выглядели, являются

в сущности попытками с помощью внутреннего права регулировать межгосударственные отношения.

В международно-правовой литературе СССР иногда высказывалась мысль о том, что монистическая теория может использоваться для вмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств (имелась в виду концепция примата международного права над внутригосударственным). Сомнительно, что это действительно так. Если законодательство строится на основании того, что все или какая-то часть международных договоров, обязывающих государство, имеют прямое действие во внутригосударственной сфере, становятся частью его внутреннего права или договаривающиеся государства считают (с учетом положений своего внутреннего права), что заключаемый ими договор будет прямо регулировать внутригосударственные отношения в пределах их территории, то ни о каком вмешательстве в сферу их внутренней компетенции говорить нельзя. Все происходит с их согласия. Вопрос, который следует задать в этом случае, сводится к тому, осуществляется ли прямое регулирование внутригосударственных отношений на самом деле.

Дуалистическая теория (если с ее помощью обосновывать в каждом конкретном случае необходимость принятия трансформационного акта) легко может быть использована в качестве если не оправдания, то во всяком случае объяснения того, почему внутригосударственное право в определенных ситуациях не соответствует каким-то положениям международного права, обязывающим данное государство, и тем не менее подлежит осуществлению, как если бы отсутствовали упомянутые положения международного права. На практике это может использоваться как обоснование действительности законов, которые должны были бы быть признаны недействительными на основании международных договоров.

Совместима ли с дуалистической теорией концепция примата международного права над внутригосударственным? Обычно эту концепцию, как отмечалось, связывают с монистической теорией. Встречается точка зрения, согласно которой теория примата международного права над внутригосударственным не соответствует дуалистической концепции. Однако о примате (приоритете) международного права над внутригосударственным можно говорить, оставаясь и на позициях дуалистической концепции. Просто под приматом следует понимать не старшинство в иерархическом отношении, а необходимость привести внутригосударственное право в соответствие с международно-правовыми обязательствами государства.

Дуалистическая теория выглядит предпочтительнее, поскольку основана на объективных критериях, позволяющих видеть разницу между

внутригосударственным и международным правом в характере регулируемых отношений. Вместе с тем и она не исключает, как указывалось, преувеличения роли субъективного фактора. Лишь упоминавшийся выше объективный дуализм позволяет избежать такого преувеличения. Однако он дает возможность представить только принципиальную схему соотношения международного и внутригосударственного права, но сам по себе не может устранить всех практических трудностей, связанных с решением вопросов, касающихся такого соотношения.

Практические трудности в области соотношения международного и внутригосударственного права заключаются в том, что идеального согласования того и другого добиться не удается, международное право так или иначе осуществляется во взаимодействии с внутригосударственным, но внутригосударственное право далеко не всегда оказывается готовым обеспечить осуществление международного.

Как правило, в законодательстве различных государств нет актов, предусматривающих, что все без исключения нормы международного права, обязывающие данное государство, становятся частью его внутреннего права или как-нибудь иначе автоматически приобретают силу во внутригосударственной сфере (например, путем отсылки к ним). Нет подобного рода положений и в праве тех государств, где прецеденты рассматриваются в качестве самостоятельного источника права.

Получила определенное распространение практика принятия законов о включении общепризнанных норм международного права и (или) положений международных договоров во внутреннее право государств. Формулировки, которые при этом используются, различны.

Российские авторы обращали внимание на то, что нормы Конституции РФ 1993 г. и даже федеральных конституционных законов имеют приоритет перед нормами международных договоров. Но ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. предусматривает, что ее участник не вправе ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило, как и другие, получившие закрепление в Конвенции, отражает обычную норму. Следовательно, одно то обстоятельство, что есть расхождения между положениями договора и конституции, не оправдывает невыполнения договора.

Существуют еще некоторые проблемы, которые могут быть замечены при простом сопоставлении ряда норм международного права. Даже если каким-либо нормам международного права (как показывает практика, чаще всего нормам, содержащимся в договорах) придается сила во внутригосударственной сфере и они получают приоритет в случае

их расхождения с нормами внутригосударственного права, нередко четко не решается вопрос об уровне этих норм. Так, нормы договоров, не требующих ратификации, в случае включения таких договоров в законодательство того или иного государства не могут иметь приоритет по отношению к нормам законов, принятых парламентом, а имеют приоритет лишь в отношении норм, содержащихся в актах правительства.

В качестве примера нечеткости законодательства такого рода можно сослаться на ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в которой просто провозглашается приоритет правил договоров перед правилами, установленными законом.

Включение положений международных договоров и обычаев во внутригосударственное право и признание их приоритета перед положениями внутригосударственного права, с ними расходящимися, не всегда автоматически устраняет трудности при применении норм международного права. Последние могут иметь слишком общий характер. В первую очередь это относится к общепризнанным принципам. Они ориентированы в основном на межгосударственные отношения, как, например, принцип неприменения силы.

Дополнительные сложности, связанные с соотношением международного и внутригосударственного права, могут возникнуть в федеративных государствах, если согласно конституции члены федерации вправе принимать законы по вопросам, отнесенным к их компетенции. Заключив, например, договор по таким вопросам без согласования с законами члена федерации, федерация создаст для себя непреодолимые трудности. Но и члены федерации могут создать для федерации подобного рода трудности, если будут заключать договоры с другими государствами, выходя за рамки своей компетенции. Такая тенденция была заметна в практике некоторых субъектов России в 1990-е годы. США долго не решались ратифицировать Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., ссылаясь на то, что реализация обязательств, предусмотренных Пактом, в той или мере относится к компетенции штатов.

Остается открытым, как правило, вопрос о том, каким образом обеспечивать осуществление во внутригосударственной сфере юридически обязательных решений международных организаций, особенно нормативного характера (например, резолюций Совета Безопасности о применении принудительных или превентивных мер, определяющих мандат вооруженных сил ООН). Придание им силы во внутригосударственной сфере предусматривается в соответствующих международно-правовых и внутригосударственных актах, относящихся к функционированию так

называемых наднациональных организаций. Наиболее характерным примером таких организаций является Европейский союз.

Можно констатировать, что в настоящее время нет норм международного права, которые устанавливали бы, каким образом должны решаться противоречия между внутригосударственным и международным правом (например, путем признания приоритета положений международного права по отношению к положениям внутригосударственного права (с учетом их уровня) в случае расхождения между ними либо как-то иначе). Вопрос оставлен на усмотрение законодателя и правоприменительных органов каждого государства. В любом случае, однако, принцип добросовестного выполнения международных обязательств должен соблюдаться.

5.2. Сущность и механизм взаимодействия международного и внутригосударственного права

В свете концепции объективного дуализма взаимодействие международного и внутригосударственного права выглядит следующим образом. Внутригосударственное право должно быть согласовано с международным так, чтобы обеспечивать осуществление последнего. Если для выполнения положений международного права необходимо внутригосударственное правотворчество, происходит «переадресовка» положений международного права субъектам внутригосударственного права. Наименование этого процесса в юридической литературе вызывает значительные разногласия. Наиболее распространенным термином для его обозначения является «трансформация», хотя иногда этот термин употребляется в качестве наименования лишь одного из способов согласования международного и внутригосударственного права. Предлагаются также такие варианты, как «рецепция», «национально-правовая имплементация».

Трансформация в указанном выше смысле происходит во всех случаях, когда внутригосударственное право приводится в соответствие с международным, даже и тогда, когда формулировки международного договора могут породить иллюзию непосредственного применения его положений для регулирования внутригосударственных отношений.

Данный термин обозначает суть процесса, «переадресовку» независимо от того, как она осуществляется. Реально переадресуются не нормы международного права как таковые. На межгосударственном уровне они продолжают существовать и действовать. Просто во внут-

ригосударственной сфере в результате «переадресовки» появляются правила, внешне повторяющие гипотезы международно-правовых норм, но уже применительно к субъектам внутригосударственного права. К санкциям международно-правовых норм, которые не находят отражения в международных актах и не переадресуются, относятся субъекты ответственности, и характер санкций во внутригосударственной сфере резко отличается от субъектов ответственности и характера санкций в межгосударственной сфере.

С точки зрения формы следует различать *официальную* трансформацию, юридически оформленную, происходящую в порядке, установленном законодательством соответствующего государства, и *неофициальную, ad hoc*, т.е. не оформленную юридически, происходящую не в силу того или иного правила либо комплекса правил, предусмотренных законодательством государства, а, так сказать, явочным порядком, по усмотрению каких-либо государственных органов. В последнем случае трансформация имеет место, если государство (т.е. само государство с международно-правовой точки зрения) хочет действовать согласно обязывающим это государство положениям международного права и внутригосударственное право ему в этом не препятствует, но никакого их осуществления не предусматривает.

С точки зрения способа осуществления можно различать *автоматическую* трансформацию и *неавтоматическую*, требующую принятия специального решения. Так, если законодательство предусматривает, что все международные договоры, в которых участвует государство, являются частью его внутреннего права, то нормы международного договора, как только он вступает для данного государства в силу, автоматически трансформируются. Если законодательство требует для придания договору силы закона, например принятия специального парламентского акта, это будет уже неавтоматическая трансформация.

С точки зрения масштабов процесса можно выделить общую, частичную и индивидуальную трансформацию. Так, трансформация на основании нормы внутригосударственного права, которая предусматривает, что все или большая часть положений международного права, обязывающих данное государство, являются частью его внутреннего права или его правовой системы, — это *общая* трансформация. Трансформация, которая осуществляется на основании нормы, предусматривающей необходимость в каждом случае вступления в силу для данного государства конкретного договора принятия специального парламентского акта, чтобы «превратить» его положения в нормы внутригосударственного характера, — это *индивидуальная* трансформация.

Трансформация на основе положения о том, что правила соответствующих договоров имеют приоритет перед правилами какого-либо отраслевого закона, может рассматриваться как *частичная*.

Наконец, с точки зрения юридической техники можно выделить следующие виды трансформации, представляющие собой механизмы взаимодействия международного и внутригосударственного права: инкорпорация, легитимация и отсылка.

Инкorporация — формальное «включение» норм международного договора во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство. Конечно, ни сам международный договор, ни нормы, которые он содержит, не включаются соответственно ни в законодательство, ни в право данного государства. Международный договор продолжает оставаться международным договором, обязывающим это государство, а нормы, которые он содержит, остаются нормами международного права, распространяющимися на указанное государство свое действие. По сути принимается новый закон или подзаконный акт, полностью внешне идентичный международному договору, повторяющий его наименование, структуру, формулировки и т.д. При этом не важно, происходит это автоматически на основе трансформационной нормы, согласно которой все договоры, обязывающие данное государство, или определенная их часть начинают рассматриваться и как внутригосударственные правовые акты, либо на основе специального решения компетентного органа государства (трансформационного акта), придающего конкретному договору или договорам характер внутригосударственных правовых актов, — сути процесса это не меняет. В практическом плане результат будет один: в том или ином порядке, предусматриваемом внутренним правом данного государства, текст международного договора воспроизводится в официальных изданиях как текст закона или подзаконного акта соответствующего уровня. Разумеется, опубликование текста договора в официальных сборниках, бюллетенях и т.п. того или иного государства само по себе не свидетельствует о том, что этот договор начинает рассматриваться как внутригосударственный правовой акт. Так, опубликование обычно свидетельствует прежде всего о том, что договор вступил для данного государства в силу. Однако при наличии упомянутой трансформационной нормы или специального трансформационного акта оно может свидетельствовать и о трансформации.

Легитимация — принятие особого внутригосударственного акта с целью обеспечения выполнения государством норм международных или индивидуальных международно-правовых актов. Такой внутри-

государственный акт не повторяет все внешние признаки соответствующего международно-правового акта. Трансформация международного обычая не может осуществляться в виде инкорпорации, так как отсутствует международно-правовой акт. Легитимация (термин не общепризнанный) в отличие от инкорпорации – копирования в особом порядке внутригосударственным законодательством международно-правового акта – представляет собой нормальный процесс принятия внутригосударственного акта того или иного уровня. Соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый в порядке легитимации, нормативный или индивидуальный, выступает одновременно и как трансформационный акт.

Отсылка – использование для урегулирования каких-либо внутригосударственных отношений правил, установленных международными договорами или обычаями.

При отсылке внутригосударственного права к международному особенно заметно различие между правом какого-либо государства и его законодательством.

Отсылка составляет содержание трансформационной нормы, согласно которой правила и установки, являющиеся международно-правовыми, в определенных случаях начинают рассматриваться и как внутригосударственные. Внешне те же самые предписания, дозволения и запреты адресуются уже участникам других по своей природе отношений, становятся частью внутригосударственного права без инкорпорации в законодательство данного государства международно-правового акта, в котором они зафиксированы (если они содержатся в таком акте). Внутреннее право государства с помощью такого приема, как отсылка, обогащается новыми нормами, а законодательство остается без изменений.

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Некоторых отечественных юристов-международников эта формулировка побудила высказаться в том смысле, что она основана на монистической теории. Положение, содержащееся в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, можно рассматривать как трансформационную норму общего характера, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и правила международных договоров, обязывающие Россию, автоматически переадресуются (с указанной выше оговоркой относительно санкций) субъектам российского права.

В Конституции РФ не делается различия между самоисполнимыми и несамоисполнимыми договорами. Самоисполнимый договор – договор,

который для своего осуществления не требует принятия участниками специального законодательного акта (легитимации), поскольку правила этого договора детальные и конкретны. Но необходимости в разграничении указанных категорий договоров нет. Оно вообще далеко не всегда свойственно законодательству. Может создаться впечатление, что самоисполнимые договоры применяются непосредственно для регулирования тех или иных внутригосударственных отношений (по крайней мере если «прямое» действие договоров предусмотрено Конституцией РФ или другими законными актами). В ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» сказано: «Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

Выражения «непосредственное действие», «непосредственное применение» международных договоров, когда имеются в виду внутригосударственная сфера и регулирование внутригосударственных отношений, нельзя признать точными, поскольку это объективно невозможно. Но в юридических документах не могут находить отражения все теоретические конструкции и оттенки. В практическом плане формулировки о непосредственном действии или применении удобны и могут означать только то, что правила международного договора конкретны, могут применяться и как нормы внутригосударственного права без дальнейшей конкретизации.

Такие формулировки, как «непосредственное действие договора» или «непосредственное применение договора», следует воспринимать просто как обозначение того, что договор содержит такие положения, которые для их применения во внутригосударственной сфере могут быть трансформированы автоматически и не требуют принятия какого-либо специального внутригосударственного правового акта.

5.3. Соотношение международного публичного и международного частного права

Международное частное право не входит в систему международного права и не представляет собой самостоятельной системы права. Международное частное право — категория норм, регулирующих международные отношения немеждоударственного характера,

т.е. регулирующих внутригосударственные отношения «с иностранным элементом», а также норм так называемого транснационального права, не включаемых государствами в свою национальную систему права, но имеющих, по сути, внутригосударственный характер. Международное частное право иногда рассматривают как особую подсистему внутригосударственного права.

Предпринимались попытки включать международное частное право в систему международного права в целом, практически в систему международного публичного права. Так, Ф.Ф. Мартенс в своем курсе международного права посвятил ему главу в разделе «Международное управление в области правовых интересов подданных народов». Признавая, что между нормами, регулирующими, например, имущественные отношения, действующими в различных государствах, есть определенное сходство, современные авторы избегают все же относить международное частное право к какой-либо области международного публичного права. Чаще всего его рассматривают как составную часть внутренней системы права каждого государства, главным образом как нормы, регулирующие международные имущественные отношения немежгосударственного характера, а также связанные с ними неимущественные отношения такого же характера.

Высказывалось также мнение, что к международному частному праву относятся как нормы национального права различных государств, так и некоторые нормы международного публичного права. Общим для них являются, как утверждалось, особый объект регулирования (международные отношения невластного характера) и особый метод регулирования (отсылочный). Отмечалось, что отсылки в случае возникновения вопроса о том, какая правовая система в данной ситуации должна применяться, могут делаться не только к иностранному праву, но и к международным договорам, т.е. к нормам международного права. Таким образом, согласно этой точке зрения международное право – полисистемный комплекс норм, существование которого не исключает нахождения образующих его норм в соответствующих правовых системах (национальной и международной).

Концепция полисистемности международного частного права как будто бы оправдана в той мере, в какой она выделяет те нормы международного и внутригосударственного права, которые относятся к одному и тому же предмету (одним и тем же вопросам), изучаются наукой международного частного права и рассматриваются в сочетании с практикой их применения. Вряд ли, однако, можно говорить, что и те и другие имеют один и тот же объект регулирования. Одни регулируют международные отношения немежгосударственного характера – внутригосударственные

отношения «с иностранным элементом» и так называемые транснациональные отношения (тоже внутригосударственные по своей природе, но не включаемые государствами в систему своего национального права), а другие — межгосударственные. Последние имеют своей целью либо указать на то, нормы какого внутригосударственного права должны быть выбраны, либо добиться включения унифицированных норм во внутригосударственное право для урегулирования определенных внутригосударственных отношений. Как будет происходить включение таких норм — дело каждого участника договора, который преследует цель унификации (путем принятия особого закона, инкорпорации договора в свое законодательство или отсылки к положениям договора). Сами по себе нормы договоров такого рода относятся к международному публичному праву.

Полисистемность международного частного права сравнима с полисистемностью воздушного или морского права, если каждое из них рассматривать как комплекс норм международного и внутригосударственного права, относящихся к соответствующим вопросам. Общим для таких норм является не объект правового регулирования, а именно вопросы, урегулированию которых они посвящены.

Есть и другая точка зрения, которая должна быть отмечена. Международное частное право рассматривается как подсистема, входящая неотъемлемой частью в национальное право соответствующих государств.

Существует мнение, что нормы национального права, относящиеся к международному частному праву, включают также вместе с коллизионными нормами, определяющими выбор той или иной системы права, и нормы, на которые указывают коллизионные нормы. Но если коллизионные нормы национального права требуют применения права другого государства, то нормы этого другого государства не входят в систему права того государства, которое должно их применять согласно своим коллизионным нормам.

Что касается транснационального права, то речь может идти о нормах, содержащихся в договорах, заключаемых между корпорациями, являющимися субъектами национального права разных государств, которые эти государства не включают в систему своего собственного национального права.

Сюда можно отнести и нормы контрактов, заключаемых межправительственными организациями со своими служащими, которые государства также не включают в свое национальное право. Но по своей природе и это тоже внутригосударственное право (хотя назвать его национальным нельзя). Государства в данном случае отказываются от применения своего национального права.

5.4. Конституция государства и международное право

Конституция государства есть основополагающий правовой акт, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем прочим правовым актам. Конституция утверждается и изменяется исключительной процедурой, не свойственной законодательным актам любого иного уровня. Некоторые конституции, например действующая Конституция РФ, даже не называются основным законом, чем подчеркивается их особое место в иерархии нормативных актов.

Большинство конституций провозглашает своим источником народ. В преамбуле Конституции РФ 1993 г. сказано: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации». В конституциях закрепляются основные права и свободы человека и гражданина, закладываются основы устройства общества и государства, а также устанавливаются пределы полномочий государства.

Некоторым конституциям присуща компактность и относительная немногословность. Примером может служить Конституция США 1787 г., состоящая из семи статей и 27 поправок. Обоснование такой немногословности можно найти в одном из решений Верховного суда США, который в 1819 г. заявил: «Конституция, содержащая точные подробности во всех разделах... приобретет многословие, присущее законодательному уложению, и едва ли сможет быть постигнута человеческим разумом. ... Потому ее природа требует того, чтобы были обрисованы лишь ее общие пределы, обозначены важнейшие объекты регулирования, с тем чтобы малые составные части этих объектов выявлялись из природы их самих».

Другие конституции более детальны в изложении прав и свобод, описании устройства и порядка функционирования государства. К их числу относится действующая Конституция РФ, состоящая из 137 статей и нескольких заключительных и переходных положений.

Будучи основополагающим национальным правовым актом, конституция регулирует внешние сношения государства, определяя полномочия органов государственной власти в области международных отношений, а также принципы внешней политики. В качестве примечательного примера можно привести Конституцию СССР 1977 г., содержавшую гл. 4 «Внешняя политика», ст. 29 которой гласила: «Отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов суверенного равенства, взаимного отказа от применения силы или угрозы силой; нерушимости границ; территориальной целостности государств;

мирного урегулирования споров; невмешательства во внутренние дела государств; уважения прав человека и основных свобод; равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничества между государствами; добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров». Как видно, этот перечень сходен с содержанием Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1970 г., и раздела «Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях» Заключительного акта СБСЕ 1975 г. Однако помещение приведенного перечня принципов в главу «Внешняя политика» подчеркивает намерение государства руководствоваться ими в международных отношениях, но не обязательно в своей внутренней политике, даже если некоторые из этих принципов могли бы быть применены в отношениях между государством и собственными гражданами.

Такая закрытость отечественной конституционной конструкции имела свое историческое объяснение. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, игравшая роль преамбулы Конституции РСФСР 1918 г., и в меньшей степени Декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик, занимавшая такое же место в Конституции СССР 1924 г., отражали как минимум настороженное отношение вновь образовавшегося государства к внешнему миру.

Внешний мир в свою очередь враждебно отнесся к возникновению государства, провозгласившего целью создание новой и чуждой ему социально-экономической формации, а потому долгое время отказывал ему в праве на место в сообществе «цивилизованных» государств, не останавливаясь перед применением вооруженной силы.

Несмотря на отмеченную особенность ранних конституций РСФСР и СССР, все они исходили из неизбежности и необходимости поддержания отношений с внешним миром. Например, в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. в иерархии народных комиссариатов (министерств) на первом месте стоял Народный комиссариат по иностранным делам (ч. «а» ст. 43). В соответствии со ст. 37 Конституции СССР 1924 г. народный комиссар по иностранным делам занимал третье место после Председателя Совета Народных Комиссаров Союза ССР и его заместителей.

Закрытость первых конституций РСФСР и СССР для внешнего воздействия, в частности для проникновения международно-право-

вых принципов и норм, была средством самосохранения государства. В длительный период, когда право и законность в СССР всячески попирались, такая закрытость была еще и гарантией безнаказанности государственного аппарата, чьи жертвы были лишены возможности обращаться к средствам защиты, предоставляемым международным правом. При этом Конституция СССР 1936 г., на период действия которой пришлось жестокие репрессии государства против своих граждан, формально гарантировала достаточно широкий и прогрессивный для своего времени набор прав и свобод.

Укрепление Советского государства позволило ему оказывать возрастающее влияние на формирование норм международного права, а процессы демократизации, хотя и половинчатые, открыли доступ международно-правовым нормам во внутренний правовой порядок. Примером может служить ст. 129 Основ гражданского законодательства Союза ССР (Закон СССР) от 8 декабря 1961 г., которая гласила: «Если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском гражданском законодательстве, то применяются правила международного договора. Такой же порядок применяется в отношении гражданского законодательства союзной республики, если в международном договоре союзной республики установлены иные правила, чем предусмотренные гражданским законодательством этой союзной республики».

Значительный шаг к открытости внутреннего правового порядка для международно-правовых норм был сделан в рамках крупной конституционной и законодательной реформы второй половины 1980-х годов, которая, впрочем, так и осталась незавершенной. Примечательным явлением в рамках этого процесса стало принятие в 1989 г. Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» и образование в соответствии с ним Комитета конституционного надзора СССР. Решая вопрос о конституционности нормативного правового акта или его отдельных положений, Комитет в соответствии с ч. 3 ст. 21 Закона руководствовался как Конституцией СССР, так и «международными актами, участником которых является СССР». Например, вынеся по собственной инициативе Заключение «О законодательстве по вопросам прописки граждан», Комитет указал: «Что же касается разрешительного порядка прописки, то положение о нем находится в противоречии со статьей 9 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, согласно которой граждане могут в соответствии с законом избирать род занятий и местожительство, а также положениями о праве граждан на свободу передвижения и свободу выбора себе

местожительства в пределах территории страны, провозглашенными и закрепленными в основных международных актах о правах человека: Всеобщей декларации прав человека (ст. 13) и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года (статья 12)».

Следующий шаг в направлении открытости отечественной правовой системы был сделан с принятием в 1992 г. поправки к Конституции РСФСР 1978 г., ст. 32 которой теперь гласила: «Права и свободы человека принадлежат ему от рождения. Общеизвестные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации». Впрочем, некоторая неопределенность термина «общеизвестные международные нормы» затрудняла применение этого конституционного положения. Возникла неясность с тем, в каких источниках правоприменитель должен был искать такие нормы, как ему следовало устанавливать их «общеизвестность», должен ли он был рассматривать их в качестве равноценных и, соответственно, применять нормы, содержащиеся в договорных источниках и в так называемых «мягких» источниках.

Ныне действующая Конституция РФ менее неопределенна в том, что касается взаимодействия международного права с внутренним правом. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции «общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Подобные, на первый взгляд сходные, положения — не редкость для действующих конституций ряда государств мира.

Статья 55 Конституции Франции гласит: «Международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу акта Парламента, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной». Как видно, далеко не всякий международный договор имеет преимущество перед национальным законом. Конституция полагает целесообразным специально оговорить дополнительные условия преимущественной силы договора, а именно их опубликование и применение другими участниками.

В соответствии с ч. 4 ст. 6 Конституции Армении «международные договоры вступают в силу только после ратификации или одобрения. Международные договоры являются составной частью правовой сис-

темы Республики Армения. Если ратифицированным международным договором установлены иные нормы, чем предусмотренные в законах, то преимуществом пользуются нормы договора». Таким образом, условием вхождения договора в правовую систему Армении является его ратификация, и лишь ратифицированный договор в случае его коллизии с национальным законом будет иметь приоритет в применении. Подобным образом ч. 1 ст. 28 Конституции Греции наделяет «преобладающей юридической силой по отношению ко всякому противоположному положению закона» не любые международные договоры, а лишь «после их одобрения законодательным путем и по их вступлении в силу в соответствии с положениями каждого из них».

Некоторые конституции придерживаются иного подхода и вводят международные договоры, при соблюдении определенных условий, непосредственно в структуру своего национального законодательства.

В соответствии с ч. 1 ст. 96 Конституции Испании «правомерно заключенные международные договоры после их официального опубликования в Испании составляют часть ее внутреннего законодательства. Их положения могут быть отменены, изменены или приостановлены только в порядке, указанном в самих договорах, или в соответствии с общими нормами международного права». Испанская Конституция не наделяет международные договоры преимущественной силой по отношению к национальным законам. Вторую фразу ч. 1 ст. 96 можно понять так, как если бы последующий акт не обязательно отменял предыдущий. Иными словами, национальный акт, имеющий тот же предмет регулирования, что и международный договор, может иметь преимущество в применении перед договором только в том случае, если последний будет отменен, изменен или приостановлен в соответствии с применимой нормой международного права, будь эта норма заключена в самом договоре или же она является «общей нормой международного права». Источником последней, очевидно, следует считать Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г.

Как показывают приведенные примеры зарубежных конституций, термин «международные договоры» нередко уточняется путем указания на то, что не всякий международный договор может обладать приоритетом по отношению к национальному закону. В каком же значении этот термин применен в п. 4 ст. 15 Конституции РФ?

В силу того что п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд (далее – КС РФ) уполномочен разрешать дела о соответствии Конституции «не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации», допустимо исключить из содержания консти-

туционного термина «международный договор» такие соглашения, которые вступают в силу с момента подписания. Иными словами, на соглашение, вступающее в силу с момента подписания, не распространяется приоритет применения по отношению к национальному закону, предусмотренный ч. 4 ст. 15 Конституции.

Текст Конституции не дает иных прямых указаний, допускающих дальнейшую конкретизацию термина «международный договор», как он употреблен в Конституции. Обратимся в поисках правовых аргументов к иным источникам, в первую очередь к специальному правовому акту — Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. Перечисляя в ч. 1 ст. 15 договоры, подлежащие ратификации, Закон на первое место ставит договоры, «исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом».

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» высказал мнение, что «суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора». В более позднем акте — Постановлении Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 Верховный Суд РФ вернулся к данному вопросу, указав, что «правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации».

Таким образом, в понимании законодателя и одной из высших судебных инстанций термин «международный договор», как он употреблен в Конституции, означает именно ратифицированный договор, согласие на обязательность которого для Российской Федерации было выражено в форме федерального закона.

Следует обратить внимание на то, что второе предложение ч. 4 ст. 15 Конституции вовсе не предусматривает подчиненности российского закона верховенству юридической силы международного договора. Не соответствующие договору положения национального закона, полностью сохраняя свою правовую силу, не применяются лишь в тех конкретных

делах, к которым имеет касательство государство, являющееся партнером Российской Федерации по данному договору. Иными словами, договор не отменяет национальный закон, он устанавливает приоритет нормы договора перед нормой закона только в сфере применения.

Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 оперирует термином «общепризнанные принципы и нормы международного права». Она провозглашает их наряду с международными договорами, составной частью российской «правовой системы». Заметьте, что российская Конституция не определяет понятие «правовая система», к которому она обращается единственный раз и именно в ч. 4 ст. 15. Обобщая воззрения комментаторов, можно предположить, что правовая система — это совокупность всех явлений правовой реальности в государстве: применимое и применяемое право, правотворчество и правоприменение, правосознание.

Конституция РФ не определяет понятия «общепризнанные принципы и нормы международного права», не указывает источников таких принципов и норм, не предоставляет средств и методов для их выявления и установления их содержания.

Подобным термином оперируют и некоторые иностранные конституции.

Например, в соответствии со ст. 25 Конституции Германии «общие правила международного права являются составной частью федерального права. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории». При этом, согласно ч. 2 ст. 100 Конституции, полномочием устанавливать, какая норма международного права является частью федерального права и порождает ли она права и свободы человека, наделен Федеральный Конституционный суд.

Таким образом, именно судебный орган с применением имеющегося у него инструментария правовых средств должен устанавливать содержание указанных норм. Наделение такой функцией высшего судебного органа не случайно. На него возлагается ответственность по выявлению не просто норм международного права, а общепризнанных норм. После его решения такие нормы наряду с ратифицированными и вступившими в силу международными договорами займут особое, приоритетное по отношению к национальным законам место во внутреннем праве.

Отмеченная недосказанность Конституции РФ в отношении способов установления общепризнанных принципов и норм международного права отчасти была восполнена Верховным и Конституционным Судами РФ, которые в ряде своих решений высказали мнение о том, что источником закрепления общепризнанных принципов и норм международ-

ного права для целей их применения судами являются «международные пакты, конвенции и иные документы» или «международные акты».

Это не означает, что общепризнанным принципам и нормам международного права, не закрепленным в такого рода источниках, закрыт путь в российскую правовую систему, просто они не будут иметь приоритета перед правилами национального закона.

Анализируя ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, необходимо помнить о ч. 1 той же статьи, которая гласит: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Что же касается международных договоров, то в соответствии с ч. 6 ст. 125 Конституции «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению». Таким образом, сама Конституция устанавливает жесткие рамки, в которых может осуществляться норма о приоритете применения международного договора. В случае коллизии между нормами договора и Конституцией безусловным верховенством будет пользоваться последняя, что же касается не соответствующего Конституции международного договора, то он лишается преимущества по отношению к национальному закону.

В течение того времени, что действует Конституция РФ 1993 г., законодатель воспроизводит формулировки ч. 4 ст. 15 во вновь принимаемых или приводимых в соответствие с требованиями Конституции ранее принятых нормативных актах.

5.5. Международное право в деятельности Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд РФ (КС РФ) был образован в 1991 г., незадолго до окончательного распада СССР. Первоначально источниками его полномочий были Конституция РСФСР 1978 г., значительно измененная многочисленными поправками, и Закон 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР». Ныне полномочия КС РФ изложены в ст. 125 Конституции и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Первая группа дел, разрешаемых КС РФ, — это дела о соответствии Конституции нормативных правовых актов: федеральных законов,

актов Президента РФ, конституций и уставов субъектов Федерации, ряда других актов. Субъектами обращений по этим делам, иначе говоря, заявителями могут быть только определенные органы власти – Президент РФ, палаты Федерального Собрания, $\frac{1}{5}$ состава членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, федеральное Правительство, Верховный Суд, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Сюда же относятся дела о конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ. Особый случай – международный договор о принятии в РФ и об образовании в ее составе нового субъекта, после подписания которого Президент не просто вправе, а обязан обратиться в КС РФ с запросом о его соответствии Конституции. Процедура ратификации такого договора может начаться лишь в случае положительного заключения Конституционного Суда. В рамках этой особой процедуры КС РФ признал соответствующим Конституции подписанный 19 марта 2014 г. Договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов, который был ратифицирован после официального опубликования Постановления КС РФ.

Ко второй группе относятся дела, возникающие в результате споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, между высшими государственными органами субъектов Федерации. Соответственно, субъектами обращения могут быть именно эти органы, а также Президент.

Дела третьей группы возбуждаются как судебными органами, так и гражданами, по мнению которых закон, подлежащий применению в конкретном деле или примененный в конкретном деле, не соответствует Конституции. Их могут также возбудить Генеральный прокурор и Уполномоченный по правам человека.

Четвертую группу составляют дела о толковании Конституции. Здесь, как и в делах первой группы, заявителями могут быть только органы власти, однако перечень их сокращен. Таковыми могут быть Президент, обе палаты Федерального Собрания, Правительство, органы законодательной власти субъектов Федерации.

Наконец, в случае возбуждения процедуры отрешения от должности Президента именно к КС РФ будет обращен запрос Совета Федерации о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения главы государства в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Ни Конституция, ни Закон о Конституционном Суде РФ не обязывают Суд применять в своей деятельности источники иные, чем Конституция. Иными словами, анализируя поставленные перед ним вопросы права, Суд использует в качестве кодекса и правового эталона букву Конституции и свое понимание этой буквы. Примечательно, что Комитет конституционного надзора СССР, своего рода прообраз судебного органа конституционного надзора, решая вопрос о конституционности нормативного правового акта или его отдельных положений, руководствовался как Конституцией СССР, так и «международными актами, участником которых является СССР».

Итак, наиболее очевидной ситуацией, в которой КС РФ может столкнуться с актами международного права, является рассмотрение дела о конституционности не вступившего в силу международного договора. То, что Суд может изучать договор на предмет соответствия Конституции только до его вступления в силу, является гарантией от потенциально разрушительного вторжения национальных органов власти в действующее международное право.

Понятие «не вступивший в силу международный договор РФ» предполагает, что это должен быть договор, уже подписанный должным образом уполномоченным лицом, но еще не ратифицированный Государственной Думой и не утвержденный иным федеральным органом государственной власти. Впрочем, в этом понятии можно усмотреть и некоторую неопределенность. Не ясно, понимает ли под ним Конституция вообще не вступивший в силу договор или же договор, не вступивший в силу только для России. Может ли, к примеру, КС РФ рассматривать запрос о конституционности действующего многостороннего договора, полноправной стороной которого Россия еще не стала?

Устранить такую неопределенность может либо толкование соответствующего положения Конституции, либо практика КС РФ. Что касается практики, то она минимальна. До настоящего времени Суд вынес три решения по делам о конституционности международного договора, включая уже упомянутое Постановление о Договоре о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, причем первое из них было не по существу вопроса.

Так, 12 февраля 1999 г. группа депутатов Государственной Думы обратилась в КС РФ с запросом о проверке конституционности российско-украинского Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве 1997 г. К тому моменту Договор уже был ратифицирован украинской стороной. Пока Суд занимался предварительным изучением запроса, процесс ратификации шел полным ходом, и уже 1 апреля 1999 г. Россия и Украина

обменялись ратификационными грамотами, после чего Договор вступил в силу. Суду лишь оставалось вынести решение об отказе в рассмотрении запроса по существу, поскольку он не вправе оценивать конституционность уже действующего договора.

20 июня 2012 г. группа депутатов Государственной Думы попыталась оспорить конституционность Протокола о присоединении России к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации и добиться отказа введения в действие и применения в РФ как самого Протокола, так и приложений к нему, находящихся в неразрывной связи с Марракешским соглашением и всеми прилагаемыми к нему многосторонними торговыми соглашениями. В частности, заявители ссылались на несоблюдение процедуры ратификации, которая к моменту подачи запроса уже началась, а также требований, вытекающих из закрепленного Конституцией разграничения предметов ведения между органами государственной власти Федерации и субъектов. Они также высказали опасения в том, что обязательная процедура урегулирования споров в ВТО приведет к «обязывающему вмешательству международной организации», чем будет нарушен суверенитет РФ и конституционный принцип разделения властей, создана угроза ее национальной безопасности. КС РФ, тщательно рассмотрев доводы заявителей, не нашел оснований для признания Протокола не соответствующим Конституции.

Нередко заявитель, оспаривающий конституционность нормативного правового акта, привлекает международно-правовые нормы для аргументации своего запроса. При этом следует учитывать, что в соответствии с Законом о Конституционном Суде РФ (ч. 3 ст. 74) Суд «при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении».

Так, вынося в июле 1999 г. решение по делу о конституционности отдельных положений Федерального закона «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», КС РФ не только не ограничился тем, что рассмотрел аргументы заявителя – Президента РФ, основанные на международных актах, как имеющих международно-правовое содержание, так и лишенных его, но и предпринял анализ некоторых международно-правовых источников, не упомянутых в обращении.

Конституция и Закон о Конституционном Суде РФ допускают ситуацию, когда международно-правовые акты могут фигурировать в передаваемых в КС РФ спорах о компетенции, возникающих на федеральном уровне или на уровне субъектов Федерации или между

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов. Например, Государственная Дума может усомниться в праве исполнительной власти заключить некое международное соглашение. Или орган государственной власти субъекта Федерации может оспорить правомерность заключения федеральным органом международного договора, вторгающегося в область совместного ведения Федерации и субъекта, без предварительного согласования с последним. Или же Президент может обратиться в КС РФ с запросом о правомерности возбуждения Государственной Думой процесса денонсации международного договора.

Пока Суду не приходилось сталкиваться с жалобами, в которых оспаривалось бы право тех или иных органов государственной власти заключать или расторгать международный договор (в упомянутом деле, возникшем в связи с Протоколом о присоединении России к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО, предметом запроса была процедура заключения международного договора). В возможном споре такого рода предметом является не столько международный акт, сколько акт национального органа, поэтому на первый взгляд международно-правовой элемент здесь менее выражен, чем в деле о конституционности не вступившего в силу международного договора.

Надо сказать, что Закон о Конституционном Суде РФ предьявляет к ходатайствам о разрешении спора о компетенции больше требований, чем к запросам о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора. В частности, стороны спора должны исчерпать иные способы его разрешения. Если же Суд все-таки примет к рассмотрению спор о компетенции, предметом которого будет акт ратификации или утверждения международного договора, ему, по всей видимости, придется глубоко исследовать Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г.

Чаще всего КС РФ обращается к международным источникам при рассмотрении жалоб граждан или объединений граждан, Уполномоченного по правам человека и запросов судов и Генерального прокурора, в которых оспаривается конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Суд не обязан этого делать, да и заявители не всегда ссылаются на такие источники. Однако Суд то и дело приводит в своих решениях международные договоры или даже акты международных организаций, вне зависимости от того, рассматривает он обращение по существу или нет, нередко используя такие источники для выявления конституционного смысла положений законов.

Особо следует отметить, что КС РФ начал ссылаться на положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. еще до ее ратификации Россией, а на практику Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) – до того, как было вынесено первое постановление по жалобе против России. В дальнейшем между КС РФ и ЕСПЧ установился диалог, в ходе которого первый, применяя правовые позиции и доводы второго в подкрепление выводов, сделанных на основе Конституции, стал проводником этих позиций и доводов в российскую правовую систему и правоприменительную практику.

В свою очередь ЕСПЧ неоднократно и чаще всего позитивно ссылался на практику КС РФ, используя ее в качестве одного из эталонов при рассмотрении жалоб против России. Исключение составили несколько постановлений, в которых ЕСПЧ либо подверг критике предшествующее решение КС РФ, признававшее оспариваемое положение закона соответствующим Конституции (постановления палаты первой инстанции и Большой палаты по делу «Константин Маркин против России» соответственно от 7 июля 2010 г. и 22 марта 2012 г.), либо предложил российским властям, в том числе и КС РФ, предпринять действия, неосуществимые в рамках действующей Конституции (постановление по делу «Анчугов и Gladkov против России» от 4 июля 2013 г.). Во избежание подобных юриспруденческих конфликтов в будущем КС РФ принял решение, согласно которому в случаях, если российский суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания не соответствующими Конституции норм, конституционность которых ранее была подтверждена КС РФ, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в КС РФ с запросом о проверке конституционности этих норм (Постановление от 6 декабря 2013 г. № 27-П). Эта правовая позиция получила законодательное закрепление в дополнениях к Закону о Конституционном Суде РФ, вступивших в силу в июне 2014 г.

Примечателен диалог КС РФ с международным правом, сопровождавший эволюцию его подхода к проблеме смертной казни. Конституция РФ допускает возможность установления федеральным законом такой меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни впредь до ее отмены. При этом лицу, обвиняемому в совершении такого преступления, должно предоставляться право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2 ст. 20). Вступая в Совет Европы в 1996 г., Россия обязалась подписать Протокол № 6 об отмене смертной казни к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в течение одного года после вступления (что было

сделано), а еще через два года его ратифицировать (чего так и не произошло). Кроме того, с момента вступления в Совет Европы Россия обещала Парламентской ассамблее установить мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров.

КС РФ своими средствами и без видимой связи с обязательствами России перед Советом Европы установил мораторий уже на само вынесение смертных приговоров. Постановлением, принятым в феврале 1999 г., запрещалось назначение наказания в виде смертной казни впредь до образования на всей территории страны работоспособных коллегий присяжных заседателей. Отпущенный на это законом срок должен был истечь 1 января 2007 г., но законодатель продлил его еще на три года. И если бы до 1 января 2010 г. Россия не ратифицировала Протокол № 6, а коллегии присяжных были бы образованы во всех субъектах Федерации, суды, строго говоря, были бы вправе вновь выносить смертные приговоры. Во избежание появления противоречивой правоприменительной практики в отношении возможности назначения наказания в виде смертной казни после введения судов с участием присяжных заседателей на всей территории страны Верховный Суд РФ обратился к КС РФ с просьбой разъяснить смысл предписаний его Постановления с учетом новых условий.

В Определении, вынесенном 19 ноября 2009 г., КС РФ констатировал длительное действие в России «комплексного моратория» на применение смертной казни, который включает в себя временный запрет на приведение в исполнение смертных приговоров (он начал действовать с момента принятия России в Совет Европы) и на само их вынесение (со дня подписания Россией Протокола № 6). Второй компонент комплексного моратория был подкреплен внутренним конституционно-правовым актом – Постановлением КС РФ 1999 г., запрещающим назначение наказания в виде смертной казни впредь до повсеместного образования коллегий присяжных заседателей. Комплексный мораторий был также подкреплен устойчивой практикой самого КС РФ по жалобам лиц, осужденных к смертной казни, практикой судов общей юрисдикции, а еще до формирования первого компонента – практикой Президента по осуществлению помилования. Суд также пошел на неоднозначный шаг, признав Протокол № 6 – нератифицированный международный акт – «существенным элементом правового регулирования права на жизнь», тем самым интегрировав его в отечественную правовую систему. Следует исходить из того, что это мнение не создает общего правила для всех договоров, когда-то подписанных Россией, но по разным причинам не ратифицированных.

В данной ситуации качество правового регулятора признано за Протоколом № 6 в силу того, что он оказался составной частью комплекса национальных и международных мер, направленных на осуществление конституционной цели – исключение смертной казни из перечня мер наказания.

Что касается вынесения КС РФ заключения в связи с процедурой отрешения Президента от должности, то если когда-нибудь ему придется решать такую задачу, то маловероятно, чтобы он обратился к международному праву, хотя иностранные аналогии могут оказаться полезными.

Остаются дела о толковании Конституции РФ. Здесь вероятна ситуация, когда Суду придется заняться поиском и анализом применимых норм международного права.

Решая редкие дела об абстрактном, т.е. не возникающем в связи с рассмотрением конкретного вопроса права, толковании Конституции, Суд не часто обращается к международно-правовым аргументам. Да и заявителей по таким делам пока мало интересовали те положения Конституции, в которых упоминаются общепризнанные нормы и принципы международного права или международные договоры России.

Одним из исключений стал запрос Думы Чукотского автономного округа о толковании ст. 69 Конституции РФ, которая гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

Заявитель просил, среди прочего, разъяснить, каковы права коренных малочисленных народов в соответствии с международным правом; имеют ли общепризнанные принципы и нормы международного права приоритет по отношению к нормативным правовым актам Федерации и ее субъектов; каков порядок применения таких принципов и норм. В кратком решении, вынесенном в декабре 1996 г., Суд отказал заявителю в рассмотрении его запроса, указав, что, «отвечая на поставленные вопросы, КС РФ был бы вынужден, по сути, сформулировать конкретные правовые нормы, которые определяли бы правовой статус коренных малочисленных народов, их права и т.д., что явилось бы вторжением в компетенцию законодателя».

В то же время КС РФ, не подменяя собой законодателя, может делать подсказки или даже давать инструкции законодателю, основанные на международном праве.

В Постановлении по делу о конституционности указов Президента в связи с событиями в Чечне, вынесенном в 1995 г., Суд упомянул До-

полнительный протокол II к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Он не анализировал сам документ, однако недвусмысленно указал законодателю, что совершенствование законодательства, регулирующего применение вооруженных сил, должно осуществляться с учетом Протокола. А в Постановлении по жалобе нескольких граждан на нарушение их прав применением одной из статей ГПК РФ Суд обязал законодателя внести изменения в Кодекс для того, «чтобы гарантировать возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений в случаях установления Европейским судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом общей юрисдикции конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский суд по правам человека».

Впрочем, можно по-разному оценивать подсказку, данную КС РФ правоприменителю в Определении, вынесенном 28 июня 2012 г. по жалобе гражданина, жаловавшегося на нарушение его прав рядом положений УПК РФ и ссылавшегося на заключение Комитета по правам человека по его же индивидуальной жалобе.

Признав, что соображения Комитета по конкретной жалобе, адресованные России, не равнозначны по своему правовому весу постановлению ЕСПЧ, КС РФ заявил, что «принятие Комитетом по правам человека соображений, содержащих адресованное Российской Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является достаточным поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств, если выявленные Комитетом нарушения положений Международного пакта о гражданских и политических правах не могут быть исправлены в другом порядке, а их устранение необходимо для обеспечения правосудности вступившего в законную силу приговора (определения, постановления) суда и восстановления прав и законных интересов граждан и иных лиц». Подсказка или намек законодателю усматриваются в другом пассаже данного решения, которым «не исключается право федерального законодателя иным образом урегулировать механизм правового, в том числе уголовно-процессуального, реагирования на соображения Комитета по правам человека, принятые по индивидуальным сообщениям находящихся под юрисдикцией Российской Федерации лиц и констатирующие нарушение Российской Федерацией какого-либо из прав, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах».

В целом можно констатировать существование обширной практики КС РФ в отношении международного права. С самого начала своей деятельности Суд регулярно упоминает международные договоры или

делает ссылки на общепризнанные нормы и принципы международного права, не всегда уточняя, какие именно нормы и принципы он имеет в виду. Однако, обращаясь к норме международного права, он не часто анализирует ее с той основательностью, с какой он исследует норму Конституции или иного внутреннего нормативного правового акта. КС РФ не всегда придает должное значение иерархии источников, приводя в своих решениях в качестве равнозначных универсальные и региональные договоры или обязательные нормы и рекомендации. Суд упоминал в качестве авторитетных источников международные договоры, в которых Россия не участвовала, или решения международных организаций, в которых Россия не состояла.

Итак, КС РФ не применяет, в строгом смысле, международное право, иными словами, не использует его в качестве средства осуществления своих полномочий, не толкует углубленно его нормы. Кодексом для КС РФ является Конституция; его судья, принимая присягу, клянется исполнять свои обязанности, «подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более» (ст. 10 Закона о Конституционном Суде РФ). Тем не менее КС РФ регулярно обращается к международно-правовым аргументам. Выводы Суда основаны прежде всего на Конституции, ее букве и духе, именно ее нормы являются применимым правом, а международное право служит дополнительным доводом, которым Суд пользуется для придания дополнительного веса своему решению. Вместе с тем из практики КС РФ следует вывод о том, что он считает международное право необходимым критерием, которому должны соответствовать законодательство и практика судов, и нередко привлекает его при оценке поставленных перед ним вопросов права.

5.6. Реализация норм международного права судами Российской Федерации

Интернационализация в современном мире экономических, социальных, культурных, политических, иных связей с необходимостью влечет возрастание роли международного права. Причем одна из особенностей современных норм международного права заключается в том, что их эффективность зависит не только от их реализации в сфере межгосударственных отношений, но и от применения указанных норм в сфере отношений с участием субъектов национального права. В Декларации Совещания на высоком уровне о верховенстве права на национальном

и международном уровне, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 сентября 2012 г., была отмечена необходимость усиления поддержки государств, по их просьбе, в процессе национального осуществления соответствующих международных обязательств путем увеличения технической помощи и укрепления потенциала¹.

Правовые основы реализации судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации норм международного права. Основной нормой внутригосударственного права, позволяющей судам общей юрисдикции и арбитражным судам Российской Федерации (далее – суды Российской Федерации, суды) применять нормы международного права при рассмотрении подведомственных им дел, является положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, включившей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в ее правовую систему. Указанное конституционное положение было конкретизировано в процессуальном, материальном законодательстве, включая законодательство, закрепляющее основы судебной системы Российской Федерации. Так, согласно ст. 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается в том числе применением всеми судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда РФ и Пленум ВАС РФ приняли постановления, касающиеся разъяснения вопросов применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Верховный Суд РФ в постановлениях Пленума от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»² и от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ разъяснил, что понимается под общепризнанными принципами и нормами международного права, международным договором Российской Федерации, определил юридическую силу и условия действия международного договора Российской Федерации в рамках правовой системы России, а также

¹ A/RES/67/1.

² Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

обратил внимание на особенности толкования международного договора Российской Федерации.

Пленумом ВАС РФ 11 июня 1999 г. было принято постановление № 11 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса»¹. Указанным Постановлением нижестоящим арбитражным судам Российской Федерации даны разъяснения в том числе о принципах толкования международных договоров Российской Федерации; о соотношении двусторонних и многосторонних международных договоров Российской Федерации; о порядке официального опубликования международных договоров Российской Федерации; о соотношении международных договоров Российской Федерации и АПК РФ по вопросу компетенции арбитражных судов.

Основные формы реализации норм международного права судами Российской Федерации. Сложившаяся к настоящему времени практика судов Российской Федерации позволяет выделить следующие основные формы *непосредственной* (прямой) и *опосредованной* (косвенной) реализации норм международного права:

– реализация положений международного договора Российской Федерации, содержащего иные правила, нежели закон Российской Федерации (непосредственная реализация);

– реализация положений международного договора Российской Федерации, содержащих правила, аналог которых отсутствует в национальном праве (непосредственная реализация). В этом случае положения, предусматриваемые источником международного права, дополняют национально-правовое регулирование;

– закрепление нормы международного права (источника международного права) в качестве юридического факта возникновения внутригосударственных правоотношений (опосредованная реализация);

– толкование нормы внутригосударственного права с учетом норм международного права, являющихся обязательными для Российской Федерации (опосредованная реализация)².

Указанные формы реализации норм международного права можно наблюдать практически в любой сфере внутригосударственных отношений.

Одним из примеров, когда международным договором Российской Федерации предусматриваются иные правила, нежели законом Российской Федерации, является регулирование правового статуса лица,

¹ Вестник ВАС РФ. 1999. № 8.

² Представленный перечень форм реализации норм международного права не является исчерпывающим.

передаваемого для отбывания наказания в иностранное государство. УПК РФ предусматривает, что лицо, осужденное в Российской Федерации, при наличии международного договора Российской Федерации или на основании принципа взаимности может быть передано для отбывания наказания в государство, *гражданином которого оно является* (гл. 55). Однако согласно международному договору Российской Федерации лицо может быть передано для отбывания наказания не только в государство, гражданином которого оно является, но и в государство, на территории которого осужденное лицо постоянно проживает. Так, в силу ст. 2 Конвенции о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания от 6 марта 1998 г. «граждане каждой из Договаривающихся Сторон, а также *лица без гражданства, постоянно проживающие на ее территории* (выделено нами. — Авт.), осужденные к лишению свободы в другой Договаривающейся Стороне, могут в соответствии с положениями настоящей Конвенции передаваться для отбывания наказания Договаривающейся Стороне, гражданами которой они являются или на территории которой постоянно проживают (если являются лицами без гражданства)». Как видно, данный международный договор Российской Федерации предусматривает иные правила, нежели положения УПК РФ.

Действующая редакция УПК РФ не содержит исчерпывающего перечня оснований для отказа в выдаче. Так, в Кодексе отсутствуют такие основания для отказа в выдаче, как наличие реальной угрозы применения к лицу в запрашивающем государстве пыток, иных недопустимых форм обращения или наказания, наказания в виде смертной казни. Однако указанные основания для отказа содержатся в международных обычаях, закрепляющих общепризнанные принципы и нормы международного права, и в международных договорах Российской Федерации. Например, запрет выдавать лицо в государство, если имеются основания полагать, что к такому лицу может быть применена мера наказания в виде смертной казни и запрашивающее государство не предоставит достаточных гарантий того, что рассматриваемое наказание не будет приведено в исполнение, вытекает из ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. в толковании Европейского суда по правам человека и ст. 11 Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г. Запрет выдавать лицо в государство, если имеются серьезные основания полагать, что к такому лицу в запрашивающем государстве могут быть применены пытки, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, следует из общепризнанных норм

международного права. Данная ситуация является примером, когда нормы международного права содержат положения, дополняющие национально-правовое регулирование.

Согласно ч. 2 ст. 63 Конституции РФ, ч. 1 ст. 13 УК РФ, ч. 1 ст. 462, ст. 469 и 472 УПК РФ Российская Федерация может выдать иностранного гражданина либо лицо без гражданства, находящихся на ее территории, для уголовного преследования или исполнения приговора, передать лицо, осужденное судом Российской Федерации к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является, а также признать приговор суда иностранного государства, которым осужден гражданин Российской Федерации, передаваемый в Российскую Федерацию для отбывания наказания, на основании международного договора Российской Федерации либо принципа взаимности. Приведенные законоположения являются примером того, что международный договор Российской Федерации, будучи источником международного права, рассматривается в качестве юридического факта возникновения внутригосударственных правоотношений, связанных с выдачей или передачей лица для уголовного преследования, исполнения приговора или отбывания наказания.

Одним из примеров толкования нормы внутригосударственного права с учетом обязательных для Российской Федерации норм международного права стало положение УПК РФ, обязывающее Генерального прокурора РФ или его заместителя письменно уведомить лицо о принятом решении, касающемся выдачи (ч. 5 ст. 462 УПК РФ). Часть 6 указанной статьи наделяет лицо возможностью обжаловать в суд принятое в отношении него решение о выдаче. Представляется, что если лицо будет уведомлено о принятом решении, однако текст последнего не будет ему передан, то в этом случае практически невозможно утверждать, что имеются эффективные средства правовой защиты, поскольку достаточно трудно обжаловать решение, текст которого отсутствует у заинтересованного лица. В связи с этим в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания»¹ была закреплена правовая позиция, согласно которой лицо подлежит уведомлению о принятом решении, касающемся выдачи, в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 462 УПК РФ, с одновременным вручением копии указанного решения (п. 24 Постановления). В рассматриваемом случае положения ч. 5 ст. 462 УПК РФ

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 8.

были истолкованы с учетом ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей право на эффективные средства правовой защиты, если речь идет о предполагаемом нарушении прав и свобод, гарантируемых данным международным договором.

Реализация норм международного права в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. При формулировании разъяснений, содержащихся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2009 г. № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста»¹, были приняты во внимание положения ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также их толкование, данное Европейским судом по правам человека.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»»² были учтены соответствующие положения Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Заключительного акта СБСЕ 1975 г., Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г.

Нельзя не отметить, что целый ряд постановлений, положения которых касались разъяснений по применению судами норм международного права в той или иной сфере внутригосударственных отношений, отсылает к уже приведенному постановлению Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Например, указанное отсылочное положение содержит постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 2).

Пленум ВАС РФ в постановлении «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса» обратился к содержанию целого ряда международных договоров Российской Федерации: Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже от 21 апреля 1961 г., Конвенции, отменяющей требования легализации иностранных официальных документов, от 5 октября 1961 г., Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, Согла-

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 1.

² Там же. № 8.

шению о порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, от 20 марта 1992 г., Соглашению о размере государственной пошлины и порядке ее взыскания при рассмотрении хозяйственных споров между субъектами хозяйствования разных государств от 24 декабря 1993 г.

Реализация судами Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права при рассмотрении конкретных дел. Президиум Верховного Суда РФ, руководствуясь общепризнанным принципом международного права об иммунитете иностранного дипломатического и консульского представительства от юрисдикции государства пребывания, закрепленным, в частности, в Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. и Консульской конвенции между Российской Федерацией и Украиной от 15 января 1993 г., в надзорном порядке отменил решение мирового судьи о взыскании денежных средств с Генерального консульства Украины в Санкт-Петербурге и прекратил производство по делу¹.

Согласно общепризнанной норме международного права международная межправительственная организация обладает иммунитетом от юрисдикции государства пребывания в том случае, если такой иммунитет предусмотрен в международном договоре, ином источнике международного права, являющемся правовым основанием для деятельности такой организации. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в связи с нарушением указанной общепризнанной нормы международного права отменила определение районного суда о прекращении производства по делу о взыскании заработной платы с международной межправительственной организации и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Прекращая производство по делу, суд первой инстанции исходил из наличия у организации абсолютного иммунитета от юрисдикции государства пребывания. Однако уставные документы международной межправительственной организации, представляющие собой международный договор Российской Федерации, ограничивали иммунитет организации исключительно в отношении осуществляемых ею полномочий (функций), которые не охватывали вопросы выплаты заработной платы. Надлежащим образом истолковав общепризнанную норму международного права и международный договор Российской Федерации, являющийся уставом рассматриваемой международной

¹ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 1 августа 2007 г. по делу № 13-ПВ06. См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrfg.ru/>.

межправительственной организации, Верховным Судом РФ было защищено право лица на судебную защиту¹.

Реализация судами Российской Федерации международных договоров Российской Федерации при рассмотрении конкретных дел. К настоящему времени сложилась обширная практика реализации судами Российской Федерации международных договоров Российской Федерации, действующих в том числе в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, в сфере отношений, осложненных иностранным элементом. Здесь представляется целесообразным остановиться лишь на некоторых основных публично-правовых закономерностях такой реализации.

Как отмечалось выше, если между законом и международным договором Российской Федерации, согласие в отношении которого выражено в форме федерального закона, возникает противоречие, то приоритетом в применении пользуются положения такого договора. В свою очередь если согласие на договор не было выражено в форме федерального закона и положения этого договора содержат иные правила, нежели правила, предусматриваемые законом, то приоритет в применении имеют правила закона.

Отменяя постановление Амурского областного суда в части решения о возвращении уголовного дела прокурору, Верховный Суд РФ указал:

«Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ нормы международных договоров имеют преимущественную силу перед законами в том случае, если они содержат иные правила. При этом выражение «иные правила» подразумевает любые несоответствия правил закона и договора. Как вытекает из ст. 115 Конституции Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, а также указам Президента Российской Федерации.

В результате условия межправительственного нератифицированного договора не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам или указам Президента Российской Федерации.

Международные договоры Российской Федерации, согласие на обязательность которых принято Правительством РФ, обладают приоритетом по отношению к актам правительства и актам федеральных органов исполнительной власти.

В силу принципа иерархии нормативных актов приоритетом по отношению к законам Российской Федерации обладают международные договоры Российской Федерации, заключенные от имени Российской

¹ Определение Верховного Суда РФ от 9 июля 2010 г. по делу № 5-В10-49. См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrj.ru/>.

Федерации (межгосударственные договоры), согласие на обязательность которых было принято в форме федерального закона.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы от 9 ноября 2006 г. к числу таких договоров не относится.

Положения УК РФ и УПК РФ обладают приоритетом по отношению к нормам нератифицированного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы от 9 ноября 2006 г.

Поскольку Правительство РФ не обладает полномочиями устанавливать, изменять или отменять нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, положения нератифицированного Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы от 9 ноября 2006 г. в части, устанавливающей иные правила, чем предусмотренные УК РФ и УПК РФ, не подлежат применению на территории Российской Федерации.

Необходимо учитывать также особенности применения норм международного права в уголовно-правовой сфере, которые не могут действовать непосредственно, но требуют обязательного наличия в Уголовном кодексе РФ отсылочной нормы к международным договорам.

Данное положение распространяется в том числе на нормы, определяющие действие уголовного закона в отношении лиц, совершивших преступления на территории РФ, а также признаки составов конкретных преступлений.

Исходя из пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, а также статьи 8 УК РФ уголовной ответственности в Российской Федерации подлежит лицо, совершившее деяние, содержащее все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

В связи с этим международно-правовые договоры, предусматривающие изъятия из принципов уголовного права и содержащие нормы, ограничивающие действие УК РФ на территории нашей страны, могут применяться судами Российской Федерации только в тех случаях, когда норма Уголовного кодекса Российской Федерации прямо устанавливает необходимость применения международного договора Российской Федерации.

В настоящее время ст. 322 УК РФ не содержит отсылочных положений к нормам международного права, ограничивающих действие данной нормы в случаях, предусмотренных международными договорами РФ.

Данное Соглашение не отменяет норм УПК РФ, регулирующих общий порядок производства по уголовным делам о преступлениях, совершенных иностранными гражданами или лицами без гражданства на территории Российской Федерации.

По смыслу Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы 2006 г., нормы данного Соглашения применяются в случаях, когда в отношении нарушений Государственной границы Российской Федерации отсутствуют основания для возбуждения уголовных дел.

При наличии оснований для возбуждения уголовного дела по факту незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации применяются нормы УК РФ и УПК РФ»¹.

Применение судами Российской Федерации положений, содержащихся в международном договоре Российской Федерации, допускается и в том случае, если такой договор был официально опубликован. В связи с этим уместно сослаться на правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова. По мнению Конституционного Суда РФ, «официальное опубликование вступившего в силу международного договора Российской Федерации обеспечивает полное и точное доведение от имени компетентного государственного органа содержания такого договора до сведения неограниченного круга лиц посредством размещения его аутентичного текста в печатном издании, указанном в законе, и тем самым позволяет любому получить достоверную информацию о содержащихся в нем правилах, соотнести их с правилами, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и иметь возможность оценить последствия их внутригосударственного применения. Именно в этих целях в пункте 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» специально оговаривается, что в Российской Федерации непосредственно действуют положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения»².

Нарушение судом норм международного права, источником закрепления которых является в том числе и международный договор Российской Федерации, влечет за собой отмену или изменение судебного акта. Указанное положение нашло свое закрепление в упомянутом

¹ Определение Верховного Суда РФ от 29 декабря 2009 г. по делу № 59-О09-35. См. архив Верховного Суда РФ. Официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrf.ru/>.

² СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1810.

постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», п. 9 которого предусмотрел, что «при осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что по смыслу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ст.ст. 369, 379, ч. 5 ст. 415 УПК РФ, ст.ст. 330, 362–364 ГПК РФ неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного права может иметь место в случаях, когда судом не была применена норма международного права, подлежащая применению, или, напротив, суд применил норму международного права, которая не подлежала применению, либо когда судом было дано неправильное толкование нормы международного права».

Любое лишение свободы, в том числе и заключение под стражу, должно осуществляться согласно закону. При рассмотрении в кассационном порядке материалов, касающихся продления лицу меры пресечения в виде заключения под стражу, Верховный Суд РФ, отменив постановление о продлении меры пресечения в виде заключения под стражу, указал:

«...руководитель следственного управления Следственного комитета при прокуратуре РФ по Забайкальскому краю не относится к лицам, с согласия которых, в силу ч. 3 ст. 109 УПК РФ, может вноситься в соответствующий суд ходатайство следователя о продлении срока содержания обвиняемого под стражей свыше 12 месяцев.

На основании изложенного судебная коллегия полагает необходимым изменить Б. меру пресечения.

Данное решение не противоречит положениям ст.ст. 22, 55 Конституции Российской Федерации, ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., а также требованиям пункта 3 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, в соответствии с которыми каждый задержанный или заключенный под стражу имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.

Такой гарантией явки в суд обвиняемого Б. судебная коллегия считает подписку о невыезде и надлежащем поведении. Принимая такое решение, судебная коллегия учитывает характер инкриминированных ему преступлений, его роль в их совершении, а также заключенное с ним досудебное соглашение о сотрудничестве, в рамках которого он признал свою вину,

рассказал об обстоятельствах совершенных им преступлений и изболел и иных лиц, причастных к их совершению»¹.

Толкование международного договора должно осуществляться в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (разд. 3, ст. 31–33). Согласно п. «b» ч. 3 ст. 31 Венской конвенции при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования (п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»).

Документы, разрабатываемые и утверждаемые в рамках международных межправительственных организаций и конференций, могут служить доказательством толкования соответствующих норм международного права и, как следствие, подлежат учету, в том числе и судами Российской Федерации согласно Венской конвенции о праве международных договоров. Указанными документами могут являться замечания общего порядка Комитета по правам человека, Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам ребенка, Комитета против пыток, Комитета по ликвидации расовой дискриминации; рекомендации, принимаемые Комитетом министров Совета Европы; доклады Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, содержащие стандарты обращения с лицами, лишенными свободы².

Доказательствами толкования соответствующих норм международного права также могут являться ежегодные доклады, иные документы, разрабатываемые и принимаемые в рамках специальных процедур, действующих под эгидой Совета ООН по правам человека³.

Суды при толковании норм международного права и национального законодательства Российской Федерации принимают во внимание содержание соответствующих документов.

Верховный Суд РФ, рассмотрев гражданское дело по заявлению о признании частично недействующим п. 19 Административного

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 г. № 72-О10-119. См. архив Верховного Суда РФ.

² http://www.un.org/ru/rights/treaty_based_bodies.shtml

³ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей, утвержденного приказом Министерства юстиции РФ от 26 декабря 2006 г. № 383, в Решении от 20 февраля 2012 г. по делу № АКПИ12-22 отметил:

«... пункт 19 Административного регламента, предусматривая приобщение ответов на обращения подозреваемых и обвиняемых к их личным делам и изготовление копий этих ответов с выдачей их на руки, фактически воспроизводит вышеуказанные положения Федерального закона и, следовательно, ему не противоречит. Оспариваемая норма согласуется с положениями международных правовых актов, регламентирующих права осужденных, в частности Рекомендацией Rec (2006)2 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о правилах содержания заключенных в Европе, принятой 11 января 2006 г., согласно которой заключенным должна быть предоставлена возможность держать при себе письменную версию предоставленной им информации (правило 30.2)»¹.

Реализация судами Российской Федерации положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней. С 5 мая 1998 г. частью правовой системы Российской Федерации стала Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Суды Российской Федерации в своей деятельности применяют положения Конвенции с учетом толкования, данного Европейским судом по правам человека.

В силу ст. 5 Конвенции любое судебное решение, связанное с заключением лица под стражу, должно быть мотивировано. В соответствии с разъяснениями, содержащимися в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», к обстоятельствам, оправдывающим изоляцию лица от общества, может относиться возможность того, что подозреваемый, обвиняемый, подсудимый могут продолжить преступную деятельность, либо скрыться от предварительного следствия или суда, либо сфальсифицировать доказательства по уголовному делу, вступить в сговор со свидетелями. При этом указанные обстоятельства должны быть реальными, обоснованными, т.е. подтверждаться достоверными сведениями. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь ст. 5 Конвенции, отменила постановление Иркутского областного суда о продлении срока содержания под стражей, поскольку, за исключением ссылки

¹ См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsr.ru/>.

на обвинения лица в совершении нескольких особо тяжких преступлений, судьей не были приведены мотивы и основания продления срока под стражей, конкретные обстоятельства, оправдывающие продление этого срока, а также доказательства, подтверждающие наличие этих обстоятельств¹.

Как следует из ст. 6 Конвенции, истолкованной Европейским судом по правам человека, запрещается необоснованный пересмотр вступившего в законную силу судебного решения. При рассмотрении надзорных жалоб Верховный Суд РФ, руководствуясь положениями ст. 6 Конвенции, как правило, отказывает в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании. Так, Определением Верховного Суда РФ от 18 июня 2010 г. Управлению Пенсионного фонда РФ было отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ². Запрет необоснованного пересмотра вступившего в силу судебного постановления, содержащего имущественные обязательства, является гарантией права собственности, предусматриваемого ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции.

Право на участие в судебном заседании является неотъемлемым аспектом справедливого судебного разбирательства, гарантируемого ст. 6 Конвенции. Руководствуясь указанной нормой международного права, Верховный Суд РФ отменил судебное постановление, принятое в отсутствие истца, не извещенного своевременно и надлежащим образом о времени и месте судебного заседания. Верховным Судом РФ в Определении от 17 апреля 2012 г. по делу № 25-В12-3 было отмечено следующее:

«... в надзорной жалобе указывается, что повестка была получена К. уже после рассмотрения судом его кассационной жалобы.

Получение К. судебной повестки после слушания дела лишило его возможности присутствовать на судебном заседании, что является нарушением права гражданина на справедливое разбирательство дела, гарантированное в том числе п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Допущенное судом кассационной инстанции нарушение норм процессуального права является существенным и непреодолимым, в связи с чем может быть исправлено только посредством отмены судебного постановления»³.

¹ Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ за второе полугодие 2009 г. См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrfg.ru/>.

² См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrfg.ru/>. Дело № 51-В10-12.

³ См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrfg.ru/>.

Европейский суд по правам человека неоднократно обращал внимание на то, что если доказательства совершенного преступления были получены вследствие осуществления оперативно-розыскных мероприятий и по делу отсутствуют достаточные основания полагать, что умысел лица на совершение этого преступления сформировался независимо от действий сотрудников правоохранительных органов либо лиц, действующих по их поручению, то исходя из положений ст. 6 Конвенции в толковании Европейского суда соответствующие доказательства подлежат признанию судом недопустимыми. При рассмотрении уголовного дела в порядке надзора Верховный Суд РФ установил, что у осужденного не было умысла на приобретение наркотических средств, действия по приобретению наркотиков носили единичный характер и были спровоцированы сотрудником правоохранительных органов. Руководствуясь ст. 6 Конвенции и учитывая соответствующую практику Европейского суда по правам человека, Верховный Суд РФ отменил в связи с отсутствием состава преступления приговор и кассационное определение в отношении осужденного¹.

Любое ограничение прав и свобод человека должно быть мотивированным. Административное выдворение, осуществляемое согласно ст. 18.8 КоАП РФ, может нарушать право на семейную и частную жизнь, гарантируемое ст. 8 Конвенции. Руководствуясь указанной нормой международного права, Верховный Суд РФ изменяет постановления о привлечении лица к административной ответственности за нарушение ст. 18.8 КоАП РФ в части назначения дополнительного административного наказания в виде административного выдворения, если судьей не приводятся достаточные основания для применения такой меры. Так, Верховный Суд РФ изменил постановление судьи Лазаревского районного суда г. Сочи, согласно которому лицо было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, исключив указание о назначении дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы территории Российской Федерации².

ВАС РФ рассмотрел заявление индивидуального предпринимателя о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда Республики Башкортостан от 11 ноября 2009 г. по делу № А07-23889/2009

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2007 г. по делу № 83-Д07-18. См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrif.ru/>.

² Постановление Верховного Суда РФ от 28 июля 2010 г. по делу № 18-АД10-7. См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrif.ru/>.

и постановления ФАС Уральского округа от 13 января 2010 г. по тому же делу. Отменив упомянутые судебные акты, ВАС РФ указал:

«... вынесение судом первой инстанции определения о возвращении заявления, оставленного без изменения судом кассационной инстанции, привело к невозможности предпринимателя защитить в установленном Арбитражным процессуальным кодексом РФ порядке свои права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности. Отказ в правосудии не допускается п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и противоречит сложившейся практике Европейского суда по правам человека, в соответствии с которой принцип международного права, запрещающий отказ от правосудия, является одним из всемирно признанных основополагающих принципов права (*Golder v. United Kingdom*, постановление от 21.02.1975). Уровень доступа к правосудию, обеспеченный внутренним законодательством, должен быть достаточным для обеспечения лицу «права на доступ», эффективность которого требует, чтобы лицо пользовалось ясной и конкретной возможностью оспорить действие, представляющее собой вмешательство в его права (*F.E. v. France*, постановление от 30.10.1998)»¹.

Возобновление судами Российской Федерации производства по делу в связи с установленным Европейским судом по правам человека нарушением Российской Федерацией положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод или Протоколов к ней. На 30 ноября 2014 г. в отношении Российской Федерации Европейским судом по правам человека (далее – Европейский суд, Суд) было принято 1597 постановлений, значительная часть из которых вступила в силу и содержит нарушения Конвенции и (или) Протоколов к ней. Во исполнение указанных постановлений Российская Федерация согласно праву Совета Европы² обязана принять меры общего характера с целью недопущения повторения аналогичного нарушения и меры индивидуального характера, связанные с восстановлением прав и свобод заявителя, т.е. с приведением заявителя в первоначальное состояние, существовавшее до момента нарушения конвенционных прав и свобод. Одной из таких индивидуальных мер является возобновление производства

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 5 октября 2010 г. № 6563/10 по делу № А07-23889/2009 (СПС «КонсультантПлюс»).

² См. Рекомендацию № R (2000) 2 Комитета министров Совета Европы «По рассмотрению дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского суда по правам человека» от 19 января 2000 г. (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=334147&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>).

по гражданскому, уголовному делу, в ходе которого и были допущены соответствующие нарушения.

Как следует из ст. 413 УПК РФ, установленное Европейским судом нарушение положений Конвенции или Протоколов к ней при рассмотрении уголовного дела является основанием для возобновления производства по такому делу. Президиумом Верховного Суда РФ на основании ст. 413, 415 УПК РФ было возобновлено производство и приняты постановления в связи с установлением Европейским судом нарушений Конвенции и (или) Протоколов к ней по целому ряду ранее рассмотренных дел (материалов).

По смыслу ч. 4 ст. 413 и ч. 5 ст. 415 УПК РФ в их взаимосвязи Президиум Верховного Суда РФ принимает решение об отмене или изменении вступивших в законную силу приговора, определения или постановления суда в тех случаях, когда установленное Европейским судом нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод позволяет сделать вывод о незаконности, необоснованности или несправедливости состоявшихся судебных решений.

В соответствии с ч. 4 ст. 392 ГПК РФ (в ред. Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ) одним из оснований для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу, является установление Европейским судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский суд по правам человека. Несмотря на то, что данное положение ГПК РФ начало действовать с 1 января 2012 г., в практике судов общей юрисдикции имелись случаи возобновления производства по гражданскому делу в связи с принятием Европейским судом постановления ранее указанной даты.

В связи с принятием Европейским судом Постановления по делу *Шофман против Российской Федерации* от 24 ноября 2005 г.¹ нельзя не сослаться на Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2009 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 25 ноября 2009 г.² В указанном Обзоре были приведены выдержки из определения о возобновлении производства по делу, принятого 7 февраля 2007 г. одним из районных судов.

«Постановлением Европейского Суда по правам человека от 24 ноября 2005 г. установлено, что тот факт, что Шофман был лишен возможности

¹ Текст Постановления на русском языке см.: СПС «КонсультантПлюс».

² См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsr.f.ru/>.

оспорить свое отцовство, поскольку не знал, что таковым не является, пока не прошло более года после регистрации рождения ребенка, не был соразмерен преследуемым законом целям. Европейский Суд установил нарушение ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Постановление Европейского Суда по правам человека от 24 ноября 2005 г. по делу «Шофман против Российской Федерации» является самостоятельным основанием для пересмотра решения районного суда, вынесенного по делу по иску Шофмана об аннулировании в актовой записи о рождении ребенка записи о нем как об отце ребенка по вновь открывшимся обстоятельствам, поскольку установлены существенные факты, которые не были и не могли быть известны при вынесении решения суда. С учетом данных обстоятельств решение районного суда отменено»¹.

Рассматривая вопрос о возобновлении производства по гражданскому или уголовному делу, нельзя не обратить внимания на необходимость такого возобновления в связи с принятием Комитетом ООН по правам человека соображений², в которых констатируется нарушение Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина, гарантируемых Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.

Отраслевое процессуальное законодательство Российской Федерации (УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ) непосредственно не предусматривает возможность возобновить производство по делу в связи с принятием в отношении Российской Федерации соображений Комитетом ООН по правам человека, иными международными договорными органами ООН, контролирующими исполнение государствами обязательств по защите прав и свобод человека. В свою очередь практика, в том числе Комитета по правам человека, свидетельствует о наличии таких соображений.

По состоянию на март 2014 г. в Комитет по правам человека в отношении Российской Федерации было подано 85 сообщений (жалоб), из них 19 сообщений Комитетом были признаны неприемлемыми, по 9 сообщениям производство прекращено, по 5 сообщениям Комитет констатировал отсутствие какого-либо нарушения положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и по 29 сообщениям, наоборот, было установлено хотя бы одно нарушение положений Пакта. 30 сообщений находятся на рассмотрении Комитета³.

¹ См. официальный сайт Верховного Суда РФ: <http://www.vsrp.ru/>.

² Вид решений Комитета ООН по правам человека, принимаемых по результатам рассмотрения индивидуальных сообщений. Российская Федерация в качестве государства – продолжателя СССР признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать индивидуальные жалобы физических и юридических лиц с 1 января 1992 г.

³ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

По делу № 1304/2004 (*Хорошенко против Российской Федерации*) Комитет по правам человека напомнил, что «все судебные разбирательства по уголовным делам должны в принципе проводиться устно и публично и что публичность слушаний обеспечивает транспарентность судопроизводства и тем самым служит важной гарантией уважения интересов отдельных лиц и общества в целом. В п. 1 ст. 14 подтверждается, что в демократическом обществе суды имеют право не допускать на разбирательство всю публику или ее часть по соображениям морали, общественного порядка (*ordre public*) или государственной безопасности, или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, – при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия. Комитет отметил, что в данном случае государство-участник не выдвигало никаких подобных обоснований, и он, соответственно, констатировал нарушение пункта 1 статьи 14 Пакта»¹.

В рассматриваемом аспекте нельзя не остановиться на правовых позициях, изложенных Конституционным Судом РФ при анализе жалобы гражданина А.А. Хорошенко на нарушение его конституционных прав п. 5 ст. 403, ч. 4 ст. 413 и ч. 1 и 5 ст. 415 УПК РФ. В Определении от 28 июня 2012 г. по делу № 1248-О были отражены следующие правовые позиции, которые следует учитывать в дальнейшем судам Российской Федерации:

«... В соответствии со статьей 413 УПК Российской Федерации вступившие в законную силу приговор, определение и постановление суда могут быть отменены и производство по уголовному делу возобновлено ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (часть первая); новыми обстоятельствами являются признание Конституционным Судом Российской Федерации закона, применяемого судом в данном уголовном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации; установленное Европейским Судом по правам человека нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод либо иные нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также иные новые обстоятельства (часть четвертая).

Право возбуждения производства ввиду новых обстоятельств, не связанных с решениями Конституционного Суда Российской Федерации или Европейского Суда по правам человека, принадлежит прокурору; поводами для возбуждения производства ввиду новых обстоятельств могут быть сообщения граждан, должностных лиц, а также данные, полученные в ходе предварительного расследования и судебного рассмотрения других

¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/459/24/PDF/G1145924.pdf?OpenElement>

уголовных дел (часть первая и вторая статьи 415 УПК Российской Федерации); при этом пересмотр обвинительного приговора ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств в пользу осужденного никакими сроками не ограничен (часть первая статьи 414 УПК Российской Федерации).

Из содержания приведенных положений уголовно-процессуального закона во взаимосвязи со статьями 15 (часть 4), 17 (часть 1), 45 и 46 Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу решениях, вытекает, что принятие Комитетом по правам человека соображений, содержащих адресованное Российской Федерации предложение о проведении повторного судебного разбирательства, является достаточным поводом для вынесения прокурором постановления о возбуждении производства ввиду новых обстоятельств, если выявленные Комитетом нарушения положений Международного пакта о гражданских и политических правах не могут быть исправлены в другом порядке, а их устранение необходимо для обеспечения правосудности вступившего в законную силу приговора (определения, постановления) суда и восстановления прав и законных интересов граждан и иных лиц. По сути, это нашло подтверждение и в пункте 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», согласно которому при осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что неправильное применение судом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации может являться основанием к отмене или изменению судебного акта¹.

Вопросы для обсуждения

1. В чем заключается основное различие между монистической и дуалистической теориями соотношения международного и внутригосударственного права?
2. Как может быть истолкована концепция примата международного права над внутригосударственным?
3. Что такое трансформация положений международного права во внутригосударственное право?
4. Каков механизм трансформации?
5. Что такое самоисполнимые договоры?
6. Какова юридическая природа международного частного права (МЧП)?
7. Каково место международного частного права в правовой системе?
8. Каким образом осуществляется взаимодействие международного публичного и международного частного права?

¹ Текст Определения см.: СПС «КонсультантПлюс».

9. Каковы основные международные организации, принимающие участие в процессе создания норм МЧП?

10. Каковы особенности нормативных правовых актов международных организаций как источника МЧП?

11. Назовите особенности реализации норм международного права судами Российской Федерации.

12. Какова роль международного права в деятельности Конституционного Суда РФ?

Литература

Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права. М., 2002.

Богуславский М.М. Международное частное право. М., 2005.

Буткевич В.Г. Соотношение внутригосударственного и международного права. Киев, 1981.

Вилкова Н.Г. Договорное право в международном обороте. М., 2004.

Гаввердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1978.

Зимненко Б.Л. Нормы международного права в судебной практике Российской Федерации. М., 2003.

Зимненко Б.Л. Применение норм международного права судами общей юрисдикции: Справочное пособие для судей. М. 2005.

Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2010 (Общая и Особенная части).

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

Луниц Л.А. Курс международного частного права. В 3 т. М., 2002.

Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.

Международное частное право: современные проблемы. Кн. 1 и 2. М., 1993.

Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982.

Рубанов А.А. Теоретические основы международного взаимодействия национальных правовых систем. М., 1984.

Черниченко С.В. Теория международного права. В 2 т. М., 1999. Т. 1. С. 130–170; Т. 2. С. 329–358.

ГЛАВА 6. СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

6.1. Общие вопросы международной правосубъектности. – 6.2. Международно-правовое признание. – 6.3. Правопреемство в международном праве.

6.1. Общие вопросы международной правосубъектности

Понятие субъекта международного права. Субъект международного права — это носитель международных прав и обязанностей, т.е. прав и обязанностей, возникающих у лица (в собирательном смысле) в результате распространения на него действия каких-либо норм международного права либо индивидуальных предписаний, дозволений и запретов, содержащихся в международно-правовых актах. Это также лицо, подчиняющееся прямому действию упомянутых норм, предписаний, дозволений и запретов, или, иными словами, лицо, поведение которого прямо регулируется международным правом. Соответственно, оно вступает или может вступать в международные правоотношения.

По существу все указанные характеристики субъекта международного права подчеркивают различные стороны одного и того же явления — международной правосубъектности, которая означает одновременно и подчиняемость непосредственному воздействию международного права, и обладание международными правами и обязанностями, и способность участвовать в международных правоотношениях.

Международная правосубъектность не зависит от количества прав и обязанностей, возникающих у лица, т.е. от объема его международной правоспособности. Круг субъектов международного права определяется способностью лиц участвовать в межгосударственных отношениях, регулируемых международным правом. Участник только таких отношений может объективно подпадать под прямое воздействие международного права.

Первичные и производные субъекты международного права. *Первичных* участников межгосударственных отношений и, следовательно, первич-

ных субъектов международного права, как отмечалось в гл. 2 настоящего учебника, никто не создает в качестве таковых. Их появление — объективная реальность, результат естественноисторического процесса. Это прежде всего государства и в некоторых случаях народы и нации. Возникнув как социальные организмы, они неизбежно вступают в контакт друг с другом, создавая для себя правила взаимного общения.

Производные субъекты международного права создаются первичными. Объем их международной правоспособности зависит от намерения и желания их создателей. Это могут быть межправительственные и иные организации либо государствовподобные образования типа вольных городов. Создатели наделяют их правом выступать в межгосударственных отношениях от собственного имени. Как правило, правоспособность производных субъектов международного права определяется международными договорами.

Реально производной международной правосубъектностью наделяется лишь тот, кто действительно может после своего создания участвовать в межгосударственных отношениях. Есть категория субъектов международного права, которые не участвуют в создании норм международного права и наделены только правоприменительными полномочиями.

Государство как первичный и типичный субъект международного права обладает таким неперенным и имманентным свойством, как государственный суверенитет.

Государственный суверенитет — это верховенство государства в пределах собственных границ и его самостоятельность, независимость в международных делах. Это — качество, свойство любого государства. Государственный суверенитет не означает вседозволенности, поскольку государства взаимозависимы и эта взаимозависимость в современном мире непрерывно возрастает. Когда, например, говорят об экономическом суверенитете государства, имеют в виду не его экономическую изолированность от других членов международного сообщества, а лишь его право самостоятельно определять свою экономическую политику. Государства могут иметь разную экономическую мощь, разный вес на политической арене, но как носители суверенитета они все юридически равны. Верховенство каждого из них в пределах своей территории означает, что нет юридически более высокой власти на этой территории, чем власть данного государства. Соответственно, каждое государство обладает в международном общении одинаковой степенью юридической самостоятельности и независимости. Государство не наделяется суверенитетом международным сообществом или нормами

международного права. Его суверенитет как признаваемое за ним другими государствами юридическое качество возникает и исчезает вместе с возникновением и исчезновением самого государства.

Понятие «государственный суверенитет», имея значение главным образом в сфере межгосударственного общения, прежде всего выступает как международно-правовая категория.

Термин «суверенитет» появился в политической и правовой практике в период становления абсолютных монархий и использовался королевской властью в борьбе против феодальной раздробленности. Первоначально носителем суверенитета считался абсолютный монарх, поскольку его личность отождествлялась с личностью государства (согласно известной формуле Людовика XIV «государство — это я»). И лишь с ликвидацией феодализма в качестве носителя суверенитета стало рассматриваться государство как таковое.

Важнейшим проявлением государственного суверенитета является юрисдикция государства.

Юрисдикция государства. Понятие «юрисдикция» многозначно. Под юрисдикцией нередко понимают компетенцию, круг полномочий, власть, право решать те или иные вопросы и т.д. Иногда юрисдикцию называют правовой властью. Применительно к международным межправительственным организациям этот термин часто употребляется как синоним компетенции. Но практика показывает, что такой подход явно неточен, не раскрывает все грани этого явления.

Юрисдикция не является чисто правовой категорией. Она характеризует возможности и пределы осуществления государством принуждения с целью обеспечения реализации им своего права и на основе права. Она означает также два неразрывно связанных друг с другом, но разных явления, которые принято называть предписательной юрисдикцией (*prescriptive jurisdiction*) и исполнительной (принудительной) юрисдикцией (*enforcement jurisdiction*).

Это власть, пределы которой определяются правом. Без права нет юрисдикции. Однако в первую очередь это власть. Но нет власти без принуждения. Юрисдикция — облеченная в правовую оболочку возможность государственного принуждения.

Ее можно считать определяемой государством возможностью и допустимостью ожидать и требовать осуществления своих правовых велений (предписаний и запретов) и обеспечивать их осуществление. *Предписательная юрисдикция* — определяемая государством возможность и допустимость ожидать осуществления таких велений и требовать их осуществления. *Исполнительная юрисдикция* — определяемая

государством возможность и допустимость обеспечения осуществления своих правовых велений посредством применения мер принуждения.

Сферы предписательной и исполнительной юрисдикции частично совпадают. Сфера исполнительной юрисдикции всегда уже сферы предписательной. Так, распространяя свою предписательную юрисдикцию в той или иной степени на своих граждан, находящихся за границей, государство не может, как правило, прибегать к мерам принуждения в случае нарушения этими гражданами его предписаний и запретов до тех пор, пока указанные лица не окажутся в пределах его исполнительной юрисдикции. Исключения в принципе допустимы лишь с согласия иностранного государства, на территории которого эти лица находятся.

Юрисдикция государства (или национальная юрисдикция) — проявление государственного суверенитета. Но суверенитет связан с определенной территорией. Основным элементом суверенитета является *территориальное верховенство*. Разумеется, поскольку каждое государство не является неким замкнутым образованием, а общается с другими участниками межгосударственных отношений, государственный суверенитет не может не проявлять себя вовне. Значительная, если не основная, часть этих проявлений и приходится на национальную юрисдикцию. Суверенитет как таковой не распространяется за пределы государственной территории, а национальная юрисдикция как проявление суверенитета может распространяться. Международное право ставит известные ограничения национальной юрисдикции за пределами территории государства.

Эти ограничения следуют из общепризнанных принципов международного права. Практика показывает, что установление государствами своей юрисдикции, а также ее осуществление не рассматриваются как противоречащие указанным принципам, если основываются на определенных критериях, прежде всего на территориальном и национальном (иногда их тоже называют принципами). Эти критерии лежат в основе соответственно территориальной и личной юрисдикции. *Территориальная юрисдикция* — существенный элемент территориального верховенства. Иными словами, она — национальная юрисдикция в пределах собственно территории государства. *Личная юрисдикция* — юрисдикция, распространяющаяся на субъектов внутригосударственного права независимо от их местонахождения.

Наряду с территориальным и национальным критериями юрисдикция государства может основываться также на охранительном и универсальном критериях.

Охранительный критерий означает, что государство в известных ситуациях устанавливает и осуществляет свою юрисдикцию, если определенные действия угрожают его безопасности. Практически речь идет о действиях, совершаемых вне территории государства лицами, не имеющими его гражданства. Естественно, осуществление юрисдикции становится реальным, только если соответствующие лица оказываются в сфере исполнительной юрисдикции государства. Охранительный критерий применяется главным образом в уголовно-правовой сфере.

Критерий универсальности дает любому государству возможность устанавливать и осуществлять свою юрисдикцию в отношении лиц, соответствующие действия которых совершаются за его пределами и не затрагивают ни прямо, ни косвенно ни данное государство, ни его граждан.

Охранительный критерий и критерий универсальности могут быть, по общему признанию, использованы не произвольно, а лишь в определенных ситуациях. В первую очередь это относится к критерию универсальности. Он предусматривается в международных многосторонних договорах, посвященных сотрудничеству государств в борьбе с теми или иными видами преступлений, которые признаются договаривающимися государствами общественно опасными в международном масштабе. Наиболее последовательно критерий универсальности используется в отношении пиратов.

Необходимо учитывать также и специфику юрисдикции, обусловленную тем, к какой отрасли права относятся связанные с ней веления. С этой точки зрения различают уголовную, гражданскую и административную юрисдикцию.

В договорной практике государств редко встречаются четкие нормы, имеющие целью устранение трудностей, связанных с «соприкосновением» различных национальных юрисдикций. Речь идет не столько о разграничении юрисдикции, сколько об определении того, какая из национальных юрисдикций при их конкуренции имеет приоритет.

Простые и сложные государства и их союзы. Государство представляет собой сочетание трех элементов: определенной территории, населения, на ней проживающего, и власти. Территориально-организационная структура государства может быть различной. Различают простые (унитарные) и сложные государства. *Сложное государство* — это прежде всего федерация. Федерация — конституционно-правовое объединение. Иногда ее называют союзным государством.

К сложным государствам относятся и унии. Термин «уния» устарел и в значительной степени имеет феодальную окраску. Так называемая

реальная уния – это результат слияния двух (иногда трех) государств в одно: возникает новое государство и соответственно новый субъект международного права, а сливающиеся государства теряют свой суверенитет и международную правосубъектность. Один из самых известных примеров современной унии – недолговечная сирийско-египетская уния конца 1950-х годов. Реальная уния может быть и федерацией, и унитарным государством.

Личная уния – это не сложное государство, а своеобразный союз государств, основанный на общности главы государства. Практически личная уния – явление, связанное с монархической формой правления. Один монарх мог одновременно быть главой двух или более государств, которые продолжали оставаться самостоятельными субъектами международного права.

Федерация и конфедерация. Федерация – государство, представляющее собой государственно-правовое объединение и состоящее из территориальных единиц, пользующихся определенной политико-правовой самостоятельностью. Какова степень этой самостоятельности, зависит от законодательства, прежде всего от конституции федерации. Максимальная степень – признание за субъектами федерации суверенитета и права в тех или иных пределах осуществлять внешние сношения от своего имени или по крайней мере от имени федерации.

Степень правовой и политической самостоятельности членов федерации диктуется экономическими, историческими или национальными особенностями жизни общества. Если центробежные тенденции обусловлены объективными причинами, федерация может развалиться при минимальной степени самостоятельности ее членов. Наоборот, если такие тенденции отсутствуют, она может оказаться прочнее любого унитарного государства при максимальной степени самостоятельности ее членов. Вместе с тем при наличии тенденций интеграционного и дезинтеграционного характера эта степень самостоятельности может либо способствовать, либо препятствовать укреплению или развалу федерации.

Международная правосубъектность членов федерации предполагает, что договоры, заключаемые ими в пределах своей компетенции с иностранными государствами или с членами других федераций, тоже обладающими международной правосубъектностью, носят публично-правовой характер и к ним применяются нормы права международных договоров.

Необходимо учитывать, что федерация (с точки зрения сути государственного устройства) не всегда именуется федерацией во внут-

реннем законодательстве соответствующего государства. Например, общеизвестно, что Швейцарская Конфедерация в действительности является федерацией, а ее официальное название — дань исторической традиции. Возможна и иная ситуация: государство официально именуется федерацией, а на самом деле таковой не является. В качестве примера можно сослаться на высказанную в отечественной литературе по конституционному праву точку зрения о том, что РСФСР и в сталинский, и в постсталинский период была унитарным государством с вкраплением автономных образований. Огромная территория за пределами этих сравнительно небольших образований субъектом Федерации не считалась. И лишь заключение Федеративного договора 1992 г. превратило Россию действительно в федерацию с равноуровневыми субъектами: национальными республиками, краями и областями, автономными образованиями.

Члены федерации, какое бы наименование они ни имели, в социальном смысле не являются государствами, а представляют собой часть федерации, часть государства как личности в социальном смысле.

Представляет интерес вопрос, могут ли члены федерации, наделенные международной правосубъектностью, т.е. правом выступать самостоятельно по каким-либо вопросам на международной арене, прежде всего правом заключать международные договоры по этим вопросам, заключать такие договоры друг с другом. Такой вопрос в практическом плане ставился незадолго до официального упразднения СССР. Вероятно, ответ должен быть в принципе отрицательным. Договорные отношения между субъектами федерации возможны как между частями одного государства. Их природа государственно-правовая, а не международно-правовая, поэтому к ним применимо не право международных договоров, а право федерации и общие принципы права.

Сохраняет ли силу договор, заключенный членами федерации между собой после их выхода из состава федерации, зависит от позиции его участников. Если они считают, что сохраняет, тогда он, естественно, трансформируется в международный.

Суверенитет члена федерации (если таковой признается за ним ее конституцией) отличается от суверенитета федерации. *Суверенитет федерации* — это суверенитет государства как независимого участника межгосударственного общения. Суверенитет члена федерации носит строго юридически условный характер. Это не суверенитет в международно-правовом смысле. Член федерации всегда признает в каком-то отношении юридическое старшинство федерации и является ее частью. Если это не так, тогда о федерации как государстве и субъекте

международного права говорить нельзя. Федерация в экономическом и социальном отношении — единый организм. Суверенитет члена федерации скорее не качество, свойственное самостоятельному государству, а характеристика компетенции такого члена, позволяющей части государства по тем или иным внутренним или внешним вопросам выступать самостоятельно по отношению к целому, но не нанося ущерба этому целому.

Суверенитет члена федерации — это государственно-правовая категория, обозначающая его самостоятельность в определенных пределах. Однако такая самостоятельность не должна вступать в противоречие с международной правосубъектностью федерации. Государство в составе федерации не суверенно и не «государство» в том смысле, в каком мы говорим о независимых государствах.

Название «государство» в данном случае условно. Обычно оно связано с внешней атрибутикой государственности: гербом, флагом, иногда гражданством, системой высших государственных органов (парламент, правительство) и т.д. Но в действительности при наличии более или менее широкой самостоятельности во внутренних, а порой и во внешних делах это все же только часть государства.

Конфедерация — специфический международно-правовой союз (объединение) государств, предполагающий в определенных случаях даже создание некоторых общих (совместных) органов для единообразного решения прежде всего внешнеполитических и военных вопросов. Независимо от того, наделяется конфедерация ее членами международной правосубъектностью или нет, конфедерация — это не государство.

Классическая конфедерация, как показывает исторический опыт, не является государством и поэтому не обладает суверенитетом. Это союз государств, каждое из которых суверенно и является субъектом международного права.

Незадолго до ликвидации СССР в его правящих кругах обсуждалась идея преобразования СССР в конфедеративное государство. Правильнее, по-видимому, было бы говорить о конфедерации, а не о конфедеративном государстве: она в конце концов либо перерастает в федерацию (вспомним историю США и Швейцарии), либо перестает существовать.

Истории известны случаи, когда признавалась международная правосубъектность конфедерации в целом, но она не считалась суверенным образованием и государством (например, просуществовавшая недолго Германская конфедерация, образованная в 1819 г.).

Основные права и обязанности государств. Каждое государство как субъект международного права имеет основные права и несет основные обязанности в качестве участника межгосударственного общения. Эти права и обязанности присущи любому государству, составляют ядро международной правоспособности государства, вытекают из основных принципов международного права и неразрывно друг с другом связаны.

В доктрине высказывались различные точки зрения по поводу природы основных прав и обязанностей государств, хотя само их существование не оспаривалось и не оспаривается. Первоначально в большей степени акцентировались права государства, причем они рассматривались как неотчуждаемые, абсолютные и сравнивались с правами человека. Считается, что основоположником такого взгляда был Э. де Ваттель.

Остальные права государства, согласно этой концепции, имеют второстепенный, относительный характер, вытекают из договорных и обычных норм международного права.

Жизнь показывает, что интерес к вопросу об основных правах и обязанностях государств не остыл ни в доктрине, ни в практике. Именно основные права и обязанности являются неотъемлемой частью правоспособности любого государства как субъекта международного права, как члена межгосударственного сообщества. Они непосредственно связаны с самим существованием государств и корреспондируют друг другу. Это не означает, что какому-либо определенному основному праву непременно корреспондирует определенная обязанность другого государства или других государств. Они корреспондируют друг другу в целом.

Нарушение основных прав государства создает угрозу его существованию, а нарушение государством своих основных обязанностей создает угрозу существованию другого государства или государств и нормальному функционированию межгосударственного сообщества.

Независимо от того, какие взгляды на природу основных прав и обязанностей государств следует считать более обоснованными, необходимо подчеркнуть, что в современных условиях такие права и обязанности выводятся из основных принципов международного права.

Общепризнанного перечня основных прав и обязанностей государств не существует. Нормативное закрепление такие права и обязанности получили лишь в межамериканской системе. Неоднократно предпринимавшиеся попытки сформулировать их на доктринальном уровне не помогли сложиться единому взгляду на то, какие именно

права и обязанности государств должны быть отнесены к основным. Развитие международного права привело к тому, что представление о них по сравнению с тем, которое существовало в XIX и XX вв., в определенной степени изменилось. Вместе с тем имеющиеся официальные и неофициальные материалы дают возможность в общих чертах ориентироваться в том, каковы перечень и содержание основных прав и обязанностей государств.

Можно с уверенностью говорить, что нет единодушия как на официальном, так и на доктринальном уровне по вопросу о количестве, содержании и наименовании основных прав и обязанностей государств.

Необходимо отметить Декларацию прав и обязанностей наций, принятую в 1916 г. Американским институтом международного права, которая, по мнению многих, напоминала известные декларации о правах человека и отражала концепцию абсолютного характера прав и обязанностей государств. Позднее был подготовлен проект, озаглавленный «Основные права и обязанности американских республик», который предназначался для Международной комиссии юристов. Комиссия собралась в 1927 г. в Рио-де-Жанейро и на основе проекта подготовила для Гаванской конференции 1928 г. проект договора «Государства, их существование, равенство и признание». Проект принять не удалось. Через несколько лет, 26 декабря 1933 г., в Монтевидео была заключена Конвенция о правах и обязанностях государств, участниками которой стали США и ряд латиноамериканских государств. Однако перечень этих прав и обязанностей в Конвенции страдает неполнотой. Кроме того, Конвенция содержит положения, которые относятся не столько к основным правам и обязанностям государств, сколько к характеристике их международной правосубъектности. Например, в ней говорится о том, что государство как субъект международного права должно иметь постоянное население, определенную территорию и обладать способностью вступать в отношения с другими государствами. В ней отмечается также, что политическое существование государства не зависит от его признания другими государствами. Вероятно, название упоминавшегося выше проекта договора, подготовленного для Гаванской конференции 1928 г., больше соответствовало бы содержанию Конвенции. Позднее в Устав Организации американских государств (ОАГ), принятый в 1948 г., был включен раздел «Основные права и обязанности государств», в котором в той или иной мере были восприняты положения, сформулированные в Конвенции 1933 г.

После Второй мировой войны вопрос об основных правах и обязанностях государств обсуждался в ООН. По поручению Генеральной

Ассамблеи Комиссия международного права подготовила проект Декларации прав и обязанностей государств, который в 1949 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи 375 (IV) был предложен вниманию государств – членов ООН с целью получения от них отзывов. Поскольку число государств, представивших свои отзывы, было незначительным, Генеральная Ассамблея решила отложить рассмотрение проекта, который до настоящего времени так и не принят.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в большинстве указанных случаев предпочитали говорить не об основных правах и обязанностях государств, а просто об их правах и обязанностях. Исключение составляет Устав ОАГ. В преамбуле проекта, подготовленного Комиссией международного права, отмечается желательность «сформулировать некоторые основные права и обязанности государств в свете нового развития международного права и в гармонии с Уставом Организации Объединенных Наций». Это отражает сомнения даже на официальном уровне в том, что можно с достаточной степенью уверенности дать исчерпывающий перечень основных прав и обязанностей государств. Надо учитывать и то, что международное право продолжает развиваться и ушло вперед по сравнению с тем, каким оно было в тот период, когда Комиссия международного права готовила свой проект.

В России попытка сформулировать основные права и обязанности государств была предпринята в 1996 г. на неофициальном уровне группой ученых, подготовивших проект Кодекса основных прав и обязанностей государств. Исходя из ориентиров, которые дают доктрина, практика и основные принципы международного права, можно выделить приблизительно следующие основные права и обязанности государств.

Основные права государства:

- право на суверенное равенство во взаимоотношениях с другими государствами;
- равноправие;
- право на независимость, территориальное верховенство и свободное осуществление всех своих законных прав;
- право ограждать свою самостоятельность при решении вопросов, входящих в сферу внутренней компетенции;
- право на индивидуальную и коллективную самооборону в случае вооруженного нападения со стороны другого государства или государств;
- право на защиту своих граждан за рубежом;
- право оказывать содействие осуществлению во всем мире прав человека и основных свобод;

– право на сотрудничество с другими членами международного сообщества.

Основные обязанности государства:

- уважать суверенитет других государств;
- не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию других государств;
- уважать территориальную целостность и неприкосновенность других государств;
- воздерживаться от присвоения каких-либо территорий, находящихся за пределами территориального верховенства государств;
- решать международные споры, в которых оно участвует, а также международные конфликтные ситуации, в которые оно вовлечено, мирными средствами;
- воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности и политической независимости других государств или иным образом, не совместимым с международным правом;
- поддерживать индивидуально и совместно с другими государствами международный мир и безопасность;
- уважать право народов на самоопределение;
- уважать права человека и основные свободы;
- добросовестно выполнять свои международные обязательства;
- заботиться об охране окружающей среды.

Международная правосубъектность наций и народов. Хотя право на самоопределение признается международным сообществом за нациями и народами, не каждая нация или народ могут рассматриваться как субъект международного права. Лишь нация или народ, борющиеся за свое освобождение и создавшие определенные властные структуры, объединенные единым центром, способным выступать от имени нации или народа в межгосударственных отношениях, могут претендовать на статус субъекта международного права. Практически такими структурами являются вооруженные отряды, но не разрозненные, а имеющие единое командование, которое чаще всего одновременно выступает и как политическое руководство.

Вместе с тем высказывается и точка зрения, согласно которой основным носителем суверенитета является народ, который, соответственно, выступает в качестве субъекта международного права.

В начале 1970-х годов появились теоретические обоснования правосубъектности «всего человечества». Такие взгляды характерны для ряда юристов развивающихся стран.

Понятие «народ» в термине «самоопределение народов», используемом в ст. 1 Устава ООН, является более точным, чем понятие «нация», поскольку население территории может быть многонациональным либо еще не сложившимся в нацию.

Народ, в отношении которого возникает проблема признания его международной правосубъектности, не просто население той или иной территории, некая сумма индивидов, на ней проживающих, а как минимум определенная экономическая и культурно-историческая целостность, осознающая свое единство. Если речь идет о нации, сюда добавляется и языковая общность.

В ряде международных документов, раскрывающих содержание принципа равноправия и самоопределения народов (Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г., Декларация о принципах международного права 1970 г., Венская декларация и Программа действий 1993 г.), отмечается, что этот принцип не должен истолковываться в ущерб территориальной целостности и политическому единству государств, которые его соблюдают и обеспечивают представительство всех слоев населения в органах государственной власти без какой-либо дискриминации. В практике ООН право на отделение и образование самостоятельного государства в качестве элемента права на самоопределение признается за народами самоуправляющихся территорий (колоний и других зависимых территорий); за народами, проживающими на территориях, имеющих согласно конституции того или иного государства право на выход (отделение); за народами территорий, аннексированных после 1945 г., т.е. после принятия Устава ООН, и за народами, проживающими в государстве, которое не соблюдает принцип равноправия и самоопределения народов. Таким образом, только в этих случаях народы, ведущие вооруженную борьбу за отделение (если реализации права на отделение им препятствуют насильственным путем), вправе при наступлении указанных выше условий безусловно претендовать на признание их субъектами международного права, опираясь на принцип самоопределения.

Государствоподобные образования. К ним в первую очередь относятся так называемые *вольные города*. Это обобщенное понятие. Оно применяется не только к городам, но и к определенным районам. В одном случае соответствующее образование называли вольным городом, в другом — *свободной территорией* или зоной (например, Вольный город Данциг в период 1920–1939 гг., Свободная территория Триест).

В принципе создание вольных городов было одним из способов замораживания территориальных притязаний, смягчения в межгосу-

дарственных отношениях напряженности, возникающей по поводу принадлежности какой-либо территории.

Вольный город создается на основе международного договора или решения международной организации и представляет собой своеобразное государство с ограниченной правоспособностью. Он имеет свою конституцию или акт аналогичного характера, высшие государственные органы, гражданство. Его вооруженные силы носят оборонительный характер либо являются не вооруженными силами в традиционном понимании, а скорее силами по охране и поддержанию правопорядка. Создатели вольного города обычно предусматривают способы контроля за соблюдением его статуса, например назначают с этой целью своих представителей или представителя. На международной арене интересы вольных городов представляют либо заинтересованные государства, либо международная организация. Статус Вольного города Данцига, существовавшего в период между двумя мировыми войнами, был гарантирован Лигой Наций, а во внешних сношениях интересы города представляла Польша. Свободная территория Триест, созданная на основе мирного договора с Италией 1947 г. и разделенная впоследствии между Италией и Югославией соглашением 1954 г., находилась под защитой Совета Безопасности ООН.

Определенную специфику имеет вопрос о международной правосубъектности Ватикана и Мальтийского ордена.

Внешне Ватикан (Святой Престол) обладает почти всеми атрибутами государства: территорией, органами власти и т.п. О населении Ватикана, однако, можно говорить только условно: это соответствующие должностные лица, занимающиеся делами католической церкви. Вместе с тем Ватикан не государство в социальном смысле как механизм управления определенным обществом, им порожденный и его представляющий. Скорее он может рассматриваться как административный центр католической церкви. Особенность его статуса заключается, помимо всего прочего, в том, что он имеет дипломатические отношения с рядом государств, которые официально признают его субъектом международного права. Такое признание практически означает констатацию политической роли католической церкви.

Мальтийский орден в 1889 г. был признан суверенным образованием. Местопребывание ордена – Рим. Его официальная деятельность – благотворительность. Он имеет дипломатические отношения со многими государствами. Ни своей территории, ни населения у ордена нет. Его суверенитет и международная правосубъектность – правовая фикция.

Международные учреждения. Они включают как классические межправительственные организации (ООН, АС и т.д.), состоящие из создавших их государств, так и межгосударственные механизмы и органы, члены которых действуют в личном качестве (международные арбитражи, комитеты, группы экспертов и т.п.). Временным международным учреждением можно считать межправительственную конференцию.

Международное учреждение приобретает международную правосубъектность в соответствии с учредительным договором. Договор в этом случае должен наделять его определенной международной правоспособностью, т.е. правом выступать в международных отношениях от собственного имени, заключать международные договоры с государствами и межправительственными организациями, принимать решения от собственного имени (например, собственные правила процедуры, резолюции конференции, решения международного арбитража). Решения органов международных организаций, принимаемые ими от своего имени, — проявление международной правосубъектности организации в целом.

Международная правосубъектность индивидов. В доктрине существуют различные мнения о том, может ли индивид быть субъектом международного права. В принципе они зависят от взглядов того или иного автора на проблему соотношения международного и внутригосударственного права.

Широко распространена точка зрения, согласно которой в международном праве нет запрета наделять индивидов международной правосубъектностью, и решение этого вопроса определяется намерением договаривающихся государств. Обычно наличие у индивидов международной правосубъектности связывают с предоставлением им возможности прямого доступа в международные органы в качестве петиционеров, истцов, ответчиков и т.д.

В отечественной доктрине преобладает другая точка зрения, суть которой сводится к тому, что индивиды объективно не могут быть участниками межвластных, межгосударственных отношений и тем самым субъектами международного права. Наблюдающаяся в настоящее время тенденция к расширению прямого доступа индивидов в международные органы связана с растущим стремлением к защите прав человека с помощью международных механизмов.

Сам по себе такой доступ не превращает их в субъектов международного права, а означает лишь то, что участники соответствующего договора берут на себя взаимное обязательство обеспечить этот доступ

имеющимися в их распоряжении правовыми и организационными средствами.

Транснациональные корпорации. В западной доктрине высказывается мнение о том, что определенные компании, прежде всего транснациональные корпорации (ТНК), в современных условиях приобретают международную правосубъектность. Их экономическая мощь и влияние на мировую политику в ряде случаев превращают эти образования в более весомую силу на международной арене, чем некоторые государства.

Если допустить, что индивиды могут становиться субъектами международного права, тогда логичным будет вывод о возможности приобретения международной правосубъектности и ТНК. Если же исходить из того, что субъектом международного права может быть только то образование, которое способно участвовать в межвластных, межгосударственных отношениях, придется признать, что никакая компания не обладает качествами, присущими государству, и не способна участвовать в таких отношениях. Договоры, заключаемые между государствами и компаниями, являются не межгосударственными соглашениями, а частноправовыми контрактами и относятся к сфере международного частного права.

6.2. Международно-правовое признание

Понятие международно-правового признания. Признание — односторонний добровольный акт государства, в котором оно прямо или косвенно заявляет либо о том, что рассматривает другое государство как субъект международного права и намерено поддерживать с ним официальные отношения, либо о том, что считает власть, утвердившуюся неконституционным путем в государстве или на части его территории, достаточно эффективной, чтобы выступать в межгосударственных отношениях как представитель этого государства.

Обязанности признания не существует. Это — право государства. Разумеется, длительное непризнание, продиктованное откровенно политическими соображениями и игнорирующее реальности международной жизни, может стать фактором, серьезно осложняющим межгосударственные отношения.

Признание может быть не явно выраженным. Его можно усмотреть в определенных действиях государства (предложении установить дипломатические отношения и т.п.).

Не принято брать признание назад, хотя такие случаи в истории встречались: в 1918 г. Франция взяла назад свое признание Финляндии, когда стало известно о планах возведения на престол в этой стране родственника Вильгельма II. Немного позднее, когда в Финляндии было решено установить республику, Франция признала ее вторично.

Теории признания. В доктрине существует две теории признания: конститутивная и декларативная. Согласно *конститутивной* только признание придает дестинатору (адресату) признания соответственное качество: государству — международную правосубъектность, правительству — способность представлять субъект международного права в межгосударственных отношениях. Наиболее уязвимая сторона этой теории заключается в том, что, во-первых, неясно, какое количество признаний необходимо для придания дестинатору упомянутого качества, и, во-вторых, как показывает практика, государства могут существовать и вступать в те или иные контакты с другими государствами, а правительства, пришедшие к власти неконституционным путем, эффективно представлять субъект международного права и без официального признания.

Согласно *декларативной* теории признание не сообщает дестинатору соответствующее качество, а лишь констатирует его появление и служит средством, облегчающим осуществление с ним контактов. Широко распространено мнение, что декларативная теория в большей степени отвечает реальностям международной жизни. Однако в тех случаях, когда признают субъектом международного права такие образования, которые объективно не могут быть ими (например, Мальтийский орден), признание приобретает конститутивный или, точнее, квазиконститутивный характер, придавая видимость приобретения качества, которое признающий желает видеть у дестинатора.

Формы признания. Существуют две формы официального признания: де-факто (*de facto*) и де-юре (*de jure*). Они используются при признании государств и правительств. Различие между ними заключается в объеме правовых последствий, которые они за собой влекут для признающего и признаваемого в их взаимных отношениях: при признании де-факто объем наступающих правовых последствий меньше. Никаких точных ориентиров и тем более норм, определяющих это различие или основания для использования той или иной формы признания, нет. Практика показывает, что в основе их использования лежат политические соображения.

Признание де-факто — выражение неуверенности в том, что данное государство или правительство достаточно долговечны или жизнеспособны.

собны. Признание де-факто может повлечь за собой установление консульских отношений, но не обязательно.

Признание де-юре — полное, окончательное. Оно, как правило, влечет за собой установление дипломатических отношений. В любом случае считается, что установление дипломатических отношений означает признание де-юре.

Встречаются случаи, когда государства, правительства (или другие власти) вступают в официальный контакт друг с другом вынужденно, для решения каких-либо конкретных вопросов, но вместе с тем не желают признавать друг друга. В этом случае говорят о признании *ad hoc* (в данной ситуации, по конкретному делу). Иногда целью таких контактов может быть заключение международных договоров. Например, четыре участника переговоров об окончании войны во Вьетнаме (США и три вьетнамские стороны) подписали в 1973 г. известные Парижские соглашения, хотя некоторые из них друг друга не признавали. Отсутствие признания в таких случаях не должно отражаться на юридической силе договора.

Виды признания различают в зависимости от дестинаторов признания. Можно выделить *традиционные* виды признания (государств и правительств) и *предварительные*, или промежуточные (признание народов или наций восставшей или воюющей стороной, организаций сопротивления и правительств в изгнании). Предварительные виды признания применяются в ожидании дальнейшего развития событий, которые могут привести либо к созданию нового государства (при признании народа или нации), либо к стабилизации положения в стране, где власть нового правительства была установлена неконституционным путем.

Провести четкую границу между этими видами признания на практике довольно трудно. Например, народ, борющийся за свое освобождение, может быть признан в качестве воюющей стороны; власть, сместившая предыдущее правительство с помощью вооруженной силы и утвердившаяся на большей части территории страны и признанная воюющей стороной, может мало чем отличаться от правительства в традиционном понимании и т.д. Многое здесь определяется конкретной обстановкой, политической прозорливостью признающего и другими обстоятельствами.

Вопрос о признании государства возникает в том случае, если появляется новое государство в результате объединения нескольких либо если на месте одного государства в результате его распада появляется ряд более мелких, либо, наконец, если из состава какого-либо государства выделяется новое.

Вопрос о признании государства может возникнуть и при территориальном изменении государственного и общественного строя в результате революции. Однако на практике в таких ситуациях чаще прибегают к признанию нового правительства, особенно если революция не привела к серьезным территориальным изменениям. Например, после провозглашения в 1949 г. Китайской Народной Республики СССР признал Правительство КНР, а не саму КНР.

Попытки выработать критерии признания правительств, пришедших к власти неконституционным путем, успеха не имели. Принято считать, что такое признание является обоснованным в том случае, если признаваемое правительство эффективно осуществляет власть на территории страны или на большей ее части, контролирует ситуацию в стране. Если в результате переворота меняются форма правления, например монархическая на республиканскую, и, соответственно, официальное название государства, признание нового правительства может осуществляться в виде признания государства.

Поскольку признание правительства может быть ошибочно истолковано как его одобрение, некоторые государства стали придерживаться политики воздержания от какого-либо официального признания правительств. Эта политика получила наименование доктрины Эстрады (по имени сформулировавшего ее в 1933 г. министра иностранных дел Мексики). По существу, как показывает практика, речь идет о молчаливом или подразумеваемом признании, так как в таких ситуациях обычно сохраняются дипломатические отношения или иные формы официальных контактов с новым правительством.

Признание нации (или народа) как вид промежуточного признания возникло в ходе Первой мировой войны, когда страны Антанты признали, исходя из собственных военных и политических интересов (с целью легализации участия чешских, словацких, польских и других воинских частей в составе вооруженных сил Антанты), в качестве «союзных» или «совместно воюющих» наций чехов, словаков, поляков и т.д.

В период ликвидации колониальной системы широкое распространение получила практика признания национально-освободительных движений со стороны как отдельных государств, так и межправительственных организаций, прежде всего ООН, которые предоставили им статус наблюдателей. Своеобразие этого вида признания состояло в том, что оно давалось не нации или народу как таковым, а именно национально-освободительным движениям, причем этот термин использовался для обозначения не самого движения, а организаций, его

возглавляющих и ведущих борьбу (например, Народной организации Юго-Западной Африки – СВАПО).

Признание в качестве восставшей или воюющей стороны использовалось в XIX в. и в какой-то степени в первой половине XX в. Точного разграничения понятий восставшей и воюющей сторон не существует. Одна из основных целей такого рода признания – обеспечить возможность защиты интересов признающего на территории, контролируемой повстанцами. Так, в 1823 г. Великобритания признала греков, которые боролись против Турции за создание собственного государства, воюющей стороной.

Не существует и точных критериев признания правительств в эмиграции и организаций сопротивления. Особенно остро эти вопросы стояли во время Второй мировой войны.

Практика показывает, что обоснованность признания правительств в эмиграции определяется скорее всего реальной связью этих правительств с народом своих стран, их способностью руководить борьбой с оккупантами.

Предоставление признания организациям сопротивления оправданно тогда, когда они достаточно консолидированы и ведут активную и широкомасштабную борьбу против оккупантов.

Если правительство в эмиграции теряет связь с движением сопротивления внутри своей страны или в этом движении происходит раскол и значительная его часть перестает ориентироваться на правительство в эмиграции, признание последнего может быть аннулировано. Во всех указанных случаях первостепенную роль играют политические соображения.

6.3. Правопреемство в международном праве

Понятие правопреемства и его международно-правовая регламентация. Правопреемство в международном праве – переход прав и обязанностей от одного его субъекта к другому. Наиболее часто встречается правопреемство государств, крайне редко – межправительственных организаций.

Вопрос о правопреемстве государств может возникнуть в случаях слияния двух или более государств (включая вхождение одного или нескольких небольших государств в состав более крупного), разделения государства на два и более или выхода малого государства или государств из состава большого. Он может быть поставлен и при коренной ломке

общественно-экономических и политических структур и образовании на месте государства предшественника государства с резко отличающимся от прежнего социальным содержанием. Вместе с тем вопрос о правопреемстве в принципе не возникает, если в рамках одного и того же государства происходит неконституционная смена правительства: сохраняются государство как субъект международного права и все его международные обязательства, поскольку они связывают не правительство, а именно государство. В такой ситуации новым правительством может быть поставлен лишь вопрос об отказе от некоторых договоров, особенно при изменении формы правления, если есть основания для такого отказа, предусмотренные правом международных договоров, а не об общем пересмотре отношения к своим международным обязательствам, характерном для правопреемства.

Насколько радикальной является ломка общественно-экономических и политических структур, действительно ли можно говорить об образовании нового по своему социальному содержанию государства на месте предшественника — проблема, решение которой в практике межгосударственных отношений во многом зависит от политических оценок со стороны и новых властей, и других государств. Иногда определенный ответ можно дать только по прошествии некоторого времени.

В доктрине нет единства мнений по вопросу о том, возникает ли новый субъект международного права при радикальных социальных изменениях в результате революции или же, поскольку охраняется государственность данного народа, смены субъекта международного права не происходит. Это проблема *непрерывности (континуитета)* и *тождества (идентичности)* субъектов международного права при социальных катаклизмах. При кардинальной перестройке общества и сломе старой государственной машины (например, во Франции в 1789 г.) вопрос о правопреемстве ставился далеко не всегда. Если бы субъект международного права в этих ситуациях не менялся, оставался непрерывным, не было бы оснований говорить о правопреемстве. Но если допустить, что в таких случаях происходит смена субъектов международного права, то, казалось бы, новый субъект должен быть абсолютно свободным от прав и обязанностей предшественника именно потому, что он новый. Однако такой вопрос никогда не возникал. Сторонники теории континуитета высказывают мнение о том, что право государства на отказ от договоров в упомянутых случаях возникает не в связи с правопреемством, а в связи с коренным изменением обстоятельств.

О континуитете государства как субъекта международного права можно также говорить в том случае, когда государство длительное

время было оккупировано (как, например, Польша с 1939 по 1945 г.) или при отделении от государства каких-либо частей. Континуитет – антипод правопреемства. Либо он есть, либо он отсутствует.

Термин «континуитет» употребляется и для обозначения автоматического сохранения в силе международных обязательств. В этом случае речь идет не о континуитете международной правосубъектности, а о континуитете обязательств (автоматическом правопреемстве).

Существует связь между предшественником и преемником, основанная на их определенном тождестве (идентичности), без которого следовало бы говорить не о правопреемстве, а об отсутствии всякого правопреемства. Это тождество обнаруживается в общих для предшественника и преемника территории, людских и материальных ресурсах. Чаще всего тождество бывает частичным (при слиянии или разделении государств, например).

Вопрос о том, является ли Россия правопреемницей Советского Союза, освещается по-разному. В ряде документов Россия называется правопреемником СССР. Об этом говорится, в частности, в Соглашении о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом от 6 июля 1992 г. и некоторых других. Вместе с тем в Указе Президента России от 8 февраля 1993 г. № 201 «О государственной собственности бывшего Союза ССР за рубежом» Россия рассматривается как продолжатель СССР. Государства – участники СНГ поддержали Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях. Генеральный секретарь ООН исходил из того, что обращение к нему Президента России от 24 декабря 1991 г. о продолжении Россией членства в ООН и других международных организациях системы ООН носит уведомительный характер и не требует со стороны ООН формального одобрения. О согласии с этим сообщили постоянные члены Совета Безопасности и ряд других стран. Этот подход не встретил никаких препятствий в других международных организациях.

Иногда утверждается, что Россия в одних аспектах может рассматриваться как продолжатель СССР, а в других – как правопреемник. Однако нельзя быть правопреемником по отношению к самому себе. Если Россия признана продолжателем СССР в отношении членства в Совете Безопасности, то она должна, очевидно, рассматриваться как тот же самый субъект международного права вообще, т.е. должен быть признан ее континуитет в отношении СССР. В этом случае формулировки каких-либо документов, в которых она называется правопреемником СССР, должны быть признаны неточными.

Практика в области правопреемства государств настолько разнообразна и противоречива, в такой степени зависит от соотношения сил и договоренностей между заинтересованными сторонами, что сформулировать какие-либо общие правила здесь трудно. Попытка кодифицировать важнейшие положения, относящиеся к правопреемству, особого успеха не имела. 23 августа 1978 г. была подписана Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров, а 8 апреля 1983 г. — Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, но в силу они не вступили. Обе конвенции дают узкое определение правопреемства. Оно в них рассматривается как смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения на какой-либо территории.

Анализ практики свидетельствует о том, что универсального автоматического правопреемства государств нет. Правопреемник вправе отказаться от значительной части прав и обязанностей предшественника. Главным образом это относится к договорам, хотя и здесь встречаются некоторые исключения.

Что касается правопреемства межправительственных организаций, то оно наступает в весьма ограниченных случаях, предусмотренных либо международным договором, либо решениями заинтересованной организации. Предпосылкой для положительного решения вопроса о правопреемстве организаций должна быть определенная связь между организацией-предшественником и организацией-преемником, хотя отсутствие достаточно развитой практики затрудняет четкую характеристику такой связи, видимо, может быть сходство компетенции и целей (например, универсальность Лиги Наций и ООН, поддержание международного мира и безопасности как их главная цель) либо наряду со сходством компетенции совпадение круга участников.

При роспуске Лиги Наций в 1946 г. между ней и ООН было заключено соглашение о передаче ее собственности и некоторых функций ООН.

Международный суд в консультативном заключении 1971 г. по вопросу о Намибии указал, что функции наблюдения, осуществлявшиеся Лигой Наций в отношении Намибии (Юго-Западной Африки), перешли к Генеральной Ассамблее ООН, и последняя, прекратив мандат ЮАР на управление этой территорией, действовала правомерно. Резолюция Генеральной Ассамблеи, прекратившая мандат, по существу признала, что ООН стала правопреемницей Лиги Наций в том, что касалось осуществления таких функций.

Правопреемство государств в международном праве имеет два аспекта: внешний и внутренний. Они тесно связаны между собой. *Внешний аспект* – правопреемство в отношении международных обязательств, в первую очередь договорных. *Внутренний аспект* – правопреемство в отношении территории, населения, имущества, денежных средств и т.п. Внутренний аспект может приобретать международное значение (например, в случае нахождения имущества или денежных средств государства за рубежом).

Внешний аспект правопреемства. Внешний аспект правопреемства охватывает правопреемство государств в отношении международных договоров, международных обычаев и односторонних заявлений государств, порождающих международно-правовые обязательства.

Наиболее важное практическое значение имеет правопреемство в отношении международных договоров. Государство-правопреемник в зависимости от конкретных обстоятельств его возникновения может отказаться от многих договоров предшественника, иногда даже от большинства из них. Автоматическое правопреемство, безусловно, наступает лишь в отношении договоров, устанавливающих государственные границы, их режим и особые территориальные режимы (например, режимы международных рек, каналов и т.д.). Сложность представляет вопрос о том, сохраняют ли для преемника силу договоры предшественника, от которых преемник не отказался. По различным причинам преемник может не заявить о своем отношении к тем или иным договорам предшественника. Возможны случаи, когда отказ или подтверждение своего участия даются преемником со значительным опозданием. Это может привести к серьезным последствиям. Например, запоздалое подтверждение может быть проигнорировано другими участниками договора, которые расценили молчание как нежелание в нем участвовать.

В практике межгосударственных отношений прослеживалась тенденция к отказу от значительной части договоров в случае возникновения государства в результате процесса деколонизации. В то же время при слиянии или разделении государств наблюдается стремление к сохранению договоров предшественника (предшественников) в той мере, в какой это совместимо с образованием нового государства или государств.

Это в определенной степени отражено и в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. В ч. III Конвенции закреплена доктрина *tabula rasa* (чистая доска), согласно которой новое независимое государство не обязано сохранять в силе

договор или становится его участником исключительно в силу того факта, что в момент правопреемства государств этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств (на практике эта доктрина никогда последовательно не претворялась в жизнь). Однако когда два или несколько государств объединяются, образуя одно государство (ч. IV Конвенции), любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства в отношении любого из них, продолжает оставаться в силе в отношении государства-преемника, за исключением случаев, когда государство-преемник и другое государство-участник или другие государства-участники договорились об ином, или из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с объектом и целями договора или коренным образом изменило бы условия его действия.

Любой такой договор, остающийся в силе, применяется лишь в отношении той части территории государства-преемника, в отношении которой он находился в силе в момент правопреемства, за некоторыми исключениями). Когда часть или части территории государства отделяются и образуют одно или несколько государств, любой договор, находившийся в силе в момент правопреемства в отношении всей территории государства-предшественника, продолжает оставаться в силе в отношении каждого государства-преемника, а договор, находившийся в силе в отношении лишь той части территории государства-предшественника, которая стала государством-преемником, продолжает оставаться в силе только в отношении этого государства-преемника. Эти правила не применяются, если соответствующие государства договорились об ином или из договора вытекает или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с объектом и целями договора или коренным образом изменило бы условия его действия. Согласно Конвенции, если государство-предшественник после отделения части его территории продолжает существовать, любой договор, который в момент правопреемства находился в отношении него в силе, продолжает находиться в силе в отношении его сохранившейся территории, исключая некоторые случаи (когда соответствующие государства договорились либо из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия). Это положение представляет интерес для России, если исходить из концепции, согласно которой она рассматривается как продолжатель СССР.

При переходе части территории от одного государства к другому договоры первого в принципе утрачивают свою силу на этой части и на нее начинают распространяться договоры государства, к которому она отошла.

Обязательства, вытекающие из международных обычаев, как правило, автоматически переходят от государства-предшественника к государству-преемнику. Обязательства, предусмотренные императивными нормами международного права (*jus cogens*), отступление от которых в договорах считается недопустимым, а также вообще обязательства *erga omnes* (в отношении всех членов международного сообщества и самого международного сообщества) проблем при возникновении вопроса о правопреемстве практически не порождают. Что касается остальных обязательств, вытекающих из международных обычаев, то новые государства вправе с ними не соглашаться. Однако чаще всего они молчаливо признают такие обязательства. Определенные отступления от этой тенденции наблюдались в позиции новых независимых государств в области международного морского права и дипломатического права (чрезмерное расширение территориального моря, досмотр дипломатической почты).

Практика в области правопреемства в отношении международно-правовых обязательств, взятых на себя государствами в одностороннем порядке, почти отсутствует. По-видимому, общие положения, касающиеся правопреемства государств в отношении международных договоров, применимы и в этом случае с учетом специфики таких обязательств. Государство-преемник вправе отказаться от принятого в одностороннем порядке обязательства государства-предшественника, однако не вправе действовать вопреки ему без предварительного отказа. В некоторых случаях необходимость в таком отказе может оказаться ненужной (например, если государство-предшественник приняло обязательство не осуществлять на своей территории подземные ядерные взрывы, а затем на его территории образовалось несколько новых государств, то вопрос о сохранении в силе этого обязательства становится беспредметным в отношении тех государств-преемников, которые не имеют на своей территории ядерного оружия, не намерены его производить или приобретать). Может оказаться невозможным отказ от обязательств, принятых в одностороннем порядке, если они связаны с особыми территориальными режимами, т.е. будет иметь место автоматическое правопреемство.

От обязательств, принятых в одностороннем порядке, следует отличать прочие односторонние акты государств, влекущие международно-

правовые последствия (например, признание каких-либо арбитражных решений, отказ от прав и т.п.). В доктрине и практике такие акты обычно рассматриваются как имеющие необратимый характер, который в принципе не может оспариваться в случае правопреемства государством-преемником.

Внутренний аспект правопреемства. Внутренний аспект правопреемства охватывает материальные и людские ресурсы государства. Здесь наблюдается гораздо больший автоматизм, чем в сфере внешнего правопреемства. Объектами правопреемства в этом случае являются территория, население (точнее, граждане), имущество, денежные средства, архивы, долги. Непосредственная связь внутреннего аспекта с внешним особенно заметна, когда речь идет о долгах.

При отделении части или частей территории какого-либо государства и образовании на них нового государства или государств соответствующие части становятся территориями нового государства или государств, а оставшаяся территория продолжает оставаться территорией государства-предшественника. Если государство разделяется и прекращает свое существование, те части его бывшей территории, на которых возникли новые государства, становятся территориями этих новых государств. При объединении государств и образовании в результате этого нового субъекта международного права территории государств-предшественников становятся территориями государства-преемника. Если какое-либо государство входит в состав другого, то его территория становится частью территории этого другого государства.

Во всех указанных случаях переход суверенитета над территорией, являющейся объектом правопреемства, от одного государства к другому влечет за собой переход граждан государства-предшественника, проживающих на такой территории, в гражданство государства-преемника. Этот переход может корректироваться *правом оптации*, т.е. правом выбора гражданства (если государство-предшественник продолжает существовать). Иногда предусматриваются определенные условия для приобретения гражданства государства-преемника гражданами государства-предшественника, которые в момент правопреемства проживали или находились за границей. Вообще все условия перехода в таких ситуациях из одного гражданства в другое устанавливаются либо в договорах между заинтересованными государствами, либо в их внутреннем законодательстве. В любом случае они должны соответствовать международным стандартам в области прав человека и не вести к произвольному лишению гражданства.

Согласно Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. под государственной собственностью понимаются имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства принадлежали государству-предшественнику согласно его внутреннему праву.

Общее правило, которое можно вывести из положений Конвенции, относящихся к государственной собственности, заключается в том, что такая собственность в принципе переходит от государства-предшественника к государству-преемнику (с некоторыми оговорками). В частности, при образовании нового независимого государства недвижимая собственность переходит к государству-преемнику, если она находится на территории, являющейся объектом правопреемства, или если она находится за ее пределами, но ей принадлежит и стала собственностью предшественника в период зависимости. Движимая собственность переходит к государству-преемнику, если она связана с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, или если она принадлежит этой территории и стала собственностью государства-предшественника в период зависимости. Соглашения, заключенные по вопросам правопреемства между заинтересованными государствами, могут предусматривать иные правила без ущерба принципу неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и природными ресурсами.

При объединении государств собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику. Если часть или части территории государства отделяются, образуя новое государство, недвижимая собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику в случае ее нахождения на территории, являющейся объектом правопреемства, а движимая — к государству-предшественнику в том случае, когда она связана с его деятельностью в отношении такой территории, и т.д. Заинтересованные стороны могут договориться и об ином, причем установленные Конвенцией правила не должны наносить ущерб какому-либо вопросу о справедливой компенсации между государством-предшественником и государством-преемником.

При разделении государства и образовании на его месте двух или более государств недвижимая собственность переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится, или, если находится за пределами государства-предшественника, — к государствам-преемникам в справедливых долях, а движимая, если она связана с деятельностью государства-предшественника в отношении террито-

рий, являющихся объектом правопреемства, — к соответствующему государству-преемнику и т.д. Эти правила также не должны наносить ущерб вопросу о компенсации. Заинтересованные государства могут договориться и об ином.

В Конвенции указывается, что правопреемство не затрагивает государственных архивов третьего государства. При образовании нового независимого государства или разделении государства к государству-преемнику переходит часть архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства, должна находиться на ней, а также иная часть архивов, которая имеет (в зависимости от ситуации в Конвенции используются разные выражения: «исключительно или главным образом» или «непосредственное») отношение к территории, являющейся объектом правопреемства. Кроме того, когда государство-преемник представляет собой новое независимое государство, к нему переходят архивы, принадлежащие территории, являющейся объектом правопреемства, ставшие в период зависимости собственностью государства-предшественника.

При объединении государств архивы переходят к государству-преемнику. Государственный долг, согласно Конвенции, означает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом. Правопреемство государств не затрагивает прав и обязательств кредиторов.

На первый взгляд к правопреемству в отношении государственных долгов должны применяться те же положения, что и к правопреемству государств в отношении международных договоров. И в какой-то степени это действительно так. Но этот вопрос тесно связан с состоянием финансов государства, особенностями его строя и другими внутренними проблемами. В связи с этим он имеет специфику. Истории известны случаи отказа государств-преемников от долгов предшественника под влиянием коренных социальных изменений в обществе.

В Венской конвенции 1983 г. предусматривается, что никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству (преемнику), если иное не установлено соглашением между ними с учетом ряда обстоятельств (например, долгом предшественника, связанным с его деятельностью на территории, являющейся объектом правопреемства, и т.д.), т.е. используется доктрина *tabula rasa*.

При отделении части или частей государства и образовании на них нового государства или разделении государства и образовании на его месте новых государств долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам, согласно Конвенции, в справедливой доле, если заинтересованные государства не договорились об ином.

В большинстве случаев Конвенция допускает возможность отступления от предусмотренных ею правил путем заключения соглашений между заинтересованными государствами. При передаче одним государством другому части своей территории, если брать внутренний аспект правопреемства, возникает ситуация, резко отличающаяся от той, которая существует, когда речь идет о правопреемстве в отношении международных договоров. Если договоры государства-предшественника в этих случаях перестают действовать на такой территории (за очень редкими исключениями), т.е. наблюдается отсутствие правопреемства, то в рамках внутреннего аспекта, наоборот, можно отметить автоматизм правопреемства: например, в отношении территории, граждан. Переход соответствующих лиц из одного гражданства в другое (трансферт) корректируется обычно предусмотренным договором между заинтересованными сторонами правом оптации (выбора гражданства).

Внутренний аспект правопреемства государств охватывает и ряд других вопросов, относящихся в значительной степени к области международного частного права. Среди них первостепенное значение имеет проблема прав и обязанностей физических и юридических лиц на территории, являющейся объектом правопреемства. Практика по этим вопросам многообразна и противоречива. В принципе считается, что смена суверенитета над территорией не отменяет частных прав. Однако это не означает, что права заинтересованных лиц при правопреемстве остаются неизменными. Наиболее эффективным и рациональным способом решения соответствующих вопросов является их договорное урегулирование, что не всегда возможно. В любом случае такое решение должно соответствовать общепризнанным принципам международного права и международным стандартам в области прав человека.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое субъект международного права?
2. Каков круг субъектов международного права?
3. Что такое государственный суверенитет?
4. Каковы особенности международной правосубъектности членов федерации?
5. Что такое юрисдикция государств?

6. Как можно классифицировать юрисдикцию государств?
7. Что такое основные права и обязанности государств?
8. В каких случаях право народов на самоопределение включает в себя право на отделение?
9. Каковы формы и виды международно-правового признания?
10. В чем отличие признания *de facto* от признания *de jure*?
11. Каковы теории признания?
12. Что такое правопреемство в международном праве?
13. Чем отличается континуитет государств от их правопреемства?
14. В чем состоит различие между континуитетом государств и континуитетом их международных обязательств?
15. Какие имеются международные договоры по вопросам правопреемства?
16. В каких случаях наступает автоматическое правопреемство?

Литература

- Аваков М.М.* Правопреемство освободившихся государств. М., 1983.
- Захарова Н.В.* Влияние социальной революции на силу международного договора. М., 1996.
- Захарова Н.В.* Правопреемство государств. М., 1973.
- Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть. М., 2005.
- Моджорян Л.А.* Субъекты международного права. М., 1958.
- Моджорян Л.А.* Основные права и обязанности государств. М., 1965.
- Черниченко С.В.* Теория международного права. В 2 т. М., 1999. Т. 1. С. 11–29; Т. 2. С. 17–240.
- Фельдман Д.И., Курдюков Г.И.* Основные тенденции развития международной правосубъектности. Казань, 1974.
- Фельдман Д.И.* Признание государств в современном международном праве. Казань, 1965.

ГЛАВА 7. НАСЕЛЕНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

7.1. Международно-правовая регламентация положения населения. –

7.2. Международно-правовые вопросы гражданства. – 7.3. Правовой режим иностранцев.

7.1. Международно-правовая регламентация положения населения

Понятие населения. Под населением чаще всего понимают совокупность индивидов, проживающих в данный момент на территории того или иного государства. Население любого государства состоит из следующих основных категорий: граждан данного государства, иностранных граждан и лиц без гражданства. Есть некоторые промежуточные категории, но они входят в одну из перечисленных основных категорий (например, лица, имеющие двойное гражданство, входят в число граждан соответствующих государств).

Социально-экономические условия приводят к появлению таких устойчивых общностей, как государство, народ, нация, в рамках которых связи между людьми приобретают системный характер, позволяющий рассматривать эти общности в качестве развивающихся и функционирующих в соответствии с определенными закономерностями.

Воздействие международного права на положение населения. Если исходить из того, что международное право не оказывает непосредственного регулятивного воздействия на население (в целом на какие-либо его категории и на отдельных лиц), это не будет означать, что оно никак не затрагивает населения. Имеется ряд международно-правовых норм, договорных и обычных, прямо или косвенно относящихся к населению, в частности по вопросам гражданства, выдачи преступников, прав человека, режима иностранцев. И даже те нормы международного права, которые прямо не посвящены населению, оказывают воздействие на его правовое положение. Обязывая государства действовать определенным образом по отношению друг к другу, международное

право налагает на государства обязанность предпринимать те или иные действия и в сфере его внутренней жизни, в том числе принимать правовые акты, касающиеся положения населения.

Представление о процессе воздействия международного права на положение населения зависит от взглядов на соотношение и взаимодействие международного и внутригосударственного права и на понятие международной правосубъектности.

Различие мнений по этому вопросу определяется прежде всего тем, придерживаются ли соответствующие авторы монистической или дуалистической теории соотношения международного и внутригосударственного права.

В современной западной доктрине подавляющее большинство авторов рассматривают предоставление индивидам прямого доступа в международные судебные органы в качестве стороны в процессе как одно из основных доказательств возможности прямого регулирования международным правом положения населения.

В отечественной доктрине по этому поводу высказываются разные точки зрения. Отмечается, что соглашения, предусматривающие прямой доступ индивидов в международные судебные органы, встречаются чрезвычайно редко, нетипичны и не могут изменить общее правило. Иногда подчеркивается, что международная правосубъектность индивидов носит в этих случаях производный, ограниченный характер и не должна противопоставляться государственному суверенитету. Вместе с тем существует мнение, согласно которому такого рода соглашения создают лишь взаимные права и обязанности для их участников, касающиеся прямого доступа индивидов в международные судебные органы, и объективно не могут превратить индивидов в субъектов международного права, подчинить их непосредственному воздействию норм, содержащихся в этих соглашениях, поскольку индивиды не в состоянии участвовать в межгосударственных отношениях.

7.2. Международно-правовые вопросы гражданства

Понятие гражданства. Гражданство — это устойчивая правовая связь физического лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Иногда гражданством называют принадлежность лица к государству. Гражданство — устойчивая правовая связь, поскольку даже в случае выезда гражданина за гра-

ницу на постоянное жительство его гражданство автоматически, как правило, не прекращается.

В законодательстве некоторых государств существуют различные термины для обозначения принадлежности физических лиц государству. В странах с республиканской формой правления обычно употребляется термин «гражданство», в странах с монархической формой правления встречался термин «подданство». В американском и британском законодательстве, а также в законодательстве некоторых других государств существует множественность терминов, обозначающих принадлежность лица к государству.

Например, наряду с терминами *citizen* (гражданин) и *subject* (подданный) в англо-американской теории и практике широко распространен также термин *national*, который может быть переведен как «лицо, обладающее определенной национальной принадлежностью» (в юридическом смысле). С этническим происхождением лица он никак не связан. Эта множественность терминов, обозначающих в настоящее время по существу одно и то же, порождена в прошлом колониализмом. В практике колониальных государств термин «гражданство» первоначально применялся лишь в отношении лиц, обладающих политическими и гражданскими правами в полном объеме. Коренное население колоний обычно относили к лицам, обладающим юридической принадлежностью к данному государству (*national, ressortissant* и т.д.). Крах колониализма привел к изменению первоначального смысла упомянутых терминов. Некоторые из них вообще вышли из употребления, но множественность терминов сохранилась до сих пор.

Гражданство регулируется в принципе внутренним законодательством государства. Возможно отсутствие закона о гражданстве в каком-либо государстве. Но дело не в формальном законодательном регулировании гражданства. Гражданство — понятие, неразрывно связанное с государственностью. Отсутствие закона о гражданстве не означает отсутствия самого гражданства, хотя и может осложнить ведение внешних сношений. Так или иначе регламентация гражданства — это внутренний вопрос, сфера внутренней компетенции государства. Условия приобретения и утраты гражданства устанавливаются внутренним законодательством государства. Поскольку каждое государство в данной области действует самостоятельно, неизбежны столкновения (коллизии) законов о гражданстве различных государств. Такие коллизии могут быть источником трений и конфликтов международного характера. Для их ликвидации или предотвращения государства часто прибегают к заключению меж-

дународных договоров, т.е. вырабатывают соответствующие нормы международного права.

Приобретение и утрата гражданства. Способы приобретения гражданства можно условно разделить на две большие группы. Первая группа охватывает способы приобретения гражданства в общем порядке, вторая — в исключительном порядке. Способы приобретения гражданства в *общем порядке* являются более или менее стабильными, обычными для законодательства государств. К ним относится приобретение гражданства: а) в результате рождения; б) в результате натурализации (приема в гражданство). К этим способам примыкает редко встречающееся в практике государств пожалование гражданства.

Приобретение гражданства в *исключительном порядке* включает следующие способы: групповое предоставление гражданства или коллективная натурализация (частный случай — так называемый трансферт); оптация (выбор гражданства); реинтеграция (восстановление в гражданстве).

Приобретение гражданства в результате рождения — самый обычный способ его приобретения. Законодательство различных государств по этому вопросу основывается на одном из двух принципов: либо на праве крови (*jus sanguinis*), либо на праве почвы (*jus soli*). Иногда в доктрине приобретение гражданства по праву крови именуется приобретением гражданства по происхождению, а по праву почвы — по рождению. *Право крови* означает, что лицо приобретает гражданство родителей независимо от места рождения; *право почвы* — что лицо приобретает гражданство государства, на территории которого оно родилось, независимо от гражданства родителей. Большинство государств мира придерживается права крови. Российское законодательство о гражданстве также основано преимущественно на этом праве. Как правило, государства, которые в принципе следуют праву крови, в некоторых случаях исходят из права почвы.

Право почвы свойственно законодательству США и латиноамериканских государств. Однако оно всегда в какой-то степени дополняется правом крови (обычно в отношении детей граждан соответствующих государств, родившихся за границей). Государства стремятся ввести в свое законодательство нормы, ограничивающие возможность приобретения гражданства лицами, рожденными от смешанных браков. Это диктуется различными соображениями, в частности нежеланием способствовать приобретению своими гражданами еще и иностранного гражданства, т.е. двойного гражданства, что может привести к осложнениям в межгосударственных отношениях. Государство, придержи-

живающееся права крови, нередко также ограничивает возможность приобретения своего гражданства теми лицами, которые родились за границей от его граждан, постоянно там проживающих, особенно если один из родителей является иностранным гражданином.

Натурализация (укоренение) – индивидуальный прием в гражданство по просьбе заинтересованного лица. В отечественном законодательстве этот термин не применяется, но в теории международного права он общепризнан. Натурализация – добровольный акт. Принудительная натурализация противоречит международному праву, и попытки осуществить ее всегда вызвали ноты протеста. Практике известны такие случаи. В частности, некоторые латиноамериканские страны в XIX в. пытались в принудительном порядке автоматически предоставить иностранцам, проживающим длительное время на их территории, свое гражданство.

Натурализация в большинстве государств осуществляется обычно с учетом определенных условий, предусмотренных в законе. Важнейшее условие – это, как правило, определенный срок проживания на территории данного государства (5, 7, иногда 10 лет). Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г., которую подписала и Россия, установила, что указанный срок не должен превышать 10 лет. Предусматриваются и другие условия натурализации, например имущественные. Возможность натурализации часто облегчается, если заинтересованное лицо оказало какие-либо услуги данному государству, служило в его вооруженных силах, находилось на его государственной службе и т.д.

Процедура приема в гражданство определяется внутренним законодательством государств. Можно выделить по крайней мере четыре вида процедур натурализации:

- 1) натурализация, осуществляемая высшими органами государственной власти;
- 2) натурализация, осуществляемая органами государственного управления: правительством либо (чаще всего) центральными отраслевыми органами государственного управления (ведомствами внутренних дел);
- 3) натурализация, осуществляемая местными органами государственной власти (встречается крайне редко);
- 4) судебная натурализация (также встречается редко).

Разновидностью натурализации является предусматриваемый законодательством некоторых государств упрощенный порядок приобретения гражданства определенными категориями лиц путем регистрации

(если только речь не идет о подтверждении своего гражданства), усыновления, в результате вступления в брак. Два последних способа называют иногда *семейным порядком* приобретения гражданства. К нему относится и автоматическая натурализация несовершеннолетних детей в связи с натурализацией родителей.

Многие государства считают недопустимым автоматическое приобретение женщиной гражданства мужа в результате ее вступления в брак. Эта позиция отражена в Конвенции о гражданстве замужней женщины от 29 января 1957 г. Она получила развитие в Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г., в которой предусмотрено, что ни вступление в брак, ни расторжение брака между гражданином государства-участника и иностранцем, ни изменение гражданства одним из супругов не влекут автоматически последствий для другого супруга.

Пожалование гражданства, в отличие от натурализации, осуществляется по инициативе компетентных властей государства, а не по просьбе заинтересованного лица. Обычно гражданство в порядке пожалования предоставляют за особые заслуги перед государством.

Как показывает сам термин, приобретение гражданства в исключительном порядке существует как изъятие, исключение из общего порядка приобретения гражданства. Такой исключительный порядок предусматривается либо в международных договорах, либо в специальных законах. Он устанавливается на определенный срок и, как правило, касается лишь определенной категории лиц. Анализ практики показывает, что предоставление гражданства в исключительном порядке порождается событиями, ведущими к массовому переселению, а также территориальными изменениями.

Групповое предоставление гражданства — это наделение гражданством населения какой-либо территории в упрощенном порядке либо предоставление в упрощенном порядке гражданства переселенцам.

Частным случаем группового предоставления гражданства является трансферт — переход населения какой-либо территории из одного гражданства в другое в связи с передачей территории, на которой оно проживает, одним государством другому. Автоматический трансферт может вызывать возражения со стороны какой-либо части населения передаваемой территории, поэтому обычно он корректируется правом оптации (выбора гражданства), т.е. фактически правом сохранения заинтересованными лицами прежнего гражданства.

Оптация не всегда является способом приобретения гражданства. Например, возможность оптации предусматривается конвенциями

о двойном гражданстве. Если гражданин какого-либо государства имеет одновременно и иностранное гражданство, ему может предоставляться право оптировать одно из них, отказавшись тем самым от другого. Гражданства он в этом случае не приобретает, поскольку здесь оптация влечет за собой лишь утрату одного из гражданств. Однако в некоторых случаях оптация является самостоятельным способом приобретения гражданства. Такую роль она играла, например, в соответствии с Советско-польским соглашением о репатриации от 25 марта 1957 г., по условиям которого репатрианты из СССР в ПНР с момента пересечения советско-польской государственной границы утрачивали гражданство СССР и приобретали гражданство ПНР.

И наконец, один из способов приобретения гражданства в исключительном порядке — реинтеграция, или восстановление в гражданстве. При определенных обстоятельствах принимаются и иные законодательные акты об особом порядке восстановления в гражданстве. В некоторых странах возможность восстановления в гражданстве предусмотрена в общем, а не в специальном законодательстве о гражданстве. В этом случае восстановление в гражданстве не выступает как самостоятельный способ приобретения гражданства, а является лишь упрощенной натурализацией.

Что касается *утраты гражданства*, то можно выделить три формы: автоматическую утрату гражданства; выход из гражданства; лишение гражданства.

Автоматическая утрата гражданства в отечественной практике встречается лишь в международных соглашениях и специальных законодательных актах, в то время как в США это самая типичная форма утраты гражданства. В США существует так называемая доктрина свободы экспатриации. Если какое-либо лицо, имеющее американское гражданство, натурализовалось за рубежом, оно автоматически утрачивает американское гражданство. В законодательстве США установлены и другие основания автоматической утраты гражданства (например, в случае участия американского гражданина в выборах в иностранном государстве).

В западной доктрине встречается мнение, что безусловная свобода экспатриации является международно-правовой нормой. Согласно этой точке зрения лицо, натурализованное в каком-либо государстве, должно считаться утратившим свое прежнее гражданство. Но практика ее опровергает. Значительное число государств не придерживается свободы экспатриации. Великобритания в 1948 г. от нее отказалась. В качестве международно-правовой нормы экспатриация выступает

лишь в том случае, если она предусмотрена международным договором (для участников договора).

Выход из гражданства — это утрата гражданства на основании решения компетентных органов государства, выносимого по просьбе заинтересованного лица. Данная форма характерна, в частности, для российского законодательства.

Лишение гражданства содержит в себе элемент наказания. В отличие от выхода из гражданства оно осуществляется по инициативе государственных органов и, как правило, в отношении лиц, замешанных во враждебной данному государству деятельности.

Лишение гражданства может осуществляться: при определенных условиях, предусмотренных общим законодательством (например, в случае натурализации обманным путем); на основании специального акта, касающегося конкретного лица или лиц определенной категории. Российское законодательство возможности лишения гражданства не допускает.

Множественное гражданство. Это наличие у лица гражданства двух или более государств, поэтому термин «множественное гражданство» является более точным, чем широко распространенный термин «двойное гражданство». Однако чаще всего встречается термин «двойное гражданство». Оно порождается коллизиями законов о гражданстве различных государств (например, основанных на праве почвы и праве крови).

В практике сложилось правило, вытекающее из государственного суверенитета. Согласно этому правилу государство, гражданин которого имеет также иностранное гражданство, рассматривает его исключительно как своего гражданина независимо от того, положительно или отрицательно относится это государство к приобретению его гражданином иностранного гражданства.

Некоторые государства поощряют двойное гражданство — обычно по политическим соображениям. В свое время известность в этом смысле приобрела ст. 25 Имперского закона о гражданстве Германии 1913 г., которая подвергалась критике в правовой литературе.

Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г., которую Россия подписала, но не ратифицировала, допускает в некоторых случаях множественное гражданство (в частности, его могут сохранять дети, которые автоматически приобрели его в результате рождения, если это разрешает государство-участник).

В ч. 1 ст. 62 Конституции РФ предусматривается: «Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным зако-

ном или международным договором Российской Федерации». Однако граждане России, имеющие также иностранное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства России.

Реально гражданин Российской Федерации может приобрести гражданство другого государства не только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Российское законодательство не содержит никаких запретов в отношении натурализации российских граждан за границей и не предусматривает ответственности за такую натурализацию. Российский гражданин, натурализовавшийся в иностранном государстве, т.е. принявший иностранное гражданство, не оформив выхода из гражданства Российской Федерации, станет лицом с двойным гражданством (бипатридом). Конституция РФ ориентирует на то, что приобретение российским гражданином иностранного гражданства в соответствии с федеральным законом или международным договором может повлечь за собой лишь признание того факта, что у него есть и иностранное гражданство, и не более того, в то время как в остальных случаях наличие у него такого гражданства будет игнорироваться.

Двойное гражданство имеет определенные отрицательные последствия. Среди них следует выделить: а) последствия, связанные с оказанием дипломатической защиты лицам с двойным гражданством; б) последствия, связанные с военной службой лиц с двойным гражданством.

В первом случае возможны две ситуации. Первая ситуация: дипломатическую защиту лицу с двойным гражданством пытается оказать одно из государств, гражданство которого это лицо имеет, против другого государства его гражданства. В этом случае вопрос о дипломатической защите практически отпадает. Точнее, попытка ее оказать допустима, но такая защита будет отклонена на том основании, что соответствующее лицо имеет гражданство государства, против которого оказывается защита. Вторая ситуация: лицо с двойным гражданством оказывается на территории третьего государства, и на территории этого государства встает вопрос об оказании такому лицу дипломатической защиты со стороны государств его гражданства. Власти государства пребывания обычно в этой ситуации считаются с гражданством того государства, с которым лицо с двойным гражданством имеет наиболее прочную фактическую (принцип эффективного гражданства) связь (например, гражданство государства, на территории которого это лицо

постоянно проживает или на языке которого говорит, и т.д.). Эти критерии несовершенны. Получается, что гражданство какого-либо заинтересованного государства предпочтительнее. С правовой точки зрения ситуация неразрешима. Есть только один выход – заключение международного соглашения, двустороннего или многостороннего. Решения по таким вопросам международных судебных органов или арбитражей, основанные на принципе эффективного гражданства, были распространены в практике западных государств, однако не породили общего правила. Они касаются отдельных случаев и могут приниматься в результате обращения в суд или арбитраж обоих заинтересованных государств.

Что касается второго случая, то здесь проблема связана с тем, что лица (обычно мужского пола), имеющие двойное гражданство, как правило, должны пройти обязательную военную службу в каждом государстве своего гражданства. Практически это невозможно. Таким образом, лицо с двойным гражданством, прошедшее обязательную военную службу в одном из государств своего гражданства, оказавшись на территории другого, почти неизбежно будет привлечено к ответственности либо за уклонение от выполнения воинской обязанности, либо за службу в иностранной армии без разрешения, либо за то и другое одновременно. Решить указанную проблему можно только одним путем – заключить международное соглашение.

Какие-либо исключения из правила о том, что каждое государство, гражданство которого лицо имеет, рассматривает его только как своего гражданина, могут иметь место на основании либо закона, либо международного договора. Эти исключения не вытекают автоматически из двойного гражданства, а должны быть специально оговорены. Само по себе признание двойного гражданства не решает, таким образом, проблему защиты лиц с двойным гражданством одним государством их гражданства на территории другого, а может служить лишь одной из предпосылок ее решения. Включение в Конституцию РФ положений, допускающих двойное гражданство, отражает стремление использовать его в качестве такой предпосылки прежде всего в рамках СНГ.

Имеются два вида международных договоров, посвященных вопросам двойного гражданства.

Первый – договоры, направленные на устранение последствий двойного гражданства (в связи с оказанием дипломатической защиты или с военной службой). Такие соглашения само двойное гражданство не устраняют. Среди них – многосторонняя Гаагская конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов

о гражданстве 1930 г., гл. II многосторонней Европейской конвенции о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства 1963 г., Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. (Россия ее подписала) и ряд двусторонних договоров. Значительная часть западноевропейских государств охвачена сетью подобных двусторонних договоров. Многие из них посвящены только одному вопросу – военной службе лиц с двойным гражданством.

Все указанные договоры носят характер полумер, т.е. ликвидируют не причину, а лишь следствие столкновений интересов государств в области гражданства. Например, 10 июля 1967 г. путем обмена нотами было заключено Соглашение СССР с Канадой, в котором, в частности, предусматривалось обязательство канадской стороны не препятствовать выезду советских граждан, посещающих Канаду, если они, обладая также канадским гражданством, прибыли в Канаду с советским паспортом и канадской визой. Аналогичное обязательство было взято на себя и СССР в отношении лиц, имеющих одновременно канадское и советское гражданство.

К этой категории следует отнести и договоры, заключенные Россией с Туркменистаном и Таджикистаном. 23 декабря 1993 г. в Ашхабаде было заключено Соглашение между Россией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, 7 сентября 1995 г. в Москве – Договор между Россией и Таджикистаном об урегулировании этих же вопросов. И в том и в другом случае стороны согласились признавать за своими гражданами право приобретать гражданство другой стороны. Они также договорились, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, проходят обязательную военную службу в той стране, на территории которой постоянно проживают. Кроме того, Договор предусматривает, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, вправе пользоваться защитой и покровительством каждой из сторон. В третьем государстве защита и покровительство таким лицам предоставляются стороной, на территории которой они постоянно проживают, либо по их просьбе другой стороной. И в Соглашении, и в Договоре не затрагивается вопрос о реакции стороны, гражданство которой эти лица, постоянно проживающие на ее территории, имеют, если другая сторона попытается оказать им защиту без их просьбы. Если возникает вопрос об оказании указанным лицам защиты в третьем государстве, а сторона, на территории которой они постоянно проживают, не в состоянии это сделать из-за отсутствия ее дипломатического и консульского представительства в третьем государстве, то Россия вправе оказать им защиту,

согласно своей Конституции, даже без просьбы заинтересованных лиц, поскольку они являются ее гражданами.

И Соглашение, и Договор предусматривают, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, пользуются в полном объеме правами и свободами, а также несут обязанности в той стране, на территории которой они постоянно проживают (Туркменистан поставил вопрос о прекращении действия Соглашения).

В Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. устанавливается, что лица, имеющие гражданство двух или более государств-участников, должны исполнить воинскую обязанность лишь в отношении одного из них. Вместе с тем к ее статьям, касающимся этого вопроса, можно делать оговорки.

Второй вид договоров о двойном гражданстве — договоры, направленные на ликвидацию двойного гражданства как такового.

Первым таким договором в практике Советского Союза было Соглашение по вопросам гражданства с Монголией 1937 г. Это соглашение устраняло возможность возникновения двойного гражданства в результате натурализации.

Основная масса договоров о двойном гражданстве с участием СССР была заключена в 1956–1958 гг. Первую конвенцию о двойном гражданстве Советский Союз заключил с Югославией в 1956 г., затем были заключены конвенции с рядом других государств. В основу этих актов было положено правило, согласно которому лицо с двойным гражданством могло выбрать в течение определенного срока одно из своих гражданств. Если в течение этого срока выбор не был сделан, такое лицо сохраняло гражданство государства, на территории которого оно постоянно проживало. По пути заключения подобных двусторонних конвенций пошли и некоторые восточноевропейские государства: Болгария, Румыния, Польша, Чехословакия, Венгрия. В конвенциях с участием СССР имелась одна особенность — они действовали в течение одного года. Правда, в некоторых случаях отдельные конвенции продлевались, но это не решало проблему в целом. По истечении срока действия конвенций продолжали заключаться смешанные браки, от которых рождались дети с двойным гражданством.

В связи с этим возникла необходимость в заключении новых конвенций о двойном гражданстве. На протяжении 60–70-х годов XX в. СССР заключил такие конвенции или договоры с большинством восточноевропейских государств, в том числе с ГДР, а также с Монголией.

Они практически были однотипными и, как и предыдущие конвенции, устанавливали право оптации гражданства для лиц с двойным

гражданством. В отношении несовершеннолетних выбор гражданства осуществлялся их родителями. Предусматривалась также возможность выбора родителями гражданства детей, родившихся от смешанных браков уже после вступления в силу соответствующего договора.

С целью предотвращения возникновения двойного гражданства при натурализации в конвенциях закреплялось правило, согласно которому каждая сторона обязывалась не принимать гражданство гражданина другой стороны, пока он не представит разрешения на это властей своего государства.

Безгражданство. Это правовое состояние, которое характеризуется отсутствием у лица гражданства какого-либо государства; безгражданство может быть абсолютным и относительным.

Абсолютное безгражданство – безгражданство с момента рождения. Относительное безгражданство – безгражданство, наступившее в результате утраты гражданства. Безгражданство предусматривает собой правовую аномалию. Государства борются с ним, пытаясь его ограничить. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. провозглашают право на гражданство.

Лица без гражданства (апатриды) не должны быть бесправными. В принципе их правовое положение определяется внутренним законодательством государства, на территории которого они проживают. Все государства обязаны уважать права человека и этим обеспечить для лиц без гражданства соответствующий режим. В каждом государстве он, однако, имеет свои особенности. В России статус лиц без гражданства по существу приравнивается к статусу иностранных граждан, за исключением одного момента: иностранное дипломатическое представительство не вправе оказывать им защиту. Как и иностранные граждане, они не несут воинской обязанности и не обладают избирательными правами, на них распространяются те же профессиональные ограничения, что и на иностранцев. Ни в одном международном договоре, специально посвященном лицам без гражданства, Россия участия не принимает, ограничиваясь внутренними мерами. Так, в Федеральном законе от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливается, что ребенок лиц без гражданства, проживающих в России, родившийся на территории России, является гражданином России. Имеются две многосторонние конвенции, посвященные лицам без гражданства: Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. Целью Конвенции 1954 г. является не ликвидация самого безгражданства, а установление на территории государств-участников определенного

режима для лиц без гражданства. Она защищает их личный статус, имущественные права, предусматривает свободу предпринимательства для лиц без гражданства, некоторые льготы в области получения образования, трудоустройства и т.д.

При разработке Конвенции о сокращении случаев безгражданства 1961 г. разногласия между заинтересованными государствами были довольно велики, поэтому сфера ее применения оказалась сравнительно узкой. Особенностью Конвенции является то, что она содержит положения, предусматривающие создание международного органа, в который могут обращаться непосредственно лица без гражданства с жалобами на невыполнение участниками Конвенции ее постановлений. По решению Генеральной Ассамблеи ООН функции упомянутого органа возложены на Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. содержит ряд положений, направленных на сокращение случаев безгражданства. В ней предусматривается, например, что государство-участник может разрешить отказаться от его гражданства в том случае, если соответствующие лица не станут в результате этого лицами без гражданства. Вместе с тем она вводит категорию неграждан, которая явно не обоснованна. С международно-правовой точки зрения это тоже лица без гражданства.

Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 55/153 приняла к сведению предложение Комиссии международного права оформить положения, касающиеся гражданства в связи с правопреемством, в форме декларации. Ряд положений указанного проекта статей отражает формы международного обычного права. Это относится также в какой-то степени и к сокращению безгражданства. Следует подчеркнуть, что сами по себе эти статьи еще не приобрели характер договора.

Доказательства наличия или отсутствия гражданства. Внутреннее законодательство определяет, какие документы и факты могут служить доказательством наличия у лица гражданства того или иного государства. Согласно Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» документом, подтверждающим гражданство, является прежде всего паспорт. Доказательством может служить и иной документ, содержащий указание на гражданство лица (например, свидетельство о рождении).

В случае отсутствия документов, подтверждающих гражданство, или сомнений в правильности их выдачи в России установлена административная процедура определения гражданства.

Во многих зарубежных странах, в первую очередь в тех, где нет внутренних паспортов, существует судебная процедура выяснения гражданства.

7.3. Правовой режим иностранцев

Понятие иностранца. Режим иностранцев устанавливается внутренним законодательством государств с учетом их международных обязательств.

Существуют два определения понятия иностранца. Одно из них носит общий, теоретический характер: иностранец — это лицо, находящееся на территории любого государства, не являющееся гражданином этого государства и имеющее гражданство другого государства. Как показывает практика, этого определения во внутригосударственной сфере явно недостаточно. Можно иметь иностранное гражданство и все же считаться на территории государства пребывания лицом без гражданства. Другое определение встречается во внутригосударственном праве. Оно имеет чисто практическое значение, так как устанавливает, какие лица относятся к иностранцам в том или ином государстве. Это определение имеет множество модификаций.

Типичным определением второго рода является следующее: иностранными гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами страны пребывания и имеющие доказательства наличия у них гражданства иностранного государства.

Термин «иностранный гражданин» можно считать более точным, чем термин «иностранец», так как в законодательной практике ряда государств термин «иностранец» применяется в широком смысле, охватывая не только иностранных граждан, но и лиц без гражданства.

Обращает на себя внимание разница между приведенными определениями. Для отнесения какого-либо лица к категории иностранных граждан недостаточно, чтобы оно, не будучи гражданином государства пребывания, имело гражданство иностранного государства. Необходимо, чтобы оно обладало доказательством наличия у него такого гражданства, прежде всего действующим иностранным паспортом или равноценным удостоверением личности. Возможны, конечно, случаи, когда в качестве иностранного гражданина рассматривается лицо, не имеющее упомянутых доказательств (например, если у него похищены документы). Подобные ситуации, однако, сравнительно редки.

Возможны также случаи, когда срок действия документа, подтверждающего иностранное гражданство, истекает и у владельца нет возможности его продлить. Такое лицо может быть признано на территории государства пребывания лицом без гражданства (обычно при условии получения им разрешения на постоянное проживание в данном государстве).

Иностранец вправе рассчитывать на защиту со стороны государства своего гражданства, и факт его законного нахождения на территории государства объективно облегчает получение им такой защиты. Если иностранец находится на территории другого государства незаконно, то последнее имеет право сомневаться в действительности наличия у него иностранного гражданства, не говоря уже о праве выдворить его за пределы своей территории или привлечь к ответственности за незаконный въезд и т.п.

Понятие режима иностранцев и его виды. Режим иностранцев (правовое положение иностранцев) обычно определяют как совокупность прав и обязанностей иностранцев на территории данного государства.

По традиции считается, что существуют три вида режима иностранцев: национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и специальный режим. *Национальный режим* означает уравнивание иностранцев в той или иной области с собственными гражданами государства пребывания.

Режим наибольшего благоприятствования означает предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом отношении положении. Клаузула о наибольшем благоприятствовании встречается обычно в торговых договорах. Режим наибольшего благоприятствования чаще всего устанавливается на основе взаимности. В действительности он носит отсылочный характер и в конечном счете выражается в установлении либо специального, либо национального режима.

Специальный режим означает предоставление иностранцам в какой-либо области определенных прав и (или) установление для них определенных обязанностей, отличающихся от тех, которые предусмотрены в данной области для собственных граждан соответствующего государства. Нередко это делается путем перечисления их прав и обязанностей. Например, в отечественной практике в некоторых договорах с сопредельными государствами предусмотрен упрощенный порядок перехода государственной границы жителями пограничных районов для посещения родственников. Специальный режим может носить и негативный характер, т.е. представлять собой совокупность правовых ограничений, распространяющихся только на иностранцев (например, запрещение включать иностранцев в состав экипажа воздушного судна).

Ни в одном государстве не существует какого-либо одного вида режима иностранцев. Всегда различные его виды встречаются в со-

четании: в одной области — национальный режим, в другой области — специальный.

Общая характеристика взаимоотношений иностранцев с государством своего гражданства и государством пребывания. Сложность положения иностранца с точки зрения международного права заключается в том, что он находится как бы в двойном подчинении. Он подчинен двум началам: территориальному, т.е. правопорядку государства пребывания, и одновременно личному, т.е. законам государства своего гражданства. Определенные сложности могут возникнуть, если законы государства пребывания и законы государства гражданства в чем-то противоречат друг другу. В таком случае имеет место конкуренция указанных начал (конкурирующая юрисдикция).

Иностранец может пользоваться правами или выполнять обязанности, вытекающие из его гражданства (т.е. предусмотренные законодательством государства его гражданства), лишь в той мере, в какой допускается государством пребывания, не противоречит суверенитету и безопасности. С другой стороны, государство пребывания, устанавливая режим иностранцев, не должно нарушать общепризнанные принципы международного права и договоры, в которых оно участвует.

В доктрине и практике встречается понятие «минимальный международный стандарт обращения с иностранцами». Это некий правовой уровень, которому как минимум должно соответствовать законодательство любого государства, устанавливающее права иностранцев. Он довольно нечеткий и определяется договорной практикой и международными обычаями.

После Второй мировой войны отмечается тенденция, которая связывает минимальный международный стандарт с правами человека; он сводится к требованию при установлении режима иностранцев не ущемлять права человека.

Наиболее важные аспекты влияния международного права на режим иностранцев проявляются в тех случаях, когда это касается: а) политических прав иностранцев; б) военной службы иностранцев; в) регулирования въезда и выезда иностранцев; г) установления пределов уголовной юрисдикции государства в отношении режима иностранцев; д) защиты, оказываемой иностранцам государствами их гражданства.

Политические права иностранцев. Иногда возникает вопрос: в каких пределах иностранец пользуется политическими правами государства пребывания? Прежде всего речь идет об избирательных правах, которые обычно иностранцам не предоставляются. Но и предоставление им избирательных прав не противоречило бы международному праву, так

как реализация этих прав целиком зависела бы от иностранцев. Никто не может их принудить фактически пользоваться такими правами. Практика это подтверждает. Известны случаи, когда иностранцам предоставлялись избирательные права.

Что же касается других политических прав, то их предоставление иностранцам определяется суверенитетом и безопасностью государства.

Военная служба иностранцев. Иностранцы в принципе не несут воинской обязанности. Государства исходят из того, что иностранец может оказаться в таком положении, когда он вынужден вопреки своей воле поднять оружие против государства, гражданином которого он является. Однако в законодательстве некоторых государств время от времени наблюдается отход от этого правила.

Встречаются случаи, когда привлечение некоторых категорий иностранцев к обязательной военной службе не вызывает возражений у заинтересованных государств, но такая практика основана либо на обычаях, либо на договорах.

Добровольная служба в иностранных вооруженных силах не противоречит международному праву. Правда, лица, которые добровольно служили в иностранной армии, могут быть привлечены за это к ответственности в государстве своего гражданства, но этот вопрос находится вне сферы международного права. Добровольцы, если только они не получили разрешения на службу в иностранной армии от государства своего гражданства, действуют в этом отношении на свой страх и риск.

Порядок въезда в государство и выезда из него. Государства как носители суверенитета в принципе самостоятельно регулируют вопросы въезда и выезда, принимая для этого необходимые меры внутригосударственного характера. В современных условиях практически во всех государствах существует разрешительный порядок въезда и выезда как собственных граждан, так и иностранцев. Иногда он существенно упрощен на основании международных договоров, но это не свидетельствует о том, что такой порядок в принципе отменен. В разных странах установлены разные процедуры получения разрешений на въезд и выезд.

Разрешительный порядок въезда и выезда предполагает, что в выезде из страны или во въезде в нее как иностранцу, так и собственному гражданину государство может и отказать. Казалось бы, принципиальной разницы между положением собственных граждан государства и положением иностранцев здесь нет. Однако она может проявляться в деталях, устанавливаемых внутренним законодательством государства в отношении порядка подачи просьб о въезде или выезде, формы документов, оснований для отказа и т.п. В международно-правовой сфере

существует серьезное различие между въездом и выездом собственных граждан и иностранцев, которое не всегда находит отражение во внутригосударственном праве, но в области внешних сношений государств определяется общепризнанными нормами международного права.

Заключается это различие в следующем. Рассматривая в установленном порядке просьбу о выезде за границу собственных граждан, государство в лице компетентных органов в случаях, предусмотренных законом, может временно ограничивать их выезд.

Это внутреннее дело государства, поскольку речь идет о его взаимоотношениях с собственными гражданами. Отказ в выезде должен быть действителен в течение определенного, устанавливаемого государством срока (например, шести месяцев). Постоянный отказ в выезде за границу недопустим. Законодательное запрещение в общей форме такого правила можно было бы рассматривать как нарушение прав человека (в частности, права покидать свою страну).

Но поскольку речь идет о выезде конкретных лиц и к тому же каждый отказ, который они могут получить, действителен в течение относительно небольшого промежутка времени, государство вправе самостоятельно решать, как ему поступать в подобных случаях. Однако его самостоятельность в этих вопросах, как будет показано ниже, не означает произвола.

Положение меняется, если с просьбой о выезде обращается иностранец, проживающий на территории данного государства. Систематически отказывать ему в выезде государство пребывания не может, так как почти наверняка дипломатическое и консульское представительства страны, гражданство которой иностранец имеет, потребуют предоставить ему возможность выехать или по крайней мере дать аргументированное объяснение причин отказа. Задержка иностранца может быть оправдана лишь в том случае, если он находится под судом или следствием, либо является гражданином государства, с которым государство пребывания находится в состоянии войны, либо по некоторым иным причинам. Таким образом, обязательство не препятствовать выезду иностранцев, за исключением упомянутых особых обстоятельств, существует у государства в отношении не самих иностранцев, а государства их гражданства.

Рассматривая просьбу иностранца о въезде на свою территорию, государство вправе неоднократно ему отказывать в этом, так как оно не обязано допускать на свою территорию лиц, не имеющих гражданства. Никакое другое государство не имеет права настаивать на таком допуске, поскольку это было бы вмешательством во внутренние

дела государства, отказывающего иностранцу в разрешении на въезд. Государство может отказывать во въезде на свою территорию и собственным гражданам, находящимся за его пределами (если такого рода отказы допускаются его законодательством). Однако это может происходить до тех пор, пока другие государства не станут возражать против пребывания таких граждан на их территории. В международном праве сложилась обычная норма, согласно которой государство обязано принять своего гражданина, если другие государства не разрешают ему по какой-либо причине дальнейшее пребывание на своей территории. Эта обязанность существует в отношении не указанного гражданина, а государства, на территории которого он находится. После принятия Заключительного акта СБСЕ 1975 г. наблюдается процесс упрощения и либерализации въезда и выезда. Стимулирует этот процесс ряд международных документов, хотя не все они носят юридически обязательный характер. Не преследуя цель отмены разрешительного порядка, они направлены на максимальное расширение возможностей передвижения людей между странами по собственному желанию.

Тенденция к облегчению выезда и въезда в первую очередь заметна в отношении собственных граждан государств. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. право покидать страну, включая свою собственную, может быть ограничено лишь на основании закона и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и при условии совместимости ограничений с другими правами, признаваемыми в Пакте (ст. 12). Но эти ограничительные положения Пакта могут толковаться слишком широко. В рамках ООН высказывается получающее растущую поддержку мнение о недопустимости подобного толкования. В настоящее время считается общепризнанным, что основания для отказа в выезде должны быть конкретны и четко указаны в законе. Решение этого вопроса не следует оставлять на усмотрение тех или иных государственных органов. Кроме того, прослеживается стремление установить предельный срок, в течение которого государство может отказывать в выезде собственным гражданам на основании положений своего законодательства (например, в случае, если они по роду работы располагают сведениями, составляющими государственную тайну).

Пакт предусматривает также недопустимость произвольного лишения граждан права на въезд в свою собственную страну. Материалы ООН свидетельствуют о том, что это положение начинает толковаться

как признание неприемлемости визового порядка допуска собственных граждан на свою территорию.

Уголовная юрисдикция. Каждое государство самостоятельно устанавливает пределы своей уголовной юрисдикции в отношении собственных граждан. Государства привлекают собственных граждан к уголовной ответственности за преступления, совершенные ими на своей территории, а в некоторых случаях и за рубежом. Иностранцы в принципе несут ответственность за все преступления, совершенные ими на территории государства пребывания, по законам этого государства.

Иногда, чаще всего по политическим соображениям, иностранцы не подвергаются наказанию на территории страны пребывания и высылаются.

Вместе с тем в международном праве существует общепризнанная обычная норма, согласно которой иностранец не может привлекаться к уголовной ответственности на территории государства пребывания за преступления, совершенные в каком-либо другом государстве, если эти преступления не затрагивают государства пребывания. Может возникнуть вопрос о его выдаче. Но обязанность выдачи преступников существует лишь на основании договоров. Исключение составляет выдача военных преступников, которая основана на принципах, закрепленных не только в договорах, но и в обычаях.

Дипломатическая защита, оказываемая иностранцам государством их гражданства. Дипломатическая защита граждан за рубежом — важнейший институт современного международного права. Дипломатическая защита — это термин, который иногда употребляется в широком смысле. Он не означает, что именно дипломатическое представительство как таковое обязательно должно оказать дипломатическую защиту. Защита граждан представляемого государства является обычно функцией консульских учреждений, поэтому нередко различают консульскую и дипломатическую защиту, понимая под последней только защиту, оказываемую непосредственно дипломатическим представительством, если вопрос приобретает политическую остроту.

Дипломатическая защита включает в себя не только собственно защиту государством своих граждан за рубежом, но и право заинтересованного государства получать через соответствующее представительство информацию о действиях, в совершении которых обвиняется гражданин этого государства.

Правда, государство, оказывающее защиту, ограничено рамками местного законодательства. Дипломатическая защита вовсе не озна-

чает безграничного права требовать освобождения от наказания своего гражданина, если он виновен.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 67/62 от 6 декабря 2007 г. дается следующее определение дипломатической защиты: это призывание государством посредством дипломатических или других средств мирного урегулирования к ответственности другого государства за вред, причиненный международно-противоправным деянием государства, физического или юридического лица, являющегося гражданином или имеющего национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности. В резолюции также указывается, в каких случаях правило исчерпания внутренних средств правовой защиты неприменимо.

Дипломатическая защита прежде всего является средством, обеспечивающим соблюдение режима иностранцев в отношении данного лица или лиц. Если иностранец действительно нарушил законодательство государства пребывания, то дипломатическая защита сводится к выяснению обстоятельств совершения правонарушения, подбору, если это необходимо, адвокатов и т.д.

Если же в ходе оказания защиты выясняется, что в отношении данного лица или лиц было нарушено законодательство государства пребывания, заинтересованное государство вправе потребовать соблюдения соответствующего законодательства и в случае необходимости — наказания виновных, выплаты компенсации пострадавшему и т.д.

Но возникает вопрос: государство обязано оказывать дипломатическую защиту своему гражданину или имеет на это право? Следует различать дипломатическую защиту как институт внутригосударственного права и как институт международного права. С точки зрения международного права государство вправе оказывать дипломатическую защиту своему гражданину, находящемуся за границей, и другие государства обязаны уважать данное право. А воспользуется ли им конкретное государство, зависит прежде всего от его законодательства и, разумеется, от политических соображений. С точки зрения внутригосударственного права ситуации могут быть различными. Внутреннее право государства может предусматривать оказание защиты его гражданину, находящемуся за рубежом, в обязательном порядке в случае нарушения его прав. Например, такое правило установлено в ч. 2 ст. 61 Конституции РФ. Но внутреннее право государства может оставить решение вопроса об оказании дипломатической защиты на усмотрение дипломатических и консульских представительств. Тогда с точки зрения внутреннего права государство не обязано оказывать дипломатическую защиту своим гражданам за рубежом.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое гражданство?
2. Как может приобретаться гражданство?
3. Каковы формы утраты гражданства?
4. Каковы основные последствия множественного гражданства?
5. Что такое безгражданство и каковы его последствия?
6. Что такое правовой режим иностранцев и каковы его виды?
7. Каковы правовые рамки дипломатической и консульской защиты?

Литература

Басик В.П. Правовое положение гражданина Российской Федерации и иностранцев в России. М., 2004.

Боярс Ю.Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.

Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2011.

Черниченко С.В. Международно-правовые вопросы гражданства. М., 1968.

ГЛАВА 8. ТЕРРИТОРИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

8.1. Виды территорий в международном праве. – 8.2. Территория государства. – 8.3. Территориальные приобретения и изменения. – 8.4. Территориальные споры. – 8.5. Государственная граница. – 8.6. Демаркационные линии. – 8.7. Международные реки. – 8.8. Правовой режим Арктики. – 8.9. Международно-правовой статус Шпицбергена. – 8.10. Международно-правовой режим Антарктики.

8.1. Виды территорий в международном праве

Проблема территорий и границ всегда была одной из наиболее острых в международных отношениях. На протяжении всей истории человечества войны возникали в первую очередь из-за территорий, границ, в связи с борьбой за раздел и передел мира. И в настоящее время эти проблемы сохраняют свою остроту, по-прежнему внешняя политика и дипломатия государств всегда учитывают эти проблемы. Значительное число территорий и границ все еще нуждается в определении их статуса. Неурегулированность некоторых из них пришла из прошлого. С другой стороны, в период после Второй мировой войны возникло около 140 новых государств, и у многих из них правовой статус территорий и границ еще нуждается в определении. Это в первую очередь страны Африки и Азии.

В настоящее время существует целый ряд спорных вопросов о территориях и границах на всех континентах, которые приводят к вооруженным конфликтам, как, например, между Индией и Пакистаном из-за Кашмира, между Аргентиной и Великобританией из-за Фолклендских (Мальвинских) островов. Границы в Африке установлены в период колониального владычества без учета факторов, которые обычно принимаются во внимание при установлении государственных границ, что порождает массу сложных проблем. С тем чтобы не возникали вооруженные конфликты, африканские государства приняли решение не затрагивать пока вопросы о границах. В Азии

наряду со спором между Индией и Пакистаном подобные проблемы существуют и между другими странами: Китай и Индия спорят о линии прохождения границы между ними, Япония выдвигает претензии к Китаю, Южной Корее и России в отношении некоторых островов. Даже в Европе, где в основном территориальные вопросы были урегулированы договорами, заключенными после Второй мировой войны, существуют споры, например, между Испанией и Великобританией – относительно Гибралтара.

В международном праве под *территорией* понимается весь земной шар, включая его сухопутные и водные пространства, недра и воздушное пространство над ними, а также космическое пространство. Все эти пространства с точки зрения международного права разделяются на территории государств, территории с международным режимом, территории со смешанным режимом, и у каждой из них имеется свой международно-правовой статус.

Отличительной особенностью *государственной территории* является то, что она находится под суверенитетом государства. Как правило, территория государства имеет международно признанные границы, что достигается заключением с соседними государствами договоров о границах, мирными договорами после окончания вооруженных конфликтов. Существуют так называемые исторически сложившиеся границы, которые не оформлены договорами, но признаются государствами на практике.

В пределах своих границ государства устанавливают правовой режим территории на основании национального законодательства и международных договоров.

К *территориям с международным режимом* относятся сухопутные и водные пространства, которые расположены за пределами территории государства и находятся в общем пользовании. Статус и режим таких территорий определяются международным правом; государственный суверенитет на них не распространяется, за исключением искусственных островов, установок и сооружений, которые государства в соответствии с современным международным правом могут строить в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе.

К территориям с международным режимом относятся открытое море, воздушное пространство над ним и морское дно за пределами континентального шельфа государств. Кроме того, международный режим может устанавливаться в отношении отдельных территорий или их частей в соответствии с международными договорами (например, демилитаризованные территории, нейтрализованные территории).

Особый международный режим установлен в Антарктике Договором от 1 декабря 1959 г.

Космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, находящиеся за пределами Земли, также имеет международный режим. Оно открыто для исследования и использования всеми государствами в соответствии с принципами и нормами международного права.

К *территориям со смешанным режимом* относятся пространства Мирового океана – прилегающие зоны, исключительные экономические зоны и континентальный шельф. Отличительной особенностью правового статуса этих территорий является то, что они не входят в состав государственной территории, но прибрежные государства осуществляют в их пределах суверенные права в целях разведки, разработки, эксплуатации и сохранения природных живых и минеральных ресурсов, права контроля за соблюдением в этих зонах правил, установленных прибрежными государствами, например таможенных, в прилегающей зоне.

Кроме того, к территориям со смешанным режимом следует отнести международные реки, международные проливы, международные каналы, ряд территорий (островов), в отношении которых существуют международные договоры (например, Шпицберген).

8.2. Территория государства

В международном праве под территорией государства понимают пространства, в чьих пределах государства, которым принадлежат территории, осуществляют свой суверенитет, верховенство и юрисдикцию. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4 Конституции РФ «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию».

В состав территории государства входят суша (сухопутная территория в пределах границ государства), водная территория (внутренние воды и территориальное море государства), воздушное пространство над территорией государства и недра, находящиеся под территорией государства. Недра могут разрабатываться государством в технически доступных глубинах при соблюдении требований, связанных с сохранением окружающей среды. В международном праве нет общепризнанной нормы о пределах распространения суверенитета государства на недра Земли. Вопрос решается законодательством государств.

Сухопутная территория государства может состоять из целого земельного массива, а может быть разделена водным пространством (находя-

щиеся в море острова) либо территорией другого государства (территориальные анклавы). Независимо от географического положения все части территории государства с точки зрения международного права составляют единую территорию, находящуюся под его суверенитетом.

К *водной территории* государства относятся морские воды, расположенные в сторону от берега (от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря); воды внутренних морских портов, заливов, берега которых принадлежат государству, если их ширина не превышает 24 морские мили; воды исторических заливов, гаваней и бухт; озера, каналы, а также воды территориального моря. К внутренним водам относятся также воды государств-архипелагов, правда, правовой статус этих вод отличается от правового статуса внутренних вод обычных государств. Все перечисленные водные пространства находятся под суверенитетом соответствующего государства, которое определяет их правовой статус и режим использования (вопросы водопользования, судоходства, рыболовства и т.п.) с учетом норм международного права.

Воздушная территория государства включает в себя воздушное пространство над сухопутной территорией, внутренними водами, территориальными водами в пределах границ государства. Оно осуществляет суверенитет в воздушном пространстве, устанавливает его правовой режим, в частности правила полетов.

Из закрепленного в международном праве принципа суверенного равенства государств вытекает право каждого государства в пределах своей территории осуществлять территориальное верховенство. Это значит, что власть данного государства является высшей по отношению ко всем физическим и юридическим лицам, находящимся в пределах его территории. Отсюда следует, что на территории государства исключается власть другой державы и что законодательная, исполнительная и судебная власть государства распространяется на все физические и юридические лица, находящиеся на его территории, за исключением случаев, когда иное предусмотрено в международных договорах и иных международно-правовых актах. Так, любые попытки осуществлять на территории другого государства без его согласия властные полномочия иной державой означают вмешательство во внутренние дела другого государства, что недопустимо по современному международному праву. Практика международных отношений показывает, что государства на основе взаимности допускают изъятия в своем законодательстве в отношении иностранных физических и юридических лиц.

Международное право признает недопустимость насильственного, неправомерного захвата территории другого государства. Согласно

Декларации о принципах международного права 1970 г. «территория государства не должна быть объектом приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения». Любое прямое или косвенное противоправное посягательство на государственную территорию есть посягательство на территориальную целостность государства и его суверенитет. В то же время верховенство не означает вседозволенность. Так, в соответствии с упомянутой выше Декларацией 1970 г. «каждое государство обязано воздерживаться от организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд, в том числе наемников, для вторжения на территорию другого государства».

Осуществляя территориальное верховенство, государство прежде всего решает вопросы административно-территориального деления территории и его правового режима. Разделение территории на административно-территориальные единицы каждое государство осуществляет в интересах организации государственной власти и управления. Организуя территорию в административном отношении, государство также устанавливает на ней определенный режим. В этом смысле иногда говорят, что государство распоряжается своей территорией. Однако государство совершает здесь действия не собственника, а суверена. Территориальное верховенство означает также, что в пределах своей территории государство обеспечивает с помощью мер принуждения соблюдение правового режима пребывания, проживания и передвижения по его территории. Применение таких мер может осуществляться лишь в пределах собственной территории.

Осуществляя территориальное верховенство, государства реализуют нормы своего внутреннего права и международные обязательства. Все совершаемые государством в связи с этим действия составляют понятие «юрисдикция государства», т.е. право судебных и административных органов государства рассматривать и разрешать дела в соответствии с их компетенцией.

В международном праве принято различать территориальную и личную юрисдикцию. *Территориальная юрисдикция* означает, что в пределах своей территории государство, если иное не предусмотрено его международными договорами, осуществляет юрисдикционные полномочия в полном объеме. Сюда включается и обязанность государства обеспечивать права и законные интересы граждан, а также иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на его территории, без какой-либо дискриминации. Личная юрисдикция имеет трансграничные аспекты и означает, что государство осуществляет юрисдикцию вне его пределов, в частности в отношении своих граждан, морских и воздушных

судов, находящихся за рубежом. Международное право исходит из того, что физические и юридические лица обязаны следовать законам своего государства, где бы они ни находились.

Юрисдикция государства может осуществляться за пределами государственной территории не только в отношении юридических и физических лиц, но и в более широком объеме. Так, согласно ч. 2 ст. 67 Конституции РФ «Российская Федерация... осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права».

Территория государства – это не только юридическое понятие, но и определенная географическая среда, **в которой живут люди, которая обеспечивает людей материальными богатствами, необходимыми для их существования и развития производства. Будучи географической средой, территория государства включает в себя и природные ресурсы, которые имеют важное значение для жизни человека. В международном праве общепризнано, что территория государства не может использоваться в хозяйственных целях (недропользовании, рыболовстве и т.п.) другими государствами, их физическими и юридическими лицами без согласия территориального суверена.**

8.3. Территориальные приобретения и изменения

Территория является одним из отличительных признаков государства; мировое сообщество государств построено по территориальному признаку. К современному пониманию юридической природы и статуса территории государства пришли долгим и кровавым путем раздела и передела мира. Подсчитано, что только по мирным договорам территории государств менялись многие тысячи раз.

В период рабовладельческого и феодального строя территория рассматривалась как собственность государства или монарха. Рабовладельческое государство считалось собственником тех земель, которыми владели его свободные граждане; в период феодализма территорию государства составляли земли отдельных феодалов.

С точки зрения правовой природы территория в этот период рассматривалась как вещь, собственность, которая, выражаясь современным языком, была предметом гражданского оборота (объектом купли-продажи, залога, обмена, дарения и т.д.). Из представления о территории как о вещи вытекало стремление рабовладельческих госу-

дарств и феодалов к всемерному расширению собственных территорий. В этот период самым распространенным способом территориальных изменений было завоевание. Этому способствовали и теоретические воззрения того времени, например теория естественных границ, которая основывалась на учете естественно-географических преград (гор, морей и т.д.). Впоследствии в результате буржуазных революций это положение изменилось. Произошло разделение власти государства и собственности на землю. С этого момента государственной стала считаться такая территория, в пределах которой государство было способно действовать как суверен, осуществляя свое верховенство и юрисдикцию, а собственниками земель и других частей территории могли быть как государство, так и физические и юридические лица.

В середине XIX в. появились теории, которые рассматривали территорию не как вещь, а как пространственный предел власти государства. В России выдающийся юрист В.А. Незабитовский писал, что территория не вещь, которой владеет государство, а лишь пространство, которое является пределом его власти. Именно такой взгляд на правовую природу территории позволил ввести в международное право понятие территориального верховенства государства. В этот период появляются и более изощренные теории, оправдывающие вмешательство во внутренние дела другого государства. Так, в первой половине XX в. возникла теория компетенции. Сторонники этой теории, правильно отмечая, что компетенция государства в определенных случаях может осуществляться за пределами собственной территории, делали недопустимый вывод о возможности применения вооруженной силы, например, для защиты имущества и жизни собственных граждан, находящихся за рубежом.

Существуют многочисленные и разнообразные способы территориальных приобретений. Наиболее часто встречается их деление на *первоначальные* и *производные*, хотя такое деление носит условный характер. Обычно к первоначальным способам территориальных приобретений относили завладение, завоевание, а к производным — естественное приращение территории, ее уступку (цессию) и т.п.

Правда, встречались и другие варианты классификации. С точки зрения современного международного права все способы территориальных приобретений можно разделить на *правомерные* и *противоправные*, не забывая о том, что сами эти критерии на всех этапах исторического развития наполнялись различным содержанием. Как известно, большая часть территориальных приобретений и изменений в прошлом достигалась с помощью вооруженной силы, что было тогда правомерно, так как война в те времена являлась законным сред-

ством осуществления внешней политики, что запрещено современным международным правом. Исходя из норм международного права, существовавших в прошлом, завоевание территорий, их приобретение с помощью вооруженной силы рассматривались как правомерные.

Способность государства властвовать в пределах своей территории — это следствие наличия у него правового титула на территорию и означает любые факты: действия, документы, свидетельства, которые являются основанием наличия права.

Большинство современных государств владеет территориями на основании их приобретения и освоения в прошлом, иногда в далеком. В частности, в XV—XVI вв., в эпоху Великих географических открытий, государства объявляли свои земли по праву первоначального открытия (теория первоначального открытия) как обоснование принадлежности территории. На смену этой теории пришла теория эффективной оккупации, которая предусматривала, что государство не только объявляет о принадлежности ему открытой территории, но и принимает меры по осуществлению своей власти на этой территории. Такой способ приобретения часто называют оккупацией, однако следует иметь в виду, что сам термин «оккупация» применяется в разных значениях. Международный суд ООН в консультативном заключении о Западной Сахаре 1975 г., признав оккупацию одним из правовых способов территориальных приобретений, подчеркнул, что законной оккупация будет только в том случае, если оккупированная территория на момент оккупации была *terra nullius* — ничейной землей. В иных случаях, например колонизации африканских народов, которую ряд западных авторов называют оккупацией, в действительности имело место завоевание.

К числу производных способов территориальных приобретений относят *приращение* (аккрецию). Здесь имеются в виду случаи, когда территория государства увеличивается за счет действия сил природы, например, таких как образование островов на реке, в территориальных водах, расширение дельты крупных рек, впадающих в море, и т.п.

В международном праве используются также и некоторые другие понятия, касающиеся территориальных проблем.

Аннексия — насильственный захват территории другого государства и издание соответствующего юридического акта о ее присоединении.

Кондоминиум — принадлежность территории двум или более государствам, которые совместно осуществляют над ней свой суверенитет.

Коймперуум — совместное осуществление власти (юрисдикции) двумя или более государствами на территории, которая принадлежит третьему государству; оно обладает суверенитетом над этой территорией.

Принципы территориальной целостности, нерушимости и неприкосновенности границ в современном международном праве не означают территориального *status quo*. Современное международное право признает возможность территориальных изменений в соответствии с его принципами и нормами, но обязательно с добровольно выраженным согласием заинтересованных сторон.

В отечественной доктрине единодушно признается, что правовым основанием принадлежности территории государству является *свободно выраженное желание населения* этой территории. В соответствии с международно-правовыми нормами относительно права на самоопределение народ может решить вопрос об образовании самостоятельного государства или о вхождении в состав другого государства. Тем самым решается вопрос и о территориальной принадлежности. Это, однако, не означает автоматического признания права на территориальное отделение самоопределяющегося народа. По современному международному праву самоопределение народа может осуществляться в различных формах при соблюдении принципа территориальной целостности и не обязательно должно вести к территориальному отделению. В точном соответствии с этим Конституция РФ не предусматривает права субъектов России на отделение. Наоборот, в соответствии с ч. 3 ст. 4 Конституции РФ «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории».

Территория Российской Федерации складывается из территорий ее субъектов, но суверенитетом и соответственно верховенством в пределах этой территории обладает сама Российская Федерация, а не отдельные субъекты. Только в этом случае может быть обеспечена территориальная целостность любого федеративного государства, и международное право учитывает это обстоятельство.

В практике международных отношений государства нередко заключают соглашения об уступке или обмене участками территории, что в международном праве получило наименование цессии.

Цессия – это добровольная уступка территории, осуществляемая на условиях встречной компенсации, которая может быть различной. Например, в практике СССР в 1950-х годах состоялся обмен участками территории с Польшей и Ираном.

Цессия может быть осуществлена и на другой основе, например купли-продажи территории, как это было при продаже Россией Аляски Соединенным Штатам Америки в 1867 г. Однако при этом должны быть учтены интересы населения передаваемой территории. Так, в случае купли-продажи территории, допускаемой и по современному меж-

дународному праву, продается только территория; населению предоставляется право в разумные сроки, обычно указанные в договоре, выбрать для себя дальнейшее место жительства и гражданство.

В новейшей истории международных отношений ряд территориальных изменений был совершен по решению союзных держав в рамках применения принципа ответственности государства за агрессивную войну. Как известно, некоторые территории Германии и Японии по завершении Второй мировой войны были переданы Советскому Союзу и другим государствам. Устав ООН содержит понятие «вражеское государство», которое применимо к любому государству, которое в ходе Второй мировой войны выступало против Объединенных Наций. Устав признает правомерными действия, «предпринятые или санкционированные в результате Второй мировой войны» в отношении таких вражеских государств.

В случаях территориальных изменений и при разрешении территориальных споров важное значение имеет принцип *uti possidetis* (владей, чем владеешь), впервые примененный в Латинской Америке как принцип разрешения территориальных и пограничных споров при ликвидации Испанской империи. В результате применения этого принципа административные границы бывших испанских провинций в Латинской Америке стали границами вновь образовавшихся независимых государств.

Указанный принцип вряд ли можно рассматривать в качестве императивной нормы современного международного права. Отметим, в частности, что административные границы обычно не имеют четкого юридического оформления, проведены без учета географических и иных факторов, которые обычно учитываются при проведении государственных границ, и труднодоказуемы в случае судебного или арбитражного рассмотрения споров. Тем не менее этот принцип воспринят практикой и широко применяется при решении территориальных проблем в Африке и Азии, а отчасти и в практике территориальных разграничений между Россией и другими входившими ранее в состав СССР республиками, которые ныне стали независимыми государствами.

При решении территориальных проблем нередко обращаются к принципу эстоппеля, получившему закрепление в ст. 45 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Согласно этому принципу государство должно быть последовательным и не должно отрицать то, что им уже было признано на практике в течение определенного, достаточно длительного периода. В 1962 г. Международный

суд ООН, рассмотрев спор между Камбоджей и Таиландом о храме Преах Вихеар, решил его в пользу Камбоджи на том основании, что Таиланд, на территории которого был расположен храм, в течение 15 лет не оспаривал правильность карты, определявшей его границу с Камбоджей. Суд решил, что в течение этого срока карта признавалась Таиландом правильной, и применил принцип эстоппеля.

Среди способов территориальных приобретений есть много таких, которые уже давно не применяются либо применяются чрезвычайно редко. Среди них – отказ от территории, оставление территории, приобретение территории в силу судебного решения, папское пожалование и многое другое.

8.4. Территориальные споры

Для очень многих споров относительно территории, особенно границ, юридически значимые для их разрешения события и факты происходили сотни лет назад. Так, в период географических открытий при отсутствии эффективных средств связи различные государства могли претендовать на одну и ту же территорию, полагая, что именно их гражданам принадлежит честь ее открытия. В период колонизации территории захватывались, как правило, силой оружия, что в последующем не всегда юридически закреплялось.

События давно минувших дней нередко порождают споры и в наши дни, особенно если у государств возникает интерес к определенным территориям в связи с открытием месторождений полезных ископаемых или по другим причинам. История международных отношений показывает, что многие территориальные и пограничные споры носят латентный характер, а значит, проблема разрешения территориальных и пограничных споров будет актуальной еще долгие годы. К тому же сейчас к спорам относительно территорий и границ прибавились споры о разграничении континентального шельфа и исключительных экономических зон.

В отношениях между государствами по территориальным вопросам различают *пограничные инциденты*, *территориальные разногласия* и *территориальные споры*. В праве спор понимается как разногласие по вопросу права или факта, конфликт правовых взглядов или интересов. С международно-правовой точки зрения о территориальном споре можно говорить только тогда, когда есть субъект спора, совпадающий объект спора (территория или граница), а также признанный

сторонами совпадающий предмет спора (правоотношения, относящиеся к объекту спора). Общеизвестно, что субъектами территориального спора могут быть только государства, поскольку только они осуществляют публично-правовую функцию верховенства в пределах собственной территории. По этой причине не может быть в принципе территориального спора между индивидом и государством, между государством и международной организацией, между двумя или несколькими международными организациями и т.д. Подобные споры, если они возникают, носят гражданско-правовой, а не международно-правовой характер.

Объект и предмет спора должны совпадать; спора не будет, если субъекты говорят о разных территориях или участках территории (объект спора) или о разных правовых нормах или правоотношениях, относящихся к объекту спора (предмет спора). Если стороны договорились о едином объекте и предмете спора, то говорят о существовании территориального вопроса, который является и спором в международно-правовом смысле, и разногласием, поэтому решающим при определении наличия спора является его признание как стороной, выдвигающей территориальные претензии, так и стороной, к которой эти претензии предъявляются. Подавляющее большинство споров ведется либо по поводу принадлежности территории, либо по вопросу о прохождении линии границы. В первом случае речь чаще всего идет о принадлежности отдельных участков территории или островов. В случае с границами характер спора и способы его разрешения во многом зависят от наличия или отсутствия документов об их делимитации и демаркации.

При разрешении споров стороны часто ссылаются на так называемую *приобретательскую давность*. Суды и арбитражные органы нередко используют критерий давности при разрешении территориальных споров, поскольку корни таких споров иногда уходят в глубь веков. Известны решения Международного суда ООН, в которых он применял критерий давности сроком от 50 лет и более.

В случае, когда права спорящих обосновываются действиями и фактами, происходившими в далеком прошлом, суд использует *доктрину интертемпорального права*, согласно которой такие споры должны разрешаться нормами права, существовавшего на момент возникновения правоотношений. Здесь учитывается фактор развития права: нельзя оценивать юридические факты прошлого на основании международного права наших дней. Критерий давности хотя и применяется судами при разрешении территориальных споров, однако не является

определяющим; учитываются и другие факторы. Характерно в этом отношении решение Постоянной палаты международного правосудия по делу о статусе Восточной Гренландии, в котором Палата заявила: «Притязание на суверенитет, которое основывается не на каком-либо конкретном акте... а лишь на длительном осуществлении власти, предполагает наличие двух элементов, существование каждого из которых должно быть доказано: намерения и воли действовать в качестве суверена и какого-либо фактического осуществления или проявления такой власти». Таким образом, учитывается также *эффективность владения* (оккупации) — непрерывное и ненасильственное осуществление территориального верховенства и юрисдикции, хотя бы де-факто. Международный суд ООН в консультативном заключении по Западной Сахаре отверг претензии Марокко, которое утверждало, что оно обладает суверенитетом на спорную территорию в силу «длительного осуществления на ней своей государственной власти». Суд признал, что «отсутствие убедительных доказательств действительного осуществления государственной власти Марокко в Западной Сахаре» не дает ему оснований для удовлетворения претензий Марокко. На практике для Суда важны любые свидетельства о деятельности государства на спорной территории, любые доказательства проявления суверенитета (например, наличие актов управления). В 1953 г. Международный суд ООН, рассматривая англо-французский территориальный спор о принадлежности двух островов, вынес решение в пользу Великобритании, основываясь на том, что «британские власти в течение большей части XIX в. и в XX в. осуществляли государственные функции в отношении обеих групп островов».

Важное значение при определении принадлежности государственной территории имеет *поведение спорящих сторон*. Если государство молчаливо соглашается с определенным порядком вещей, такое поведение может быть принято судом в качестве юридического факта. Длительность молчания может быть различной; суды учитывают, что заинтересованные в защите своих прав государства, как правило, сразу же за событием выражают свое несогласие, часто в форме дипломатического протеста. Признание принадлежности территории может быть молчаливым, может иметь форму односторонней декларации или договора. В деле о статусе Восточной Гренландии Международный суд ООН учел наличие договоров Дании с другими государствами и заявил, что «в той мере, в которой эти договоры представляют собой признание суверенитета Дании над Гренландией в целом, Дания вправе основываться на них». При рассмотрении территориальных споров

судами важное значение имеют так называемые критические даты, под которыми имеются в виду точные даты возникновения споров. Суды не принимают в качестве доказательств любые действия или факты, возникшие после того, как существование спора было признано сторонами. Так, в споре о Восточной Гренландии Норвегия обосновывала свои права на эту территорию, ссылаясь на прокламацию, опубликованную ею 10 июля 1931 г., когда у Норвегии уже существовал спор с Данией о Восточной Гренландии. Суд признал эту прокламацию юридически недействительной, поскольку Дания, как установил Суд, по меньшей мере на протяжении 10 лет до этой даты (критической) осуществляла на спорной территории свои суверенные права.

Территориальные и пограничные споры должны разрешаться мирным путем в соответствии с принципом мирного разрешения споров, который относится к числу императивных принципов современного международного права. Таким образом, международно-правовым последствием признания спора является обязанность разрешить его мирным путем. В Декларации о принципах международного права 1970 г. подчеркивается, что стороны должны стремиться «к скорейшему и справедливому урегулированию своих международных споров» мирным путем.

8.5. Государственная граница

Государственная граница — это линия, отделяющая территорию государства от территории другого государства или от территории, имеющей иной международно-правовой режим, чем территория государства. Поскольку в состав государственной территории входят сухопутные, водные и воздушные пространства, государственные границы делятся на сухопутные, речные, морские и воздушные.

Государственная граница РФ является воплощением ее суверенитета, единства территориальной целостности и политической независимости. Вопросы правового регулирования относятся к государственной границе, решаются в Конституции РФ, в Законе РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (с изм. и доп.) (далее — Закон 1993 г.) и международных договорах, заключенных Россией. Согласно п. «н» ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относятся «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации...».

Границы имеют огромное значение для каждого государства для решения следующих проблем: определение пределов территории государства; обеспечение безопасности государства; контроль за миграционными потоками физических лиц; контроль за передвижением товаров, грузов и других видов экономических связей.

Что касается России, то в последние годы во многих ее приграничных районах интенсифицируется хозяйственная деятельность. Нередко заключаются соглашения об эксплуатации естественных ресурсов (вопросы водопользования и т.д.). Все это требует постоянного внимания не только к внешнеполитическим вопросам сотрудничества с соседними государствами, но и к вопросам техники установления и обустройства границ России. Пограничная политика занимает важное место во внешней политике России, поскольку Российская Федерация имеет границы с 18 сопредельными государствами протяженностью более 60 тыс. км.

Исторически сложилось так, что государственные границы часто устанавливались с учетом имеющихся на местности естественных преград (горы, реки, озера, моря и др.). Такие границы называют *орографическими*, т.е. проводимыми с учетом рельефа местности. Государственные границы могут устанавливаться посредством проведения прямых линий между точками на местности, такие границы называются *геометрическими*. Когда граница между государствами проводится с учетом этих двух факторов, они именуются *комбинированными*. Наконец, государственные границы могут устанавливаться по параллелям и меридианам, такие границы называют *географическими* (астрономическими); примером может служить карта Африки.

Границы по судоходным рекам чаще всего устанавливаются по середине главного фарватера или по тальвегу реки — линии, соединяющей наибольшие глубины на реке. На несудоходных реках (ручьях) границы обычно проводятся по середине реки или по середине ее главного рукава. В связи с тем что речные границы бывают подвержены природным изменениям, в договорах нередко указывается порядок учета таких изменений или же, наоборот, подтверждается неизменность прохождения пограничной линии. На *пограничных озерах и иных подобных водоемах* граница обычно проводится по прямой линии, соединяющей выходы границы этих государств к берегам водоема. На мостах, плотинах и иных гидротехнических сооружениях, проходящих по рекам, ручьям и иным водоемам, границы проходят по середине этих сооружений независимо от прохождения линии границы на воде. Государственной границей на море является внешний предел

территориального моря государства или линия разграничения территориального моря соседних или противолежащих государств. *Морская граница* устанавливается либо внутренним актом государства с учетом принципов и норм международного морского права, либо по соглашению с соседним или противолежащим государством. В Российской Федерации установлен 12-мильный предел ширины территориального моря. При этом 12 морских миль отсчитываются от исходных линий. Это — линия наибольшего отлива вдоль берега, соединяющая наиболее выступающие части побережья в случае его изрезанности, и внешняя кромка внутренних вод портов или некоторых водоемов, таких, например, как Белое море, которое относится к внутренним водам России. Если между противолежащими государствами нет спора о границе, а разделяющая их морская полоса, например, уже ширины их территориального моря, граница проводится на равном расстоянии от побережья этих государств.

Воздушной государственной границей считается воображаемая вертикальная плоскость, проходящая по линии сухопутной и водной границы. Никаких специальных соглашений по воздушным границам государства не заключают. Высотный предел воздушной территории имеет важное значение, поскольку призван разделить атмосферу и космическое пространство, которые имеют различный правовой режим. Однако до сих пор не удалось разработать норму о высотном пределе воздушной границы территории. Что касается нижней границы космического пространства в правовом смысле слова, то согласно сложившейся обычной норме международного права она проходит на высоте 90—110 км от Земли.

Определение линии прохождения государственной границы происходит на стадии делимитации и демаркации. *Делимитация* означает описание прохождения линии границы в договоре и нанесение на карту. Карта и описание прохождения линии границы, если оно сделано в приложении к пограничному договору, должны быть составной частью договора и должны быть ратифицированы вместе с договором. После этого государство осуществляет *демаркацию* границы, т.е. определение ее на местности на основе заключенного пограничного договора. Демаркация предусматривает подробное описание линии прохождения границы на местности, ее обозначение с помощью специальных пограничных знаков и составление соответствующих документов, которые чаще всего называются протоколами описания границы. Для демаркации обычно создаются совместные комиссии, которые ведут всю работу. По итогам их деятельности составляются протоколы с необходимыми дополнительными документами: схемами,

снимками и т.д. Если карты и описания линии прохождения границы не являются составной частью договора, они могут быть не приняты в качестве доказательства, подтверждающего прохождение такой линии. Примером подобного решения явилось решение Международного суда ООН от 12 декабря 1999 г., который рассматривал спор между Ботсваной и Намибией о линии прохождения границы по реке Чобе и принадлежности острова Касикили (Сидуду). Суд не принял к рассмотрению представленную сторонами карту, поскольку она не являлась приложением к международному договору, и, таким образом, не вынес из-за этого решения по данному вопросу относительно принадлежности территории.

Наряду с демаркацией существует процедура, именуемая *редемаркацией*, когда через некоторое время стороны проводят работу по проверке линии прохождения границы на местности, в связи с чем происходит замена разрушенных знаков или установление новых, а также ряд других работ, поскольку нередко рельеф местности, особенно той, по которой проходят реки, меняется. Итоги редемаркационных работ оформляются так же, как и при проведении работ по демаркации границы.

Ректификация границы — проведение границы на местности с некоторым отклонением от линии границы, установленной при ее делимитации, — например, предоставление небольшого участка территории соседнему государству для обслуживания построенной им гидростанции на пограничной реке, где граница проходила по ее фарватеру или по середине реки. Предоставляемый небольшой участок определяется при согласии заинтересованных сторон с новой границей на местности.

Режим государственной границы устанавливается в соответствии с внутренним законодательством каждого государства и его международными договорами. Обычно решаются вопросы содержания границы, ее пересечения людьми и транспортными средствами, перемещения товаров и животных, ведения в районе границы хозяйственной и иной деятельности. В законодательстве России и ряда других стран для разрешения вопросов соблюдения режима государственных границ, урегулирования пограничных инцидентов, поддержания сотрудничества по пограничным вопросам предусмотрено на договорной основе создание института пограничных представителей (пограничных комиссаров, пограничных уполномоченных). В России действует Положение о пограничных представителях Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. № 462.

С точки зрения международно-правового статуса государственных границ наиболее важное значение имеют принципы неприкосновен-

ности и нерушимости. В соответствии с *принципом неприкосновенности* запрещаются насильственный захват и присоединение чужих территорий и, соответственно, посягательство на границы других государств. *Принцип нерушимости* государственных границ сложился по окончании Второй мировой войны и отразил стремление европейских государств признать сложившиеся в послевоенной Европе границы. Согласно Декларации принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 г. «государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы».

Принцип неприкосновенности государственных границ содержит три элемента: обязанность государства соблюдать существующие на местности линии границы; обязанность не допускать перемещения линии границы на местности — пограничных столбов и других знаков; обязанность не допускать пересечения границы без разрешения или вне установленных правил на ее пересечение.

Споры, возникающие в связи с прохождением границ, должны разрешаться мирными средствами, таким же путем, как и территориальные споры.

В международном праве утвердились нормы, согласно которым смена территориального суверена или иные случаи возникновения правопреемства не дают правовых оснований для пересмотра границ. В ст. 11 Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. сказано: «правопреемство государств как таковое не затрагивает: а) границ, установленных договором, или б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границ». Это означает, что международные договоры, устанавливающие границу, могут изменяться или прекращать свое действие только по взаимному согласию заинтересованных сторон. В отличие от иных международных договоров договоры о границах не могут прекращаться по таким основаниям, как прекращение существования субъекта договора, аннулирование договора или в связи с коренным изменением обстоятельств, а также по другим основаниям, предусмотренным в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Практика международных отношений показывает, что в случае правопреемства государство-преемник сохраняет границы государства-предшественника, а пограничные договоры, как правило, являются бессрочными. В своем решении по территориальному спору между Таиландом и Камбоджей Международный суд ООН отметил, что одной из главных целей установления границ между государствами является

достижение стабильности, что невозможно, если границы будут изменяться по любому требованию.

Бессрочный характер договоров о границах не означает, что государственные границы не могут изменяться. Декларация принципов Заключительного акта СБСЕ 1975 г., провозгласив принцип нерушимости границ, допускает их изменения «в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности», что не противоречит принципу нерушимости границ, который запрещает односторонние насильственные действия для пересмотра границ. Проблема международно-правового оформления границ стоит перед государствами — членами СНГ, поскольку бывшие административные границы СССР, ставшие для стран СНГ государственными границами, требуют делимитации, демаркации и международно-правового оформления. Это работа кропотливая, требующая учета многих факторов, поскольку административные границы, проходившие между союзными республиками, носили порой условный характер, не учитывали многих факторов, которые имеют важное значение при проведении государственных границ. Договоры о делимитации границ России с рядом соседних стран, таких как Украина, Белоруссия и Казахстан, уже заключены. Россия активно сотрудничает с государствами СНГ по вопросам охраны государственных границ. Так, государства СНГ заключили Соглашение об охране государственных границ и морских экономических зон от 20 марта 1992 г., Соглашение о сотрудничестве по обеспечению стабильного положения на внешних границах стран СНГ от 9 октября 1992 г. и Договор о сотрудничестве в охране границ государств — участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 г.

8.6. Демаркационные линии

От государственных границ следует отличать *демаркационные линии*, которые появляются в результате вооруженного конфликта и последовавшего за ним перемирия. Новейшая история международных отношений знает несколько случаев установления демаркационных линий. Такие линии были установлены, например, на Ближнем Востоке в 1949 г., в Корее в 1953 г. (установлена по 38-й параллели) и во Вьетнаме в 1954 г. В упомянутых трех случаях каждая из сторон рассматривала эти линии не в качестве государственной границы, а лишь в качестве временной линии, главная функция которой подчинена таким военно-

политическим целям, как прекращение огня, объединение народов и государств и т.д. Практика показывает, что обычно демаркационная линия определяет линию размежевания вооруженных сил сторон конфликта, для них устанавливаются демилитаризованные зоны, чтобы предотвратить возникновение инцидентов. Другой характерной чертой демаркационных линий является их временный характер. Упомянутые соглашения о перемирии заключались с целью прекратить огонь и создать условия для поиска мирного решения спорных вопросов. Международная демаркационная линия в Корее существует уже десятилетия. Хотя демаркационные линии носят временный характер и, как записано в Декларации о принципах международного права 1970 г., не наносят «ущерб позициям заинтересованных сторон в отношении статуса и последствий установления таких линий», государства обязаны воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения этих линий. Таким образом, тенденция развития международных отношений такова, что эти линии становятся более стабильными, а это способствует поддержанию мира. Нечто похожее происходит и с демаркационными линиями государственных образований, не признанных в качестве субъектов международного права, когда противоборствующие стороны совместно установили такие демаркационные линии, которые поддерживаются с участием других государств.

8.7. Международные реки

Международными считаются реки, которые либо протекают по территории нескольких стран, либо разделяют территории двух или более стран. Поскольку использование вод таких рек затрагивает интересы государств, расположенных по их берегам, заинтересованные государства, как правило, заключают соглашения о режиме судоходства и иного использования вод этих рек, однако это правило не является обязательным. Нередко международные реки подразделяют на судоходные, пограничные и трансграничные, т.е. протекающие по территории нескольких государств. Учитывается при оценке реки также наличие или отсутствие выхода реки к морю.

С точки зрения международного права международные реки делятся только на две категории:

— национальные реки, расположенные в пределах одного государства, режим использования которых определяется внутренним правом этого государства;

— международные реки, по поводу использования которых так или иначе возникают правоотношения между несколькими государствами даже при отсутствии договора, причем эта классификация применяется как к судоходным, так и к несудоходным рекам.

Для судоходных международных рек важное значение имеет *принцип свободы судоходства*. Как общее правило режим плавания по международным рекам устанавливают сами прибрежные государства. В соответствующих соглашениях заинтересованные государства обычно фиксируют право свободного прохода своих судов через участки рек, проходящих по территории других государств. Это право включает в себя не только плавание по рекам, но также заход в порты, погрузку и выгрузку, посадку и высадку пассажиров. При этом разумеется, что суда, находящиеся в пределах участка реки другого государства, соблюдают законы и правила, установленные этим государством. На международных реках, имеющих важное значение для многих государств, прибрежные государства распространяют принцип свободы судоходства на торговые суда всех стран без дискриминации флага.

Впервые на многостороннем уровне правила судоходного использования международных рек были разработаны и приняты на Венском конгрессе в 1815 г. Затем вопрос судоходства на международных реках рассматривался на ряде других конференций, в частности на Барселонской конференции 1921 г.

Распространение принципа свободы судоходства по международным рекам на все страны — это право, а не обязанность прибрежных государств. В международном праве нет нормы, обязывающей прибрежные государства предоставлять свободу навигации для всех государств. Этот вопрос решается прибрежными государствами в каждом конкретном случае. Так, Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г. признает свободу судоходства судов всех государств на основе равенства. Эта Конвенция отражает типичные черты режима международных рек. Наряду с регламентацией порядка судоходства по Дунаю Конвенция предусматривает создание специальной комиссии из представителей придунайских государств, которая наделена широкими правами в целях содействия решению многих вопросов сотрудничества государств на Дунае. Комиссия разрабатывает правила судоходства по Дунаю, организует соответствующие работы на реке в целях обеспечения ее максимального судоходства и участия в его поддержании прибрежных государств.

В последнее время характер использования рек государствами под влиянием развития производства сильно изменился, и судоходство

уже не является определяющим видом использования международных рек. Во многих случаях определяющим для государства является промышленное, сельскохозяйственное и иное подобное использование вод международных рек. С этой точки зрения международные реки следует рассматривать как *общий природный ресурс* прибрежных государств. Развитие современного международного права в области использования вод международных рек идет по пути закрепления принципа справедливости и разумности при использовании таких ресурсов. В 1997 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о праве несудоходного использования вод международных водоемов. Конвенция уточнила понятие международной реки, указав, что для целей несудоходного использования ее вод используются и водные ресурсы, которые, сливаясь, создают международную реку. С учетом этой Конвенции, а также практики государств в международном праве сложился принцип, согласно которому государство не имеет неограниченного права использования международной реки, протекающей через его территорию. В современных условиях, согласно международному праву, государство, используя «свою» часть международной реки в судоходных и несудоходных целях, должно исходить из принципа разумности и справедливости, учитывать экономические, социальные, экологические и тому подобные последствия своей деятельности и интересы государств, расположенных на международной реке ниже по ее течению. Таким образом, прибрежные государства обязаны сотрудничать со всеми заинтересованными государствами по вопросам водопользования международной реки и в случае возникновения разногласий разрешать их мирными средствами, так же как разрешаются мирными средствами иные споры, возникающие между государствами.

8.8. Правовой режим Арктики

Арктика — это часть земного сфероиды, центром которой является Северный полюс, а окраинной границей — Северный полярный круг (параллель 66°33' с.ш.)¹.

В 1989 г. решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики к Арктической зоне СССР были отнесены территории Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Таймырского, Чукотского автономных округов (полностью) и частично территории Республики Саха, Красноярского края, Архангельской и Мурманской областей.

¹ См., например: Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2009. С. 176.

Под арктическими государствами принято понимать две группы связанных с Арктикой стран:

– группу из пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону (Россия, Канада, США, Норвегия и Дания из-за о. Гренландия);

– группу из восьми государств, территории которых пересекаются Северным полярным кругом (кроме названных пяти государств это еще и Финляндия, Исландия и Швеция).

Вторая группа государств в 1996 г. образовала Арктический совет.

Вопросы сокращения и сохранения под контролем защиты от загрязнения Арктики, защиты ее окружающей среды сегодня решаются как на уровне национального экологического законодательства арктических государств, так и в рамках международного сотрудничества под эгидой двух специализированных учреждений ООН – Международной морской организации (ИМО) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО), а также одной квазимеждународной организации – Арктического совета.

ИМО обладает специальным мандатом на деятельность в области защиты Мирового океана от загрязнения нефтью и нефтепродуктами, а ФАО выступает в качестве головного партнера Программы региональных морей ЮНЕП, в которую входит и Арктический регион.

Арктический совет формально-юридически не наделен правосубъектностью (правоспособностью) и не обладает правом принятия юридически квалифицированных, обязывающих решений¹. Он создан как межправительственный «форум высокого уровня» и преследует цель организации многоуровневого сотрудничества по обеспечению устойчивого развития и охраны окружающей среды.

Большую роль в деятельности Совета играют представители коренных народов, чьи интересы выражают Циркумпольярная конференция инуитов, Международная ассоциация алеутов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, Арктический совет атабасканов и Международный совет гвичинов, которые наряду с учредителями являются также постоянными участниками. Количество постоянных участников не должно превышать число государств – членов Совета. Принятие решений на всех уровнях Арктического совета является исключительным пра-

¹ См.: Право международных организаций: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А.Х. Абашидзе. М., 2014. С. 328–334.

вом и обязанностью восьми арктических государств и постоянных участников.

Статус наблюдателя могут иметь неарктические страны, межправительственные и межпарламентские организации, а также организации универсального и регионального характера, включая неправительственные.

Шесть неарктических государств (Великобритания, Германия, Испания, Нидерланды, Польша и Франция), восемь межправительственных и межпарламентских организаций, 11 НПО, а также ЮНЕП получили статус наблюдателей.

В 2011 г. к структурным подразделениям Арктического совета был добавлен Секретариат и был принят первый юридически обязательный договор Совета – Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. В 2013 г. Арктический совет принял хронологически второй юридически обязательный документ – Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике.

Также напомним, что в Планах выполнения решений, принятом на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г., деятельность Арктического совета упоминается дважды: в связи с проблемой изменения климата (п. 38 «i») и в связи с устойчивым развитием на региональном уровне (п. 80).

Арктический регион становится источником международной напряженности в связи с конкуренцией за доступ к его ресурсам: в северной части Арктики находится более $\frac{2}{3}$ месторождений российского газа, $\frac{1}{3}$ нефтяных залежей США и неоцененные минеральные запасы Канады.

Права пяти арктических государств (России, Канады, США, Норвегии, Дании) на отсчитываемые от прямых исходных линий 200-мильные районы дна Северного Ледовитого океана и поверхлежащие водные и ледовые пространства не оспариваются. Однако по вопросу о статусе прилегающих к Северному полюсу районов шельфа за этим 200-мильным расстоянием сложились два основных подхода. Первый предлагает приравнять Арктику к любому другому району Мирового океана и превратить ее в один из многих объектов Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Второй подход исходит из того, что Арктика вообще не была предметом рассмотрения III Конференции ООН по морскому праву, а ее правовой режим, основу которого составляют национальные законодательства арктических государств, сложился задолго до принятия Конвенции 1982 г.

Дополнительную неопределенность в этот спор внесло предложение России в 2001 г. эту часть дна Арктики отнести к международному району морского дна или к «общему наследию человечества». Тем самым нарушался сложившийся *status quo* в Арктике и признавалось, что не весь арктический шельф принадлежит арктическим государствам¹.

Наконец, предметом острых споров является арктическое судоходство. Эти споры могут обостриться, если такое судоходство будут осуществлять и другие государства, например, в связи с потеплением климата. В районах, прилегающих к Арктическому побережью России, проходит Северный морской путь, который был открыт и освоен русскими мореплавателями. Севморпуть, будучи кратчайшей водной магистралью между западными и восточными районами России, является национальным водным путем России. Все заинтересованные перевозчики получают равный доступ к Севморпути на разрешительной основе.

Сохраняя титул «Северный морской путь – исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация в Арктике», Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» вводит новое понятие – «акватория Северного морского пути» и устанавливает конкретные границы этой акватории.

Кроме того, Закон предусматривает создание Администрации Севморпути в форме федерального казенного учреждения, на которое возлагаются функции по обеспечению безопасности мореплавания, предотвращению и сохранению морской среды от загрязнения при плавании по акватории Севморпути.

Цель установленного режима судоходства – императивное обеспечение экологической безопасности данного региона, с сохранением в остальном свободы открытого моря. Такой режим призван прежде всего защищать экологические интересы арктических государств, которые первыми на себе испытывают негативные экологические последствия антропогенной деятельности в Арктике и вынуждены также первыми (а зачастую и в одиночку) бороться с ними.

Указанное законодательное регулирование полностью соответствует сложившейся правовой норме о делении Арктики на сектора между арктическими государствами.

¹ См.: *Вылегжанин А.Н.* Границы континентального шельфа в Арктике: сопоставление Конвенции по морскому праву 1982 г. с обычными нормами международного права // *Международное право и национальные интересы Российской Федерации* / Отв. ред. А.А. Ковалев, Б.Л. Зимненко. М., 2008. С. 46–76.

Согласно концепции арктических секторов неотъемлемой частью территории государства, побережье которого выходит к Северному Ледовитому океану, являются земли, в том числе земли островов, к северу от материкового побережья такого государства в пределах сектора, образованного данным побережьем и меридианами, сходящимися в точке Северного полюса и проходящими через западную и восточную оконечности такого побережья. Пределы арктических секторов не являются государственными границами, равным образом подводные, ледяные и водные пространства за границей территориального моря в пределах таких секторов не входят в состав государственной территории. Что же касается прав арктических государств в этих секторах, то они осуществляют целевую юрисдикцию в части, касающейся оборонных, экономических, природоресурсных и природоохранных интересов.

Секторальный принцип впервые был обозначен Департаментом внутренних дел Канады в 1904 г. В 1907 г. Канада приняла закон «О Северо-Западных территориях», а в 1909 г. канадский сенатор Пуарье выступил с публичным заявлением о том, что Арктический бассейн представляет собой особое системное целое — обширный полукруг, составляющий естественное продолжение территории арктических государств, и поэтому логично считать все земли и острова этой арктической системы частью прибрежных государств и разделить их между этими государствами.

В мае 1925 г. Канада выступила с официальным заявлением о том, что канадский арктический сектор составляет пространство в пределах 60° — 141° з.д. до Северного полюса. Нормативно суверенитет Канады на земли и острова в пределах указанного сектора был закреплен Законом 1925 г. и дополнительно Королевским указом 1926 г.¹

Россия на протяжении четырех веков принимала различные указы и заключала международные договоры, в которых предусматривались некоторые исключительные права России в отдельных районах Арктики².

Правовым актом, подтвердившим принадлежность СССР всех земель и островов в Северном Ледовитом океане к северу от побережья СССР до Северного полюса, было постановление Президиума

¹ Тексты указанных нормативных правовых актов см.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия. В 3 т. / Гл. ред. И.С. Иванов; Науч. ред. А.Н. Вылегжанин. Т. 3: Применимые правовые источники. М., 2013.

² Эти акты см.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия. В 3 т. / Гл. ред. И.С. Иванов; Науч. ред. А.Н. Вылегжанин. Т. 3: Применимые правовые источники. М., 2013.

ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». Все ранее открытые земли и острова, а также земли и острова, которые могут возникнуть или могут быть открыты, не составляющие к моменту опубликования Постановления признанной Правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, объявлялись территорией Советского Союза. При этом Постановление оставило без ответа вопрос о правовом статусе морских пространств арктического сектора СССР.

Другие арктические государства специальных актов по арктическим районам не принимали. Однако законодательство этих государств распространяется и на арктические районы.

Концепция арктических секторов, получившая признание на уровне норм обычного международного права, являлась преобладающей вплоть до начала практической разведки и разработки природных ресурсов Арктики. В конце XX в. получила популярность концепция интернационализации Арктики.

Среди сторонников интернационализации Арктики особое место занимает Канада, которая, в принципе поддерживая режим интернационализации, не желает распространять его на основные арктические проливы и Северо-Западный проход, которые активно используются ВВС и ВМС как арктических, так и неарктических государств для сбора разведанных.

Сегодня активное расширение НАТО на восток привело к возрождению идеи об установлении для Арктического бассейна режима ограниченной демилитаризации и нейтрализации, а затем и полной демилитаризации. Реализация этой идеи резко обесценила бы арктические проливы в глазах военных и тогда концепция интернационализации обрела бы реальные шансы на претворение в жизнь.

Проблема демилитаризации Арктики вполне могла бы стать предметом регионального договора, заключенного между арктическими государствами (морское дно уже частично демилитаризовано по Договору о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г.). Но и здесь возможно сопротивление, прежде всего со стороны США, которые будут против любого «регионального договора», ведущего к «закрытию» Арктики для военных кораблей и воздушных судов неарктических государств.

Идея распространить нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. на Арктический регион изначально является нереальной.

Во-первых, Конвенция 1982 г. — это не все современное международное морское право, многие нормы которого продолжают иметь форму международного обычая. Во-вторых, США до сих пор не ратифицировали Конвенцию 1982 г. В-третьих, односторонний отказ России в 2001 г. от своих высокоширотных частей континентального шельфа не получил поддержку у других арктических государств. Статья 76 Конвенции не содержит норм обычного международного права. Нет также достоверных свидетельств того, что создатели Конвенции стремились распространить на Арктику предусмотренные в ее ст. 76 геологические критерии.

В настоящее время можно констатировать, что подлинного регионального режима в Арктике не сложилось, несмотря на общие проблемы, стоящие перед арктическими государствами. Для решения этой проблемы можно предложить использовать механизмы Программы региональных морей ЮНЕП, в которую Арктический регион входит наряду с еще 17 морями¹. В частности, ЮНЕП в сотрудничестве с ФАО должна выработать и ввести в действие базовое комплексное международное соглашение по борьбе со всеми известными видами загрязнения из всех известных источников загрязнения и принять протоколы, отражающие особенности экологической обстановки в Арктике. Именно в этом должна заключаться реализация арктическими государствами своей первоочередной ответственности за защиту окружающей среды в Арктике. Это также придаст новое международно-правовое значение давно осуществляемым природоохранным мерам арктических государств в пределах их полярных секторов.

8.9. Международно-правовой статус Шпицбергена

Шпицбэрген, также Свэ́льбард, Гру́мант, — полярный архипелаг, расположенный в Северном Ледовитом океане, между 76°26' и 80°50' с.ш. и 10° и 32° в.д. Площадь архипелага равна 61 022 кв. км.

До 1920 г. Норвегия и Россия на равных условиях посещали Шпицберген и создавали там поселения. Заключенный в Париже в 1920 г. Договор о Шпицбергене закрепил полный и исключительный суверенитет Норвегии над архипелагом. В 1935 г. к Договору присоединился СССР.

¹ См.: Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.А. ЮНЕП и международно-правовая защита морской среды // Евразийский юридический журнал. 2010. № 11 (30). С. 42–47; *Они же*. Программа региональных морей ЮНЕП // Международное право – International Law. 2010. № 3 (43). С. 46–52.

В Договоре предусматривалось, что суда и граждане всех договаривающихся сторон «допущены на одинаковых основаниях к осуществлению права на рыбную ловлю и охоту в местностях, указанных в ст. 1, и в их территориальных водах» (ст. 2). Это противоречило ст. 1 Договора, распространившей суверенитет Норвегии только на сушу.

В Договоре вместо понятия «территориальное море» используется понятие «территориальные воды местностей Шпицбергена». В отличие от первых в территориальных водах местностей Шпицбергена Норвегия не осуществляет суверенитет над природными ресурсами; действует принцип свободы научных исследований; осуществляется свобода судоходства¹.

Принятый в 1925 г. Закон о Шпицбергене подтвердил суверенитет Норвегии только в отношении самого архипелага. Расширяя свои рыболовные зоны вдоль материкового побережья, а также у побережья норвежского острова Ян-Майен, Норвегия ни разу в своих законах не упомянула о рыболовной зоне вокруг Шпицбергена.

Норвегия в 1977 г. Королевским декретом объявила о создании зоны охраны рыбных ресурсов вокруг Шпицбергена. Эта зона продолжает существовать и сегодня, хотя такие зоны, равно как и любые исключительные экономические зоны, могут устанавливаться только за внешним пределом территориальных вод, которых вокруг Шпицбергена нет.

К этому можно добавить, что в результате использования различных методов установления границы в Баренцевом море образовалась спорная зона площадью примерно 175 000 кв. км, права на эксплуатацию которой заявляли как Норвегия, так и Россия.

В 1978 г. Норвегия и СССР подписали Протокол о временных правилах рыболовства в смежном участке Баренцева моря, по которому каждая из сторон не будет контролировать здесь друг друга, а суда третьих стран получили право вести здесь промысел только с разрешения одной из сторон.

Еще одним спорным вопросом являлся вопрос о наличии вокруг Шпицбергена континентального шельфа и, соответственно, о преимущественных правах Норвегии на разработку его ресурсов. Договор 1920 г. предоставил Норвегии право только на территориальные воды.

Подтверждает это и Постановление о мерах безопасности при разведке и разведочном бурении на залеже углеводородов на Шпицбергене 1988 г., которое действует «в тех районах, где залежи углеводо-

¹ Подробнее см.: *Вьелгжанин А.Н.* Современные вопросы исполнения Договора о Шпицбергене (к 90-летию Договора) // *Международное право – International Law.* 2010. № 1 (41). С. 191–217.

родов могут находиться на территории Шпицбергена и на его шельфе в пределах территориальных вод» (ст. 2). Но, как известно, в пределах территориального моря нет континентального шельфа; он начинается за пределами внешней границы территориального моря.

После распада СССР Норвегия решила воспользоваться ослаблением позиций России и закрыла промысел в районе острова Медвежий для российских рыболовных судов, постоянно арестовывая последних и конвоируя их в морские порты.

Процесс разграничения морских пространств и дна между Норвегией и Россией завершило заключение в Мурманске Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.

Стороны Договора остановились на политическом варианте решения вопроса, поделив спорную зону на две приблизительно равные части.

И хотя Договор не раскрывает содержания понятия «морские пространства», анализ его положений позволяет включить в это понятие исключительные экономические зоны и континентальный шельф России и Норвегии в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане к северу от архипелагов Шпицберген и Земля Франца Иосифа.

Договор ликвидировал институт «серой зоны».

С появлением линии, разграничивающей спорные морские территории двух государств, каждая сторона теперь вправе единолично устанавливать технические требования к своим рыболовным судам в границах зоны своей юрисдикции в пределах 200 морских миль от материковых частей России и Норвегии.

В ст. 5 Договора впервые регламентируется совместное использование трансграничных месторождений углеводородов, которые определяются как простирающиеся за линию разграничения.

Договор подразумевает непременный учет интересов охраны окружающей среды при эксплуатации трансграничных месторождений углеводородов и указывает на необходимость широкого применения сторонами предосторожного подхода к сохранению, управлению и использованию совместных рыбных запасов в целях защиты морских живых ресурсов и сохранения морской среды.

8.10. Международно-правовой режим Антарктики

Антарктика — южная полярная область земного шара, включающая в себя материк Антарктиду и прилегающие к ней участки Атлантического, Индийского и Тихого океанов.

В международно-правовом смысле внешние границы Антарктики были определены в ст. VI Договора об Антарктике 1959 г., которая гласит: «Положения настоящего Договора применяются к району южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники...»

Честь открытия Антарктиды принадлежит русским мореплавателям Ф.Ф. Беллинсгаузену и М.П. Лазареву. Первой территориальные претензии в Антарктике выдвинула Великобритания в 1908 г., объявив некоторые ее районы «зависимой землей». В дальнейшем аналогичные территориальные претензии выдвигались Францией (1924, 1938, 1955 гг.), Норвегией (1930 г.), Аргентиной (1940 г.), Чили (1940 г.) и некоторыми другими государствами.

А в 1955 г. Великобритания подала в Международный суд ООН два заявления против Аргентины и Чили, утверждая, что притязания этих стран на участки Антарктики противоречат международному праву. Ввиду того, что Аргентина и Чили не признали обязательной для себя юрисдикцию Суда, Международный суд отказался рассматривать данный спор по существу. Вопрос о территориальных претензиях в Антарктике оказался заморожен¹.

В этих условиях СССР в 1958 г. заявил о том, что сохраняет все права, которые основаны на открытиях и исследованиях русских мореплавателей и ученых, включая право на предъявление соответствующих претензий в Антарктике².

Результатом этого явилось приглашение СССР на Международную конференцию по Антарктике в Вашингтоне, в которой приняли участие представители 12 государств — Австралии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Новой Зеландии, Норвегии, СССР, США, Франции, Чили, ЮАС, Японии и которая завершилась принятием 1 декабря 1959 г. Договора об Антарктике.

В настоящее время правовой статус и режим использования Антарктики определяются «пакетом» международных договоров, образующих целостную систему, которая в доктрине международного права получила название «Система Договора об Антарктике». В нее сегодня входят собственно Договор об Антарктике, многочисленные рекомендации, принятые на совещаниях сторон Договора об Антарктике и вступившие в силу в соответствии с условиями Договора, Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г., Конвенция о сохранении

¹ Подробнее см.: *Лазарев М.И.* Антарктика: национальный раздел или интернациональный подход? М., 1989.

² См.: *Словарь международного морского права / Отв. ред. Ю.Г. Барсегов.* М., 1985. С. 11.

морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике и Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурук) 2001 г. Также к Системе Договора об Антарктике принято относить меры, действующие в рамках Договора об Антарктике и в рамках остальных перечисленных международных договоров.

Договор об Антарктике¹ «заморозил» территориальные претензии, установив в ст. IV, что ни одно из положений Договора не должно толковаться как «отказ... от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике» или как «отказ от любой основы для претензии на территориальный суверенитет в Антарктике или сокращение этой основы, которую Договаривающаяся Сторона может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам» (п. 1 «а», «б»). В то же время ничто в Договоре не означает нанесения ущерба позиции признания или непризнания договаривающейся стороной права и претензии или основы для претензии любого другого государства на территориальный суверенитет в Антарктике (п. 1 «с»). На время действия Договора не допускается заявление новых претензий или расширение прежде заявленных, равно как никакие действия или деятельность не создают основы для заявления территориальных претензий, поддержания или отрицания их (п. 2 ст. IV).

Договор 1959 г. закрепил за Антарктикой статус демилитаризованной и нейтрализованной зоны (ст. I). Особую значимость имеют положения ст. V, запрещающие производить здесь любые ядерные взрывы и сброс радиоактивных отходов.

Договор закрепил принцип свободы научных исследований в Антарктике для государств всего мира, без какой бы то ни было дискриминации (ст. II). Поощряется также всяческое деловое сотрудничество с теми специализированными учреждениями ООН и другими международными организациями, для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении.

Договор об Антарктике не содержит каких-либо ограничений на свободу судоходства в регионе Антарктики. Воздушное пространство над Антарктикой является международным воздушным пространством общего пользования, свободным для полетов летательных аппаратов всех государств. Военные летательные аппараты могут осуществлять

¹ Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 31. Ст. 329.

полеты над Антарктидой лишь для контроля с воздуха за соблюдением положений Договора и для доставки и вывоза персонала и оснащения станций.

В целях обеспечения контроля за соблюдением положений Договора государства-участники учредили механизм консультативных совещаний (КСДА). Государства, не являющиеся первоначальными участниками Договора и проявляющие заинтересованность в проведении в Антарктике научно-исследовательской деятельности, имеют основание стать Консультативными сторонами Договора. Механизм получения статуса Консультативной стороны оформлен в Положении о консультативном статусе Стороны Договора об Антарктике, принятом в 1997 г.

Принимаемые КСДА решения называются «рекомендациями мер своим правительствам» и вступают в силу после того, как их утвердят все государства, участвовавшие в работе конкретного совещания (п. 4 ст. IX).

Кроме КСДА есть еще Специальные КСДА и Совещания экспертов.

Специальные КСДА проводятся по решению КСДА. По вопросам, ради которых КСДА созывает специальное КСДА, последнее имеет право принять юридически обязательное решение.

Совещания экспертов вправе только подготовить отчет, который передается в КСДА для рассмотрения.

Принимаемые КСДА меры подразделяются на три группы: меры, решения и резолюции. Резолюции имеют рекомендательный характер; Решения касаются внутренних организационных и процедурных вопросов; Меры относятся к положениям, которые должны стать правовыми обязательствами после их утверждения всеми Консультативными сторонами.

Другим контрольным механизмом является институт инспекций. Любой участник КСДА вправе назначать из числа своих граждан неограниченное число наблюдателей, каждый из которых «имеет полную свободу доступа в любое время в любой или все районы Антарктики». Все районы Антарктики, включая все станции, установки и оборудование в этих районах, а также все морские и воздушные суда в пунктах разгрузки и погрузки груза или персонала в Антарктике, всегда открыты для инспекции любыми назначенными наблюдателями.

Наблюдатели и научный персонал, а также сопровождающие их лица в соответствии со ст. VIII находятся под юрисдикцией только той договаривающейся стороны, гражданами которой они являются, в отношении всех действий или упущений, имеющих место во время их пребывания в Антарктике для выполнения своих функций.

Поскольку в Договоре 1959 г. только две статьи (ст. I и V) имеют «экологическую» направленность, дальнейшее развитие системы Договора об Антарктике пошло по пути договорно-правового закрепления режима охраны экосистем Антарктики.

Первым таким договором стала Конвенция о сохранении тюленей Антарктики 1972 г.¹ Она распространяется на все виды антарктических тюленей, обитающих в воде и на морском льду южнее 60° ю.ш. Согласно Приложению к Конвенции разрешается отлов только трех из шести видов антарктических тюленей. Установлены запретные районы, допустимые сроки охоты и шесть разрешенных зон отлова, каждая из которых должна поочередно закрываться на период с 1 сентября по последний день февраля. Запрещено убивать тюленей и в трех заповедниках (п. 5).

Следующим шагом стала Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Она действует в морских районах к югу от линии антарктической конвергенции².

Эта Конвенция явилась первым международным договором, закрепившим экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов.

Статья I (п. 3) Конвенции определяет морскую экосистему Антарктики как «комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой» и распространяется на все популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и на другие виды живых организмов, включая птиц, а также тюленей и китов. При этом ее положения не умаляют прав и обязательств договаривающихся сторон по Международной конвенции о регулировании китобойного промысла 1946 г. и Конвенции о сохранении тюленей Антарктики 1972 г. (ст. VI).

Конвенцией сформулированы принципы сохранения морских живых ресурсов: «(а) предотвращение сокращения численности любой вылавливаемой популяции до уровней, ниже таких, которые обеспечивают ее устойчивое пополнение. С этой целью не должно допускаться ее сокращение ниже уровня, близкого к тому, который обеспечивает наибольший чистый годовой прирост; (б) поддержание экологических взаимосвязей между вылавливаемыми, зависящими

¹ Конвенция о сохранении тюленей Антарктики от 1 июня 1972 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIV. М., 1980. С. 431–437.

² Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики от 20 мая 1980 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 383–395.

от них и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов Антарктики и восстановление истощенных популяций до уровней, определенных в подпункте (а), выше; (с) предотвращение изменений или сведение до минимума опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трех десятилетий, принимая во внимание состояние имеющихся знаний о прямом и косвенном воздействии промысла, влиянии внесения не свойственных данному району видов, последствиях связанной с этим деятельности для морской экосистемы и последствиях изменений в окружающей среде с тем, чтобы было возможно устойчивое сохранение морских живых ресурсов Антарктики» (п. 3 ст. II).

Конвенция учредила специальную Комиссию по сохранению морских живых ресурсов Антарктики¹.

Консультативным органом Комиссии является Научный комитет по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

Для регулирования использования минеральных ресурсов Антарктики КСДА в 1988 г. приняло Конвенцию по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики (в силу не вступила). Сфера ее действия охватывает сам материк Антарктиду, все антарктические острова, включая все шельфовые ледники, к югу от 60° ю.ш., а также морское дно и недра прилегающих прибрежных районов вплоть до внешней границы континентального шельфа (ст. 5).

Главным органом Конвенции должна стать Комиссия, которая наделяется функциями оценки воздействия на окружающую среду Антарктики деятельности по освоению минеральных ресурсов, установления открытых и закрытых для добычи минеральных ресурсов районов и др.

Для каждого открытого района создается Комитет по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики, который рассматривает заявки на разведку и разработку минеральных ресурсов, выдает разрешения на такую деятельность и осуществляет наблюдение и инспекцию над ней.

Положения Конвенции 1988 г. вызвали серьезную озабоченность у многих государств по поводу сохранения окружающей среды Ан-

¹ См.: *Копылов С.М.* Права животных в Антарктике (к 30-летию Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.) // *Международное право – International Law*. 2010. № 2 (42). С. 63–67; *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Усиление экологической ответственности в системе Договора об Антарктике (на пути к Международному полярному году (2007–2008 гг.)) // *Государство и право*. 2006. № 10. С. 59–66.

тарктики. Генеральная Ассамблея ООН 7 декабря 1988 г. даже приняла резолюцию, в которой выражается «глубокое сожаление» в связи с принятием Конвенции 1988 г.

В 1991 г. был принят Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике¹, который запретил любую деятельность, связанную с минеральными ресурсами, за исключением научных исследований (ст. 7). Этот запрет действует до разработки юридически обязательного режима в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики, включающего согласованные средства для определения того, приемлема ли любая такая деятельность, и если да, то на каких условиях, по истечении 50 лет после вступления Протокола в силу (ст. 25), т.е. не ранее 2048 г.²

Протокол состоит из 27 статей, дополнения «Арбитраж» и шести приложений, являющихся его неотъемлемой частью:

1. Оценка воздействия на окружающую среду.
2. Сохранение антарктической флоры и фауны.
3. Удаление и управление ликвидацией отходов.
4. Предотвращение загрязнения морской среды.
5. Охрана и управление районами.
6. Материальная ответственность, возникающая в результате чрезвычайных экологических ситуаций³.

Протокол объявил Антарктику природным заповедником, предназначенным для мира и науки (ст. 2). Положения Протокола нацелены на всеобъемлющую охрану окружающей среды Антарктики и зависящих от нее и связанных с нею экосистем.

Ответственность за охрану окружающей среды Антарктики взяли на себя государства – участники Договора об Антарктике. Функции контроля за деятельностью в Антарктике и соблюдением Протокола 1991 г. возложены на созданный этим Протоколом Комитет по охране окружающей среды Антарктики (ст. 11).

Соглашение о сохранении альбатросов и буревестников (качурок)⁴ 2001 г. разрабатывалось в рамках Боннской конвенции о сохранении

¹ Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 4 октября 1991 г. // СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 3956.

² См.: *Копылов С.М.* 2048 год – станет ли он годом России в Антарктике? // Евразийский юридический журнал. 2011. № 4 (35) . С. 20–23.

³ Подробнее см.: *Копылов М.Н., Копылов С.М.* Роль Мадридского протокола 1991 г. об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г. в предупреждении негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике // *Международное право – International Law*. 2011. № 1–2 (45–46). С. 209–220.

⁴ Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels. URL: <http://www.acap.aq>.

мигрирующих видов диких животных 1979 г.¹ КСДА, на котором обсуждался вопрос о сохранении альбатросов и буревестников в 2003 г. в связи с особо охраняемым районом № 153 «Восточная часть залива Даллманн», приняло Резолюцию 4, призывавшую стороны Договора об Антарктике либо в кратчайшие сроки ратифицировать Соглашение 2001 г., либо присоединиться к нему и другим международно-правовым актам, охраняющим альбатросов и буревестников.

Соглашение распространяет свое действие на 19 видов альбатросов и семь видов буревестников Южного полушария. Его цель – восстановление благоприятного статуса сохранности этих видов. Соглашение учредило Консультативный комитет для предоставления экспертных консультаций и информации (ст. IX).

Вопросы для обсуждения

1. Чем правовой режим территории государства отличается от правового режима территорий, расположенных за пределами территории государства?

2. В каком порядке устанавливаются государственные границы? Каковы их виды?

3. Каково содержание принципа территориальной целостности? Возможно ли по международному праву изменение государственной границы и принадлежности государственной территории?

4. Каково содержание принципов нерушимости границ и неприкосновенности границ?

5. Какие проблемы возникают при установлении государственных границ и в связи со спорами о принадлежности территорий?

6. Каков правовой статус международных рек и международных каналов?

7. Как современная доктрина международного права определяет Арктику?

8. Почему в одних источниках называют пять арктических государств, а в других – восемь?

9. Сколько арктических государств учредили Арктический совет?

10. Какие основные подходы сложились в настоящее время по вопросам о природе прав на дно Северного Ледовитого океана и его недра?

11. Являются ли пределы арктических секторов государственными границами?

12. Какой правовой акт подтвердил принадлежность Советскому Союзу всех земель и островов в Северном Ледовитом океане к северу от побережья СССР до Северного полюса?

13. Какие арктические государства не имеют своих арктических секторов?

¹ Подробнее см.: *Копылов М.Н., Циприс М.С.* Еще одно соглашение в системе Договора об Антарктике 1959 г. // *Международное право – International Law.* 2009. № 1 (37). С. 141–152.

14. Назовите причины появления концепции интернационализации Арктики.
15. Что собой представляет архипелаг Шпицберген?
16. В чем состоит различие правовых режимов территориального моря и территориальных вод местностей Шпицбергена?

Литература

Арктика: интересы России и международные условия их реализации / Отв. ред. И.М. Могилевкин. М., 2002.

Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. М., 2006.

Копылов М.Н., Копылов С.М. Роль Мадридского протокола 1991 г. об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г. в предупреждении негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в Антарктике // Международное право – International Law. 2011. № 1–2 (45–46). С. 209–220.

Копылов М.Н., Циприс М.С. Еще одно соглашение в системе Договора об Антарктике 1959 г. // Международное право – International Law. 2009. № 1 (37). С. 141–152.

Копылов М.Н., Якушева Е.А. Арктическое партнерство как основа экологической безопасности и устойчивого развития коренных народов Севера (К 10-летию Арктического совета) // Вестник РУДН. Сер. Юрид. науки. 2006. № 1. С. 118–127.

Королева Н.Д., Марков Ю.В., Ушаков А.П. Правовой режим судоходства в Российской Арктике. М., 1995.

Byers M. Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North. 2010.

Brands P. Breaking the Ice: from Lands Claims to Tribal Sovereignty in the Arctic. Grenoble, 2008.

ГЛАВА 9. ПРИНУЖДЕНИЕ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

9.1. Классификация мер международно-правового принуждения. – 9.2. Санкционные меры международно-правового принуждения. – 9.3. Несанкционные меры международно-правового принуждения. – 9.4. Санкционная ответственность в международном праве. – 9.5. Объективная ответственность в международном праве.

9.1. Классификация мер международно-правового принуждения

В зависимости от оснований применения мер международно-правового принуждения следует различать меры *санкционного* и *несанкционного* характера: первые – реакция на нарушение международного права, вторые – реакция на какие-либо обстоятельства, ситуации, действия, не нарушающие международное право, но требующие для предотвращения или устранения вредных последствий применения принуждения. В любом случае меры международно-правового принуждения не должны выходить за пределы, устанавливаемые международными договорами и обычаями.

В зависимости от цели их применения можно, следуя принятой в теории права классификации, выделить меры предупреждения (превентивные меры), меры пресечения, меры защиты (меры восстановления нарушенного правопорядка) и меры ответственности. *Меры предупреждения*, как и *меры защиты*, могут применяться в рамках санкционного и несанкционного международно-правового принуждения (например, при проведении операций ООН по поддержанию международного мира и безопасности с использованием вооруженных сил). Если не установлено, какое государство нарушает международное право, такие операции могут быть отнесены к превентивным несанкционным мерам. *Меры пресечения* имеют цель добиться прекращения длящегося

нарушения международного права, а меры защиты – возвращения, насколько это возможно, ситуации, которая существовала до наступления обстоятельств, вызвавших необходимость применения принуждения. Если речь идет о санкционных мерах защиты, то они преследуют также, как правило, цель создать условия для возложения на нарушителя ответственности. Необходимо иметь в виду, что в международном праве одна и та же мера принуждения может быть направлена на достижение нескольких указанных выше целей. Так, самооборона в случае вооруженного нападения одного государства на другое играет одновременно роль меры пресечения и меры защиты (содействия восстановлению нарушенного международного правопорядка).

Меры ответственности тоже могут быть санкционными и несанкционными. Санкционные меры ответственности – своего рода завершение международно-правового принуждения. Вместе с тем в доктрине встречается точка зрения, согласно которой меры ответственности не должны включаться в число мер международно-правового принуждения и представляют собой самостоятельное явление.

Существуют материальные и психологические меры международно-правового принуждения (как и любого правового принуждения). *Материальные меры* связаны с тем или иным физическим действием (прекращение экономических отношений и т.д.). *Психологические меры* либо носят символический характер (предупреждение о том, что все последствия неправомерного поведения субъекта международного права лягут на нарушителя), либо содержат угрозу применения правомерных мер принуждения.

Наконец, в зависимости от участников межгосударственного общения, прибегающих к конкретной мере международно-правового принуждения, различают *индивидуальные* и *коллективные* меры. Меры, к которым прибегает международная организация, выступающая от собственного имени, следует считать коллективными. Деление мер принуждения на индивидуальные и коллективные относится лишь к международному праву.

9.2. Санкционные меры международно-правового принуждения

Существуют три категории индивидуальных материальных мер международно-правового принуждения: реторсии, репрессалии и вооруженные самозащитные меры. Генеральная Ассамблея ООН в резо-

люции 56/83 от 12 декабря 2001 г. приняла к сведению подготовленные Комиссией международного права статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния и включила их в приложение к данной резолюции. В статьях говорится о контрмерах, которые потерпевшее государство может применить против государства, ответственного за международно-противоправное деяние (т.е. международное правонарушение), и побудить его выполнить свои обязательства, обусловленные международно-правовой ответственностью. Однако контрмеры как таковые не нужно рассматривать как варианты ответственности. Они направлены на реализацию ответственности. В статьях специально не выделены реторсии и репрессалии. Они охватываются понятием контрмер. Однако и в доктрине, и в практике между ними продолжает проводиться различие. В ст. 50 репрессалии упомянуты. В ней предусматриваются контрмеры, которые не могут затрагивать: а) обязательств воздерживаться от угрозы силой или ее применения; б) обязательств по соблюдению основных прав человека; в) обязательств гуманитарного характера, запрещающих репрессалии; г) иных обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права. В ст. 51 указывается на то, что контрмеры должны быть соразмерны причиненному вреду.

Реторсии – ответные ограничительные меры. Они могут использоваться как ответ не только на международное правонарушение, но и на недружественный акт, формально не нарушающий международное право (например, ответное ограничение въезда на свою территорию граждан другого государства). Тогда такое ограничение не будет мерой международно-правового принуждения.

Реторсии, являющиеся ответом на международное правонарушение, не обязательно повторяют буквально то, что сделал правонарушитель (это может быть и разрыв дипломатических отношений).

Репрессалии – меры, принимаемые в ответ на международное правонарушение, представляющие собой действия, которые, если бы они были совершены государством первым, считались бы международными правонарушениями (например, ответное ограничение возможности иностранного дипломатического представительства реализовать право на беспрепятственную связь со своим государством).

В международном обычном праве уже в течение сравнительно длительного времени существуют определенные ограничения применения репрессалий. Наиболее важным является запрет вооруженных репрессалий, вытекающий из принципа неприменения силы. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных

отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. сказано: «Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы». Репрессалии не должны также противоречить принципу уважения прав человека.

Недопустимость вооруженных репрессалий не означает недопустимости так называемых военных репрессалий как реакции на нарушение неприятелем права вооруженных конфликтов. Однако и здесь есть ряд ограничений. В Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г., например, прямо или косвенно запрещен ряд действий, нарушающих права человека, осуществляемых в порядке репрессалий (пытки, изъятий, коллективных наказаний и т.д.).

Прибегать или не прибегать к репрессалиям – решает государство, руководствуясь политическими соображениями. В принципе репрессалии считаются исключительной мерой, которую применяют сравнительно редко.

Вооруженные самозащитные меры имеют целью не столько заставить нарушителя прекратить международное правонарушение, как применение реторсий или репрессалий, сколько пресечь правонарушение силами жертвы правонарушения. И разумеется, такие меры отличаются от реторсий и репрессалий тем, что предполагают использование вооруженных сил против нарушителя. Эти меры не должны противоречить принципу неприменения силы. Они включают прежде всего индивидуальную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН как меру индивидуального международно-правового принуждения в ответ на вооруженное нападение. Другие меры, относящиеся к этой категории, не так интенсивны и должны быть соразмерны посягательствам на безопасность государства, его территориальную целостность и неприкосновенность, а также политическую независимость, если посягательства имеют менее опасный характер, чем вооруженное нападение. Нередко указанные меры называли мерами самопомощи.

Считалось, что подобного рода меры государства должны применять в пределах своей территории. Исключения возможны при осуществлении преследования по горячим следам в открытом море, а также в случае нападения на военные объекты, расположенные на территории иностранного государства по соглашению с последним, либо на отдельные военные корабли в открытом море или военные самолеты, находящиеся в воздушном пространстве над открытым морем.

В настоящее время начинает признаваться правомерность проведения в исключительных ситуациях спецопераций против террористов на территории иностранного государства, если его власти не способны

или не желают своими силами воспрепятствовать их действиям. Соответствующие операции не должны иметь превентивный, упреждающий или тем более предвосхищающий характер, т.е. применяться в ответ лишь на предполагаемую угрозу совершения террористических актов или вероятность их совершения. Здесь также необходимо придерживаться правила соразмерности. Недопустимо проведение данных операций, если они могут повлечь за собой жертвы среди мирного населения или спровоцировать вооруженный конфликт. Если есть риск нарушения этих условий, то прибегать к таким операциям нельзя; если риск действительно велик, то их проведение следует рассматривать как чрезвычайную меру.

Коллективные материальные меры санкционного международно-правового принуждения можно подразделить на неинституционные и институционные.

Неинституционные меры применяются на основании соглашения между государствами без использования механизма международной организации. Они включают в себя обычно экономические санкции в ответ на нарушение каким-либо государством обязательства *erga omnes* (в отношении всего международного сообщества).

К ним можно отнести также коллективную самооборону (когда государства, не подвергшиеся вооруженному нападению, оказывают вооруженную поддержку жертве нападения). Примером самообороны можно считать операцию «Буря в пустыне», проводимую против Ирака с целью освобождения Кувейта, оккупированного иракскими войсками.

Нельзя считать коллективными неинституционными мерами санкции, вводимые против политически неугодных режимов.

«Санкции» против России, введенные США и ЕС, не могут быть оправданы, поскольку как минимум нарушают принцип сотрудничества — один из основных принципов международного права, и создают обстановку, чреватую угрозой международному миру и безопасности.

Институционные меры санкционного принуждения применяются по решению международной (межправительственной) организации. Они могут быть внутриорганизационными и внешними. Под внутриорганизационными мерами следует понимать меры, принимаемые в отношении государства — члена организации, которые ограничивают его деятельность в рамках организации.

К ним относятся, например, временное лишение права голоса, приостановление всех или некоторых прав и привилегий, вытекающих из членства в данной организации, исключение из организации. Принятие таких мер зависит от учредительного акта организации.

Внешние меры могут быть экономическими, политическими, военными. В учредительных актах международных организаций они предусматриваются реже, чем внутриорганизационные меры. Типичными примерами институционных мер являются меры, не связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 41 Устава ООН, и меры, связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 42 Устава ООН.

Механизм международной организации может использоваться и при осуществлении коллективной самообороны в случае вооруженного нападения на члена организации, учредительный акт которой это предусматривает. В такой ситуации коллективная самооборона приобретает характер институционной меры.

Вооруженные силы по решению Совета Безопасности ООН могут применяться как для подавления акта агрессии, так и против государства, угрожающего международному миру и безопасности, в отличие от самообороны, которая независимо от того, является ли она институционной или неинституционной мерой, представляет собой ответ на вооруженное нападение и не должна осуществляться в превентивном порядке, т.е. против государства, создающего угрозу международному миру и безопасности.

9.3. Несанкционные меры международно-правового принуждения

Основаниями для применения мер несанкционного международно-правового принуждения могут быть события (стихийные бедствия, эпидемии, выход из-под контроля технических средств и т.п.) и вооруженные конфликты либо угроза их возникновения как международного, так и немеждународного характера, создающие опасность для международного мира (если невозможно установить носителя угрозы или инициатора конфликта).

Меры несанкционного принуждения, как и меры санкционного принуждения, подразделяются на индивидуальные и коллективные. Круг этих мер по сравнению с кругом мер санкционного международно-правового принуждения отличается сравнительной узостью. Внешне они выглядят как международные правонарушения, таковыми не являясь, поскольку они оправдываются форс-мажорными обстоятельствами (особыми чрезвычайными силами), непреодолимой силой или крайней необходимостью.

Необходимо учитывать несколько условий при использовании мер несанкционного принуждения: а) прибегать к ним только при наступлении упомянутых обстоятельств, которые заинтересованное государство, как правило, могло предвидеть; б) исходить из того, что только принятие соответствующих мер дает основания надеяться на предотвращение или прекращение нанесения ущерба, поскольку обычные действия, не имеющие характера принуждения, явно недостаточны; в) исходить из того, что принятие указанных мер не должно затрагивать интересы других государств сверх минимума, который может потребоваться для противодействия угрозе нанесения ущерба или наносимому ущербу. Кроме того, должны соблюдаться и ограничения, вытекающие из принципов неприменения силы и уважения прав человека. Если эти ограничения относятся к репрессалиям (реакции на правонарушения), то тем более они должны относиться к действиям, не являющимся реакцией на правонарушения.

Один из известных примеров несанкционных мер – временное ограничение свободы сношений дипломатических представительств, введенное в 1944 г. Великобританией с целью воспрепятствовать утечке информации о готовящейся высадке войск союзников во Франции.

Четкого различия между форс-мажорными обстоятельствами, непреодолимой силой и крайней необходимостью ни в теории, ни в практике нет. Нет также единства мнений относительно применяемой для обозначения соответствующей ситуации терминологии.

В статьях об ответственности государств за международные противоправные деяния среди обстоятельств, исключающих противоправность действий государства, называется форс-мажор. Он рассматривается как непреодолимая сила или непредвиденное обстоятельство, не поддающиеся контролю государства, которые сделали в данных обстоятельствах выполнение обязательства материально невозможным (ст. 23). В число таких обстоятельств входят бедствие (ст. 24) и состояние необходимости (ст. 25). Хотя статьи говорят об обстоятельствах, освобождающих государства от ответственности, они в той или иной степени помогают понять, какие действия могут считаться мерами несанкционного международно-правового принуждения.

Сложившиеся международные обычаи и договорные нормы четко определяют перечень мер *индивидуального международно-правового несанкционного принуждения*. В качестве примера можно привести потерявший прежнюю актуальность институт ангарии (использование одним из воюющих государств транспортного средства нейтрального государства в случае крайней необходимости с обязательством его

вернуть и компенсировать причиненный ущерб), осмотр судов нейтральных государств военными кораблями воюющих.

Коллективные неинституционные меры несанкционного принуждения наиболее вероятны в случае стихийных или социальных бедствий. Основываются они чаще всего на договоренностях *ad hoc*, достигаемых в связи с конкретными ситуациями.

Применение *коллективных институционных мер несанкционного принуждения*, как показывает практика, типично для ситуаций, характеризующихся угрозой международному миру и безопасности. Их применение должно соответствовать прежде всего Уставу ООН. Если Совет Безопасности ООН констатирует наличие угрозы международному миру и безопасности, это далеко не всегда означает, что можно установить нарушителя принципа неприменения силы. По решению Совета Безопасности ООН в подобного рода ситуациях могут проводиться операции по поддержанию мира, в том числе с использованием вооруженных сил. Если признано целесообразным использовать вооруженные силы, то такие операции можно расценивать как коллективные институционные меры несанкционного принуждения.

В доктрине нет единства мнений по этому вопросу. Ряд авторов (в основном представители западной науки) придерживаются мнения, что указанные операции вообще не следует относить к мерам принуждения. Свою точку зрения они обосновывают главным образом тем, что вооруженные силы при проведении операций по поддержанию мира играют роль сдерживающего фактора и не ведут боевых действий. Другие авторы считают, что сам факт использования вооруженных сил — свидетельство применения меры принуждения, которая имеет превентивный характер и направлена на предотвращение ухудшения конфликтной ситуации. Несанкционной она является потому, что не применяется против какой-либо стороны, от которой исходит угроза. В пользу этого говорит и то обстоятельство, что в Уставе ООН предусматривается возможность осуществления принудительных и превентивных мер или действий (ст. 5, 50). Кроме того, в ст. 42 Устава к принудительным мерам с использованием вооруженных сил отнесена и демонстрация, которая прямо не связана с ведением боевых действий.

Не исключено применение коллективных институционных мер несанкционного принуждения и в случаях, не имеющих отношения к международному миру и безопасности, если это предусмотрено учредительными актами международных организаций.

9.4. Санкционная ответственность в международном праве

Понятие санкционной ответственности в международном праве. Можно различать санкционную (деликтную) международно-правовую ответственность в широком и узком смысле. В первом случае это обязанность субъекта международного права, прежде всего государства, претерпеть определенные неблагоприятные последствия, предусматриваемые международным правом, за совершенное международное правонарушение, которые представляют собой дополнительное правовое обременение. Во втором случае это претерпевание таких последствий.

Под дополнительными правовыми обременениями следует понимать неблагоприятные последствия для нарушителя, наступающие сверх тех, которые вытекают из мер предупреждения, пресечения или защиты. Они не сводятся к вынужденному в результате применения этих мер к нарушителю выполнению им нарушенного международно-правового обязательства. Дополнительные обременения могут быть как материального, так и морального плана.

В статьях об ответственности государств сказано, что государство, ответственное за международно-противоправное деяние, обязано его прекратить и представить заверения и гарантии его неповторения, если того требуют обстоятельства. Оно также обязано полностью возместить ущерб, нанесенный совершенным правонарушением, причем вред включает любой ущерб, материальный или моральный.

Может возникнуть вопрос, следует ли считать мерой ответственности выплату репараций в качестве возмещения материального вреда, причиненного вооруженным нападением, если репарации не могут полностью возместить ущерб. Общеизвестно, что репарации, которые должна была выплачивать Германия после поражения во Второй мировой войне, не покрывали полностью ущерб, нанесенный Советскому Союзу. Однако их рассматривают как одну из мер ответственности. Объяснить это можно тем, что выплата репараций требует от государства-нарушителя (и его населения) усилий экономического и психологического характера, которые могут считаться дополнительным правовым обременением независимо от того, покрывают ли они полностью причиненный вред. Иногда меры санкционной ответственности сливаются с мерами защиты, подобно тому как нередко сливаются в международном праве меры пресечения и меры защиты, что уже отмечалось. Это затрудняет четкое выявление в ряде случаев мер ответственности и приводит к тому, что некоторые авторы относят

международно-правовые экономические санкции и вообще систему принудительных средств воздействия на волю нарушителя к видам или формам ответственности, смешивая меры ответственности с другими мерами международно-правового принуждения.

Основания санкционной ответственности в международном праве.

Основаниями санкционной ответственности в международном праве являются международные правонарушения – нарушения международного права, совершаемые его субъектами. В статьях об ответственности государств 2001 г. международное правонарушение, совершаемое государством (которое встречается чаще международных правонарушений, совершаемых другими субъектами международного права), определяется следующим образом: «Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии: а) присваивается государству по международному праву; б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства».

«Присваиваться» государству или, иными словами, рассматриваться как его поведение может поведение его органов, лиц или образований, осуществляющих элементы государственной власти (причем и в тех случаях, когда они превышают свои полномочия), поведение лица или групп лиц, фактически осуществляющих элементы государственной власти в отсутствие или при несостоятельности официальных властей, а также поведение, которое государство принимает и признает в качестве собственного. Государство не может ссылаться на положения своего внутригосударственного права в качестве оправдания для невыполнения своих международно-правовых обязательств. Как поведение государства может рассматриваться и оказание им в значительных размерах помощи вооруженным бандам, иррегулярным силам, наемникам, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства. Это вытекает из п. «g» ст. 3 Определения агрессии, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1974 г. За действия частных лиц государство ответственности не несет.

Международные правонарушения подразделяются на ординарные (международные деликты) и нарушения обязательств *erga omnes*. Первые являются нарушениями обязательств в отношении какого-либо одного субъекта международного права, обычно государства или группы его субъектов. Вопрос об ответственности нарушителя в таких ситуациях может ставить лишь тот субъект, который пострадал. При нарушении обязательства *erga omnes* (в отношении всего международного

сообщества) вопрос об ответственности нарушителя вправе ставить любое государство.

Среди нарушений обязательств *erga omnes* выделяются международные преступления, тяжкие нарушения международного права, угрожающие всему международному сообществу. Такие преступления могут совершаться только субъектами международного права, прежде всего государствами. Понятие международного преступления возникло после Второй мировой войны под влиянием Нюрнбергского трибунала.

В первоначальном проекте статей об ответственности государств, предварительно одобренном Комиссией международного права ООН по докладу Р. Аго, содержался перечень международных преступлений. К ним были отнесены агрессия, установление и сохранение силой колониального господства, тяжкое и массовое нарушение обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты человеческой личности (рабство, геноцид, апартеид), тяжкое нарушение обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды. В окончательном тексте статей понятие международного преступления отсутствует. В нем говорится лишь в общей форме об ответственности за серьезное нарушение обязательства, вытекающего из императивной нормы международного права.

Нежелание оставлять в тексте статей положения, касающиеся международных преступлений, некоторые представители доктрины, в частности англосаксонской, оправдывают тем, что сам термин «международное преступление» может создать ложное представление о возможности привлечения государства к уголовной ответственности. В действительности этот термин — метафора. Он не означает преступления в уголовно-правовом смысле, а подчеркивает особую тяжесть, опасность данной категории международных нарушений. Его иногда смешивают с преступлениями международного характера (преступлениями по международному праву), которые время от времени тоже неточно называют международными преступлениями. Это преступления, влекущие за собой уголовную ответственность физических лиц, действия которых в том или ином масштабе признаны общественно опасными. Они могут быть связаны с международными преступлениями, если такие лица в силу занимаемого положения использовали государство в качестве орудия совершения международного преступления, или не связаны, если совершены частными лицами (пиратами, например). Факт отсутствия в статьях об ответственности государств понятия международного преступления не означает, что оно утратило свое значение в доктрине и практике. Во всяком случае, несмотря

на отсутствие общепризнанного перечня международных преступлений, не вызывает сомнений то, что к ним относятся агрессия и геноцид как государственная политика.

Формы и виды санкционной ответственности в международном праве. Устоявшейся классификации форм и видов санкционной ответственности в международном праве нет. В отечественной науке обычно различали две формы такой ответственности: материальную и нематериальную (называемую иногда морально-политической или политической, что вряд ли верно, так как это тоже юридическая ответственность). Каждую из них подразделяли на виды. Видами материальной ответственности, как правило, считали репарации и реституции, а нематериальной — ряд мер, которые никогда полностью не перечисляли из-за их разнообразия (начиная с принесения извинений и кончая временной оккупацией части или всей территории государства, влекущей за собой ограничение или временное лишение его международной дееспособности). Под реституцией понимали восстановление в прежнем положении, а под репарацией — возмещение причиненного ущерба в денежном выражении и посредством поставок разного рода объектов (оборудования, продуктов и т.д.).

В статьях об ответственности государств выделены три формы возмещения вреда: реституция, компенсация и сатисфакция. Эта классификация страдает определенной неполнотой. Временное ограничение или лишение государства дееспособности не укладывается в ее рамки.

В западной доктрине термин «репарация» используется в самом широком смысле как родовое понятие, охватывая любые меры, принятия которых сторона, предъявляющая претензию, ожидает от нарушителя: компенсацию, реституцию, сатисфакцию. При такой интерпретации репарации она будет означать любую форму или любой вид ответственности, исключая временное лишение дееспособности.

Придерживаясь той классификации форм и видов санкционной ответственности, которая была принята в отечественной науке (иногда ее виды называли формами, а формы — видами), нельзя, характеризуя материальную ответственность, сводить ее к репарациям и реституциям. В ряде работ указывается на то, что помимо репараций и реституций следует выделять ресторации и субституции, которые раньше склонны были относить к реституциям. Возврат одним государством другому ценностей, которые первое государство неправомерно вывезло, — это действительно восстановление ситуации в прежнем состоянии, реституция. Но восстановление разрушенного здания не является восстановлением ситуации в прежнем состоянии, так как

новое здание не будет прежним, даже несмотря на полное внешнее сходство с разрушенным. Восстановление здесь – ресторация. Замена каких-либо объектов, принадлежащих одному государству, которые были в результате неправомерных действий другого государства утрачены, равноценными объектами, например одних книг или скульптур другими, – субституция. Следует подчеркнуть, что материальная и нематериальная ответственность могут комбинироваться в различных сочетаниях.

Иные, чем государства, субъекты международного права тоже должны нести ответственность в случае совершения ими международных правонарушений. Особую актуальность приобретает вопрос об ответственности международных (межправительственных) организаций. В принципе может нести ответственность международная организация, если она, согласно ее учредительному акту, обладает в тех или иных пределах правом выступать в межгосударственных отношениях от собственного имени, т.е. обладает определенной международной правоспособностью, являясь тем самым субъектом международного права. Если международная организация не обладает международной правосубъектностью и ее решения принимаются от имени государств-членов, то вопрос может ставиться только об ответственности этих государств в случае совершения ими международного правонарушения с использованием механизма международной организации.

Каковы формы и виды санкционной ответственности международной организации, зависит от ее международной правоспособности. Комиссия международного права приняла в 2011 г. проект статей об ответственности международных организаций. В значительной степени они повторяют структуру статей об ответственности государств (в частности, в отношении форм ответственности). Проект должен быть рассмотрен Генеральной Ассамблеей ООН. В проекте указывается, в каких случаях государства несут ответственность за действия международных организаций. В проекте также есть пункт об ответственности государств за серьезные нарушения императивных норм.

В действующих международных договорах об ответственности международных организаций говорится в общих выражениях, без указания на конкретные формы и виды их ответственности. Так, ст. VI Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г. предусматривается, что в случае деятельности

в космическом пространстве международной организации ответственность за выполнение данного Договора несут наряду с международной организацией и государства, участвующие в Договоре. Более детальные соглашения по этим вопросам могут заключаться международными организациями с государствами, на территории которых они осуществляют свою деятельность.

9.5. Объективная ответственность в международном праве

Объективную (несанкционную) ответственность в международном праве называют также абсолютной. В широком смысле это обязанность субъекта международного права, прежде всего государства, терпеть определенные неблагоприятные последствия, предусмотренные международными договорами, которые заключаются в возмещении ущерба, причиненного деятельностью, не запрещенной международным правом, или какими-либо событиями, стихийными бедствиями и т.п., другому субъекту международного права. В узком смысле это претерпевание указанных последствий.

Возмещение ущерба в таких ситуациях не является реакцией на международное правонарушение, поэтому объективную ответственность нельзя рассматривать как ответственность в буквальном смысле этого слова. На протяжении ряда лет Комиссия международного права ООН разрабатывает проект статей, посвященных данному вопросу. В материалах Комиссии на английском языке для обозначения объективной ответственности используется термин *liability*, в отличие от термина *responsibility*, применяемого для обозначения санкционной ответственности. Тем самым подчеркивается, что это два разных явления.

Объективная ответственность предусматривается только в международных договорах. Не исключены и соглашения *ad hoc*, заключаемые в связи с конкретной ситуацией. Потребность в урегулировании соответствующих вопросов возникла главным образом в связи с научно-техническим прогрессом. Например, деятельность в космосе, использование ядерной энергии в мирных целях сопряжены с риском, хотя сама по себе деятельность такого рода вполне правомерна. В основном международные договоры, предусматривающие объективную (абсолютную) ответственность, относятся к деятельности, которая может привести к непредвиденным последствиям, т.е. отягощенной

риском причинить ущерб тем или иным государствам, их физическим и юридическим лицам.

Наиболее часто в качестве примера договорного закрепления объективной ответственности приводят ст. II Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., которая гласит: «Запускающее государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете».

Существует также ряд других международных договоров, предусматривающих объективную ответственность: Венская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, связанной с использованием атомной энергии, 1963 г., Брюссельская конвенция об ответственности за морские перевозки ядерных материалов 1971 г. и др. Практически в таких договорах речь идет о материальной ответственности в виде денежной компенсации.

Объективную ответственность может нести в соответствии с условиями договора и международная организация. Например, ст. II Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. относится и к любой международной межправительственной организации, которая осуществляет космическую деятельность, если эта организация заявляет, что принимает на себя права и обязанности, предусмотренные Конвенцией, и если большинство государств — членов этой организации являются участниками Конвенции и Договора о космосе 1967 г.

Следует отметить, что число договоров, предусматривающих объективную ответственность, возрастает.

Вопросы для обсуждения

1. В чем заключается различие между индивидуальными и коллективными мерами международно-правового принуждения?

2. В чем заключается различие между реторсиями и репрессалиями?

3. Что такое вооруженные самозащитные меры?

4. В чем заключается различие между санкционной и объективной ответственностью в международном праве?

5. Несет ли государство ответственность за действия частных лиц?

6. В чем заключается различие между ординарными международными «нарушениями и международными преступлениями»?

7. В чем заключается различие между реституциями и репарациями?

Литература

Василенко В.А. Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976.

Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966.

Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004.

Мазов В.А. Ответственность в международном праве. М., 1979.

Манийчук Ю.В. Последствия международного правонарушения. Киев, 1987.

Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2011.

Раскалей С.Б. Объективная ответственность в международном праве. Киев, 1985.

Ушаков Н.А. Основания международной ответственности государств. М., 1983.

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

ГЛАВА 10. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

10.1. Право международных договоров как отрасль международного права. – 10.2. Национальное право и международные договоры Российской Федерации. – 10.3. Международные договоры как акты международного права. – 10.4. Заключение международных договоров. – 10.5. Оговорки и заявления к международным многосторонним договорам. – 10.6. Депозитарий многостороннего договора и его функции. – 10.7. Регистрация и опубликование международных договоров. – 10.8. Недействительность международных договоров. – 10.9. Соблюдение, применение и изменение международных договоров. – 10.10. Последствия недействительности, прекращения, приостановления действия и изменения международных договоров. – 10.11. Договоры и третьи (не участвующие) государства. – 10.12. Международные договоры в упрощенной форме. – 10.13. Юридическая природа Заключительного акта СБСЕ 1975 г.

10.1. Право международных договоров как отрасль международного права

Современное право международных договоров представляет собой отрасль общего международного публичного права, состоящую из приведенных в систему обычно-правовых и договорно-правовых принципов и норм, устанавливающих основания действительности договора, порядок его заключения, введения в силу и действие, применения, изменения, приостановления действия, прекращения, регистрации и официального опубликования.

В 1969 г. на дипломатической конференции в Вене была принята Конвенция о праве международных договоров, заключаемых между государствами, которая вступила в силу в 1980 г. (далее – Венская конвенция 1969 г.). Венская конвенция 1969 г. является основополагающим универсальным договорным кодификационным актом, своеобразным «договором о договорах». Большинство ее норм и принципов, имея обычно-правовое происхождение, получило договорную

форму, точное изложение их действительного юридического смысла. Государства, не участвующие в этой Конвенции, ссылаются на нее как на источник *обычного* права международных договоров.

Российская Федерация является участницей Венской конвенции 1969 г. на основании ратификационной грамоты Президиума Верховного Совета СССР о присоединении, сданной на хранение депозитарию — Генеральному секретарю ООН в 1986 г. Для Российской Федерации Венская конвенция 1969 г. является обязательной с 1986 г. Ратификация Советским Союзом Венской конвенции имела форму Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1986 г. № 4407-ХІ.

На базе Венской конвенции 1969 г. была разработана и в 1986 г. в Вене принята конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, однако эта Конвенция в силу не вступила.

В 1978 г. была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров, которая вступила в силу в 1996 г.

Кроме норм, содержащихся в перечисленных актах, к праву международных договоров относятся также специальные нормы, не нашедшие своего закрепления в упомянутых актах, но имеющие отношение к международным договорам, содержащиеся, в частности, в ст. 102, 103 Устава ООН, а также в многочисленных других международно-правовых документах.

Другие, кроме государств, субъекты международного права могут применять ее нормы, хотя в ней не участвуют.

Международные договоры, как и национальные законы государств, не имеют обратной силы, если только их участники не наделят их такой силой. Сама Венская конвенция 1969 г. не имеет обратной силы.

10.2. Национальное право и международные договоры Российской Федерации

В России действует Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (принят ГД ФС России 16 июня 1995 г.) (далее — Закон 1995 г.), определяющий порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров России.

В случае коллизии российского Закона 1995 г. и Венской конвенции 1969 г. подлежит применению Конвенция.

Для целей *разграничения внутригосударственной компетенции* по вопросам заключения международных договоров России закон подразделяет международные договоры страны на *межгосударственные*,

межправительственные и межведомственные. Такое подразделение носит исключительно национально-правовой характер. Международное право не знает такого разделения, как не знает иерархии международно-правовых актов. Какой бы орган ни заключил договор, он *обязывает государство*. Все международные договоры независимо от органов государства или иных уполномоченных лиц, заключивших договор, *обладают одинаковой юридической силой*.

Закон 1995 г. содержит норму, согласно которой Конституционный Суд РФ вправе проверять на соответствие Конституции только договоры, не вступившие для РФ в силу (проекты договоров). Законодатель исключил таким путем саму возможность коллизии между Конституцией РФ и ее международным договором.

В отличие от Венской конвенции 1969 г. Закон 1995 г. *имеет обратную силу*; он распространяет свое действие на международные договоры СССР как государство – продолжатель СССР.

Субъекты Российской Федерации не являются государствами и не вправе заключать международные договоры от своего имени. Согласно ст. 4 Закона 1995 г. Российская Федерация заключает международные договоры по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции субъектов Федерации, с их согласия.

На МИД России возложены разработка проектов международных договоров России, подготовка предложений о заключении, прекращении и приостановлении действия международных договоров России, осуществление наблюдения за выполнением договоров России, участие в подготовке предложений по приведению в соответствие правовых актов России ее международно-правовым обязательствам, обеспечение функционирования единой государственной системы регистрации и учета международных договоров России, содействие развитию международных связей субъектов России. Регистрации подлежат международные договоры, вступившие в силу.

10.3. Международные договоры как акты международного права

Нормы современного международного права создаются, изменяются и прекращаются международными договорами и обычаями, причем договорам принадлежит ведущая роль.

Благодаря тому, что субъекты международного права являются носителями публичной власти, что над ними нет никакой другой публичной

власти, кроме них самих, а отношения между ними суть отношения между властями, правила поведения, обязанности и права для них вырабатывают они сами путем соглашения. Международный договор можно определить как *явно выраженное соглашение между субъектами международного права о своих правах и обязанностях*. В отличие от договора международно-правовой обычай принято определять как молчаливое соглашение.

Международные договоры отражают и фиксируют результаты борьбы и сотрудничества государств, служат инструментом разрешения конфликтов интересов в бесчисленных сферах межгосударственных и международных отношений. В универсальных международных договорах закрепляются и защищаются наиболее охраняемые ценности и интересы всех государств и всех народов, в первую очередь международный мир и безопасность.

По содержанию международных договоров можно судить о состоянии и тенденциях развития международных и межгосударственных отношений, о юридических идеях и представлениях предшествующих поколений, о характере международных предписаний, о дозволенном и запрещенном в ту или иную историческую эпоху. Сохранившиеся до наших дней тексты международных договоров являются ценнейшими юридическими, историческими и культурными памятниками, важнейшими источниками философской и дипломатической мысли. Некоторые из них дошли до наших дней, сохранив значение действительных международных обязательств.

В составе норм права международных договоров существенное место занимают нормы, созданные договорами международных организаций с государствами и между собой.

В процессе заключения международных договоров участвуют главы государств, главы правительств, министры иностранных дел, главы других ведомств, их представители и дипломатические агенты, парламенты государств и уполномоченные должностные лица международных организаций.

Согласно п. «а» ст. 2 Венской конвенции 1969 г. договор между государствами 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». Этим нормативным определением Конвенция ограничила свое действие по кругу лиц (государства) и предметную сферу действия (договоры

в письменной форме). Международные договоры *не в письменной форме* по-прежнему регулируются международными обычаями.

Вступившие в силу международные договоры характеризуются как согласительные-волевые, юридически значимые действия представителей государств, международных межправительственных организаций и других субъектов международного права, направленные на установление между ними (субъектами) международных обязательств.

Волеизъявление представителей субъектов международного права признается правильным выражением правовой позиции представляемого государства или иного субъекта международного права лишь в том случае, если оно свободно от всякого насилия и иного подобного влияния, такого как подкуп, обман, введение в заблуждение.

В результате согласованного в договоре волеизъявления между участниками договора возникает *обязательство (vinculum juris)*. Не относятся к международным договорам международные соглашения, не направленные на возникновение прав и обязанностей.

Как и всякий нормативный акт, международный договор имеет собственные сферы действия: пространственную, предметную, во времени и по кругу лиц. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» распространяет свое действие на договоры России как с государствами, так и с международными организациями.

Согласование текста международного договора может осуществляться в ходе прямых или непрямых переговоров и (или) посредством переписки, обмена нотами, письмами, телеграммами, электронными и факсимильными сообщениями.

В состав договора входят относящиеся к нему документы переписки и приложения, такие как схемы, планы, карты и т.д. Для возникновения международного договора необходимы как минимум два субъекта международного права.

10.4 Заключение международных договоров

Заключением договора принято считать последовательное совершение уполномоченными представителями субъектов международного права всех международных и внутригосударственных процедур вплоть до момента, когда договор вступит в силу.

Согласно Венской конвенции 1969 г. *представителем государства* является лицо, обладающее полномочиями, удостоверяющими право

этого лица на ведение переговоров, принятие текста договора, установление его аутентичности, а также на выражение согласия государства на обязательность для него договора.

Полномочиями называется документ, выданный представителю государства или иного субъекта международного права на совершение определенных действий, направленных на заключение международного договора. Право установления органа, в чью компетенцию входит выдача полномочий, принадлежит участнику договора, если не имеется иной специальной договоренности.

Полномочия по международному праву имеют такой же правовой смысл, как и доверенность по внутреннему праву: представитель создает своим согласием права и обязанности не для себя лично, а для представляемого им субъекта права.

Представители субъектов международного права действуют либо на основании полномочий и в объеме прав, указанном в полномочиях, либо *ex officio*, т.е. в силу занимаемой должности или выполнения функций.

Согласно п. «а» ст. 7 Венской конвенции 1969 г. в силу своих функций и без необходимости предъявления полномочий главы государств, главы правительств и министры иностранных дел считаются представляющими свое государство для совершения всех актов, относящихся к заключению международных договоров.

В двусторонних переговорах представители государств обмениваются своими полномочиями, а на международных конференциях полномочия сдаются в комитет по проверке полномочий, составляющий доклад о результатах проверки полномочий, для его утверждения на конференции.

Если представитель государства явится на переговоры без полномочий, это может теоретически повлечь недействительность согласия представляемого таким лицом государства, однако на практике до этого дело не доходит, поскольку временные полномочия могут быть представлены телеграммой с заверением, что подлинные полномочия будут представлены дополнительно. Кроме того, норма Венской конвенции 1969 г. прямо допускает участие лица в переговорах без полномочий, если из договорной практики партнеров по переговорам или из иных обстоятельств следует, что эти партнеры были намерены рассматривать такое лицо как представляющее государство для совершения определенных действий и не требовать соответствующих полномочий.

Главы дипломатических представительств в силу своих функций считаются представляющими без полномочий свои государства в целях

принятия текста двустороннего договора без права выражать согласие на обязательность договора.

Главы миссий при международных организациях и на международных конференциях также считаются представляющими без полномочий свои государства в целях принятия текста международного договора. На подписание международного договора главы упомянутых миссий должны предъявить полномочия.

Выход представителя государства за пределы своих полномочий (*ultra vires*) при совершении акта, относящегося к заключению договора, приводит к тому, что совершенный акт не имеет юридического значения и влечет необходимость дополнительного подтверждения государством совершенного акта.

Выработка и согласование текста международного договора осуществляются по дипломатическим каналам, в ходе двусторонних переговоров, на международных конференциях и в рамках международных организаций.

Архивные материалы переговоров и документы переписки не утрачивают своего правового значения. Согласно нормам права международных договоров о толковании международных договоров такие материалы являются средством исторического толкования договоров в случае споров относительно смысла положений договоров, если иные средства толкования не привели к удовлетворительному результату.

Согласно Венской конвенции 1969 г. термин «участник» (договора) означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор вступил в силу. В двусторонних договорах понятия «участник» и «сторона» договора совпадают, но могут и не совпадать в тех случаях, когда одной стороной в двустороннем договоре является группа государств. Так, мирные договоры 1947 г. строились по схеме: на одной стороне государства-победители, на другой – побежденное государство.

Международные договоры, оформляемые в виде юридических документов, такие как конвенции, составляются по следующей схеме: наименование, преамбула, центральная и заключительная части. Соглашения в упрощенной форме (договоренности), такие как меморандумы, декларации и другие акты, менее формальны, их структура более свободна.

Выработка и согласование текста договора завершаются его *принятием* (ст. 9 Конвенции) путем голосования или консенсусом (без голосования). На конференциях с большим числом государств текст договора принимается голосованием на пленарном заседании $\frac{2}{3}$ голосов

присутствующих на конференции делегатов, если этим же числом голосов не достигнута договоренность об ином порядке принятия текста. В сложных случаях текст договора принимается сначала в том комитете конференции, в котором текст вырабатывался и согласовывался, затем в редакционном комитете и лишь после этого на пленарном заседании конференции, причем по предварительной договоренности или в соответствии с процедурой принимаются разделы (главы) договора или каждая статья отдельно, затем в целом, а результаты голосования заносятся в протоколы конференции.

Принятие текста договора, выработанного в международных организациях, происходит по правилам голосования, применяемым в том ее органе, который принимает текст договора.

Установление аутентичности (окончателности, подлинности и неизменности) принятых текстов международного договора — стадия заключения договора, означающая завершение согласования текстов договора, влекущее возникновение международного обязательства, запрещающего вносить в одностороннем порядке изменения в аутентичные тексты. Формулировки «причем оба текста имеют одинаковую силу» или «все тексты являются равно аутентичными» означают только окончательность *текста*, а не обязательность договора.

Статья 85 Венской конвенции 1969 г. содержит образцовую формулировку об аутентичности текста Конвенции: «Подлинник настоящей Конвенции, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. В удостоверение чего нижеподписавшиеся полномочные представители, должным образом уполномоченные своими правительствами, подписали настоящую Конвенцию. Совершено в г. Вене двадцать третьего мая тысяча девятьсот шестьдесят девятого года».

Могут быть использованы следующие способы установления аутентичности текста:

— *парафирование* текста договора — постановка инициалов уполномоченных в согласованных частях текста во избежание разногласий по поводу формулировок;

— *подписание* договора, подлежащего в дальнейшем ратификации, утверждению или принятию. Такое подписание не означает согласия на обязательность договора;

— *включение* текста договора в состав документов заключительного акта или иного итогового документа международной конференции, подписываемого участниками,

– *включение* текста договора в состав резолюции органа международной организации в качестве ее приложения;

– *подписание* договора *ad referendum* означает установление аутентичности и одновременно согласие на обязательность договора, данное под условием дополнительного подтверждения этого согласия. По получении подтверждения согласия договор вступает в силу с даты подписания *ad referendum*, а если подтверждение согласия не поступит, то договор не вступает в силу (отлагательное условие);

– окончательное *подписание* договора означает одновременно и согласие на обязательность договора (если об этом сказано в тексте), и установление его аутентичности.

Международный договор не обязывает государство без выражения его согласия на обязательность (*opinio juris*). Нормы Венской конвенции 1969 г. установили семь форм выражения согласия государств на обязательность для них договоров: 1) подписание договора, если в тексте закреплено положение о том, что договор вступает в силу с момента подписания; 2) обмен нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор; 3) ратификация договора; 4) принятие договора; 5) утверждение договора; 6) присоединение к договору; 7) любой другой способ выражения согласия на обязательность международного договора, о котором была достигнута договоренность в любой форме.

Все вышеизложенные способы выражения согласия на обязательность международного договора имеют одинаковую силу. Сила согласия государства на обязательность для него договора не зависит от формы выражения такого согласия и органа государства, давшего такое согласие. Выбор формы выражения согласия на обязательность договора зависит от договоренности сторон.

1. Наиболее распространенной формой выражения согласия на обязательность договора является окончательное *подписание* договора, о чем в заключительных статьях договора делается соответствующая запись.

2. Согласно ст. 13 Венской конвенции *обмен документами, образующими договор*, как форма выражения согласия на обязательность, относится к международным соглашениям в упрощенной форме. Чаще всего такие соглашения встречаются в двусторонних отношениях.

3. *Ратификация* международного договора как способ выражения согласия на его обязательность чаще всего требуется тогда, когда вступление договора в силу потребует изменения законов, а пока такие изменения еще не произведены — признания за ратифицированным

договором большей юридической силы в случае его коллизии с законами или административными правилами. В разных странах акты о ратификации международных договоров имеют разную форму; международное право не устанавливает обязательство о форме ратификации. В России ратификация имеет форму закона.

4. *Принятие международного договора* как способ выражения согласия государства на обязательность договора означает чаще всего и в зависимости от договоренности присоединение к договору путем его принятия на условиях, предусмотренных в тексте договора, и в случаях, когда предусматривается именно *принятие* (например, Устав ВОЗ). Кроме того, принятие договора может применяться вместо ратификации в случаях, когда договор не подлежит ратификации (например, «подписание *ad referendum* договора при условии его принятия»). Направление контрагентам или депозитарию письменного документа о принятии государством международного договора означает, что соблюдена внутрисударственная процедура, предусмотренная для выражения согласия на обязательность договора, а сама процедура принятия договора устанавливается государством самостоятельно и может быть различной в разных странах. Важно, чтобы контрагентам было сообщено о том, что договор принят в соответствии с национальными процедурами. Для универсальных международных договоров обычно предусматривается парламентская процедура принятия, придающая согласию государства надлежащий вес и авторитет. В документе (нота или письмо главы государства или правительства) о принятии договора указывается орган, осуществивший принятие договора.

5. *Утверждение* (конфирмация) международного договора означает одобрение международного договора правительством или другим исполнительным государственным ведомством при условии, что заключение данного международного договора отнесено к его компетенции. Обычно документ об утверждении международного договора подписывается министром иностранных дел. Такая подпись снимает всякие сомнения, которые могли бы возникнуть относительно компетенции исполнительного органа, утвердившего международный договор.

6. *Присоединение* государства к международному многостороннему договору – способ выражения согласия на обязательность международного договора и одновременно способ заключения международного договора для не участвующего в договоре государства на тех условиях присоединения, которые предусмотрены самим договором. Присоединение к договору возможно и в тех случаях, когда присоединяющееся государство не участвовало в заключении договора, и в тех случаях,

когда оно участвовало в согласовании текста договора и подписало его, но не выразило своего согласия на обязательность договора. Присоединение к многостороннему международному договору может происходить в форме нотификации, утверждения, принятия или в иной форме, о которой имеется договоренность.

Присоединение допускается к договорам, вступившим и не вступившим в силу. В первом случае договор станет обязательным для присоединяющегося государства с даты представления депозитарию документов о присоединении к договору, во втором случае — с даты вступления самого договора в силу, если он соберет предусмотренное в нем количество ратификаций.

Разрешается свободное присоединение к многосторонним универсальным международным договорам. Такие договоры называются «открытыми». Имеется доктрина, согласно которой любое государство вправе присоединиться к любому международному договору универсального характера. Венская конвенция 1969 г. содержит устаревшую дискриминационную норму, согласно которой участниками этой Конвенции могут быть лишь государства — члены ООН.

10.5. Оговорки и заявления к международным многосторонним договорам

К многосторонним международным договорам могут быть заявлены оговорки при условии, что в их текстах отсутствует согласованный запрет на оговорки. К двусторонним договорам оговорки не допускаются.

Оговоркой называется одностороннее заявление участника договора, направленное на исключение или изменение договорного обязательства, сделанное перед выражением согласия на обязательность договора. В Российской Федерации оговорки к многосторонним договорам России формулируются в текстах законов о ратификации.

После выражения согласия на обязательность международного договора оговорки не заявляются. Оговорку можно заявить в письменной форме при подписании договора, ратификации, принятии, утверждении, присоединении или при выражении иной формы согласия на обязательность договора. Оговорка должна быть совместимой с объектом и целями договора; она не изменяет положений договора для других участников, не сделавших оговорок.

Заявлением называется односторонняя интерпретирующая декларация, не направленная на изменение договора, но содержащая раз-

яснение понимания государством договора или иных обстоятельств, различные политические и правовые оценки. Заявления делаются в том же порядке, что и оговорки. В отличие от оговорок заявления не нарушают целостность договора и не требуют выяснения вопроса о делимости договора и допустимости оговорок к нему.

Другой участник договора вправе заявить возражения против оговорки, и в таком случае положение договора, к которому относится оговорка, не применяется между двумя этими участниками.

Если другой участник не заявил возражений против оговорки, он считается молчаливо согласившимся с односторонним изменением положения договора в связи с поступлением оговорки. Участник договора, заявивший оговорку, вправе в любое время снять ее. Возражение против оговорки также может быть снято в любое время.

10.6. Депозитарий многостороннего договора и его функции

Депозитарий — хранитель подлинников многостороннего договора и всех относящихся к нему документов (заявлений, дополнительных соглашений, оговорок, деклараций о присоединении, о денонсации и т.д.), осуществляющий оформление, получение и отправку документов, относящихся к хранимым международным договорам.

Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или ее генеральный секретарь. Если депозитариями назначено несколько государств, они согласовывают свои действия, информируют друг друга о количестве государств, депонировавших у них договоры, о присоединении к договору новых государств, о дате открытия договора для подписания и т.д.

Так, депозитариями Договора о запрещении испытаний ядерного оружия 1963 г. и Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. назначены правительства СССР (России), США, Великобритании.

Согласно Венской конвенции 1969 г. к функциям депозитария относятся: хранение подлинных документов; заверение копий договора; перевод текстов договора на иностранные языки и препровождение их участникам и другим государствам, имеющим право стать участниками договора; информирование о полученных им ратификационных грамотах или документах о присоединении, об уведомлениях и о сообщениях, относящихся к договору.

Если депозитарием является государство, оно не вправе выйти за пределы функций депозитария, вступать в разногласия с другими государствами по политическим вопросам их участия в международном договоре.

10.7. Регистрация и опубликование международных договоров

Регистрация и опубликование международных договоров не являются стадиями заключения международных договоров, потому что осуществляются после того, как процесс заключения договоров окончен и они вступили в силу.

Действительность, юридическая сила и обязательность международного договора не зависят от его регистрации и опубликования. Зарегистрированные и опубликованные и незарегистрированные и неопубликованные международные договоры действительны и имеют одинаковую юридическую силу. В этом состоит отличие незарегистрированных международных договоров от некоторых незарегистрированных контрактов внутреннего права, которые, не будучи зарегистрированными, не считаются заключенными. Международно-правовое значение регистрации и опубликования международных договоров состоит в достижении публичности в сфере договорной деятельности государств. Пределы этой гласности определяют сами договаривающиеся государства.

В соответствии с обычно-правовой практикой международные договоры подлежат *международной регистрации* и опубликованию в следующем порядке.

Вступивший в силу подлежащий международной регистрации договор в зависимости от его характера направляется для регистрации в секретариаты ООН, ИКАО, МАГАТЭ, МОТ и (или) других регистрирующих организаций, например региональных организаций, таких как Лига арабских государств и др.

Обязанность международной регистрации международных договоров в соответствующих секретариатах международных организаций несут не организации, а сами государства — участники договора.

Зарегистрированные в Секретариате ООН международные договоры публикуются Секретариатом ООН в официальных сборниках международных договоров «*Treaty series*» на языке подлинника вместе с английским и французским переводами и рассылаются государствам — членам ООН.

Кроме международной регистрации договоров существует *внутри-государственная регистрация*. Официальным регистрирующим органом в России является МИД России.

Различают официальное и неофициальное опубликование международных договоров. Для того чтобы опубликование текста договора считалось официальным, оно должно быть выполнено в установленных нормой права специальных или назначенных для этого средствах печати. Официальное опубликование международных договоров называется промульгацией. Неофициально опубликованные тексты международных договоров не подлежат официальному применению. Международное опубликование многосторонних договоров, принятых в рамках СНГ, осуществляется в специальном издании «Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств».

10.8. Недействительность международных договоров

Действительность международного договора — это его юридическая полноценность. *Недействительность* международного договора устанавливается на основании норм международного права; государства не вправе ссылаться на положения своего внутреннего права как на основание недействительности международного договора. Все признаки и основания недействительности международных договоров перечислены в Венской конвенции 1969 г. и являются исчерпывающими. Статьей 42 Конвенции установлена императивная норма международного права о том, что действительность договора или согласие государства на обязательность для него договора может оспариваться только на основании Конвенции 1969 г.

Недействительность международного договора означает его ничтожность; эти два понятия — недействительности и ничтожности — по международному праву являются тождественными и означают отсутствие какого-либо юридического их значения. Недействительность (ничтожность) международного договора возникает либо вследствие существенного нарушения международного права в момент заключения международного договора, либо вследствие вступления международного договора в противоречие с возникшей императивной нормой международного права, которой не было в момент заключения договора. В первом случае принято говорить, что договор абсолютно ничтожен с самого начала (*ab initio* или *ab ovo*), во втором — что до-

говор ничтожен полностью или частично с момента возникновения обстоятельств его ничтожности (*ex tunc*).

Главным, но не единственным условием действительности международного договора является правомерность (законность) согласия государства на обязательность для него международного договора, выраженного должным образом уполномоченными лицами в условиях свободы воли. Порок воли представителей государства может наступить в результате любой формы насилия над их личностью, обмана, введения в заблуждение, применения к ним любых иных мер, способных повлечь порок их воли.

Венская конвенция 1969 г. признает в качестве одного из оснований недействительности международного договора подкуп представителя государства (ст. 50), причем право ссылаться на подкуп как на основание недействительности договора принадлежит тому государству, чей представитель был подкуплен. Такое же право принадлежит тому государству, чей представитель был введен в заблуждение и допустил ошибку в вопросе факта, поскольку признается, что государство не может ошибаться в вопросах права.

Противоречие международного договора императивной норме общего международного права *jus cogens* влечет его ничтожность. Императивные нормы *jus cogens* являются безусловно обязательными, они, подобно конституционным нормам внутреннего права, обладают наивысшей юридической силой и служат критерием законности всех других норм и принципов.

10.9. Соблюдение, применение и изменение международных договоров

Нормы Венской конвенции 1969 г. о соблюдении, применении и толковании международных договоров сгруппированы и выделены в самостоятельную ч. III Конвенции, состоящую из четырех разделов. Первый раздел открывается ст. 26 под наименованием «*Pacta sunt servanda*», сформулированной следующим образом: «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться».

Pacta sunt servanda — императивная норма международного права, касающаяся договоров и входящая в состав императивного принципа добросовестного соблюдения международных обязательств. Под применением международного договора подразумевается поль-

зование правами по договору и исполнение предусмотренных им обязанностей.

Добросовестность как юридическое понятие со всей спецификой его применения к государствам содержит человеческое представление о чести и достоинстве государства, порядочности его лидеров, означает отсутствие двуличия во взаимоотношениях государств, выполнение договорных обязательств в полном объеме и в условленный срок — словом, это такое поведение, которое должным образом соответствует объекту и цели договора. Добросовестность должна сопровождать договор и тогда, когда он подвергается процедуре изменения, прекращения или приостановления его действия.

Всегда имеется некоторое количество «бумажных договоров», не выполняемых на практике всеми их участниками. По молчаливому согласию всех участников такие договоры как бы предаются забвению до той поры, пока в них не возникнет потребность. Такое поведение не считается признаком недобросовестного выполнения договорных обязательств.

10.10. Последствия недействительности, прекращения, приостановления действия и изменения международных договоров

С момента прекращения договора или выхода из многостороннего договора его участник более не связан договорными обязательствами.

Правомерными основаниями прекращения договора или выхода из него являются либо те, которые указаны в тексте договора, либо те, которые содержатся в нормах права международных договоров (например, аннулирование).

К правомерным основаниям прекращения договора относятся: соглашение о прекращении договора, истечение срока действия договора, выполнение всеми участниками в полном объеме всех обязательств по договору или прощение долга, заключение нового договора по тому же вопросу с теми же участниками (новация договора), грубое нарушение договора партнерами, коренное изменение обстоятельств, делающее применение договора бессмысленным или опасным (*rebus sic stantibus*), возникновение новой императивной нормы *jus cogens*, несовместимой с договорными обязательствами, возникновение вооруженного конфликта, разрыв дипломатических и консульских отношений, если эти обстоятельства являются существенными для договора.

В зависимости от делимости или неделимости договора и иных обстоятельств прекращение договора или выход из него может быть полным или частичным.

Основания прекращения договора не обязательно и не автоматически влекут прекращение договора или выход из него. Некоторые из обстоятельств, способных повлечь прекращение договора, могут явиться основаниями для приостановления действия. Например, ненадлежащее выполнение или даже существенное нарушение договора контрагентом или разрыв отношений с ним может явиться основанием для приостановления действия договора.

Для *приостановления* действия договора могут быть и самостоятельные основания, не являющиеся основаниями для прекращения договора. Приостановление действия договора может быть предусмотрено самим договором или соглашением участников договора о приостановлении действия договора.

Разрыв дипломатических и консульских отношений в общем не влияет на действие договоров и лишь тогда является основанием для приостановления действия договора, когда наличие этих отношений существенно необходимо для выполнения договора.

Венская конвенция 1969 г. (ст. 61) ввела норму о том, что если причиной невозможности выполнения договора является «безвозвратное исчезновение или уничтожение объекта, необходимого для выполнения договора», то это обстоятельство является основанием для прекращения договора. Если же невозможность выполнения договора является временной, то это обстоятельство является основанием лишь для приостановления действия договора на время невозможности его выполнения. Невозможность выполнения договора, созданная участником, не освобождает его ни от обязательств, ни от международно-правовой ответственности за деликт.

Приостановление действия договора означает перерыв его действия на срок действия обстоятельств, повлекших приостановление действия договора. Основание невозможности выполнения договора вследствие непреодолимой силы отличается от основания коренного изменения обстоятельств, существовавших при заключении договора. Коренное изменение обстоятельств принято называть клаузулой *rebus sic stantibus*.

Коренным изменением Конвенция признает лишь такое редчайшее изменение обстоятельств, составлявшего существенное основание согласия участников на обязательность договора, которое коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению.

В 1966 г. в качестве основания для выхода из военных структур НАТО Франция применила эту клаузулу, когда сочла, что проведение самостоятельной военной политики больше соответствует интересам национальной безопасности страны, нежели нахождение в военной организации НАТО, но вообще это основание коренного изменения обстоятельств подлежит применению в абсолютно исключительном, крайнем случае, например в случае физического исчезновения партнера.

Государство не имеет права ссылаться на коренное изменение обстоятельств в отношении договора, устанавливающего границу, а также в случае, если оно само совершило нарушение обязательства. Разрешается приостановить действие договора при наличии коренного изменения обстоятельств.

Венская конвенция 1969 г. установила, что не считается обстоятельством прекращения или приостановления действия договора уменьшение числа участников многостороннего договора. Например, в случае, если из какой-либо конвенции, набравшей 60 ратификаций и вступившей в силу, вышло 20 государств, то конвенция сохраняет силу для оставшихся 40 государств-участников.

Венская конвенция 1969 г. установила, что если двусторонний договор нарушил один участник, то право прекратить или приостановить действие этого договора принадлежит другому участнику, но если многосторонний договор существенно нарушил один его участник, то право прекратить или приостановить действие договора возникает с общего согласия всех других сторон. В порядке исключения из этого правила Конвенция предусмотрела право выйти индивидуально из многостороннего договора или приостановить свое участие в нем государства, особо пострадавшего в результате нарушения договора. Критерии того, насколько «особо» пострадало государство, не установлены, но они должны быть очевидными.

Конвенция исходит из принципа ответственности, согласно которому существенное нарушение договора одним участником дает право другому участнику на выход из договора. Но самому нарушителю договора (делинквенту) право на прекращение договора не принадлежит; после нарушения им договора он несет обязанность возместить вред, причиненный нарушением договора.

Estoppel – реципированный Венской конвенцией 1969 г. из англосаксонской системы права международно-правовой принцип, в соответствии с которым в случае, если государство явно или молчаливо (в силу своего поведения) согласилось, что договор для него остается в силе после ставших ему известными оснований прекращения

договора, то оно больше не вправе ссылаться на такие основания с целью прекращения договора. И это касается не только договоров: государство теряет право отрицать то, что до этого им было признано или принято; согласие государства на обязательность договора нельзя взять обратно.

Если были совершены действия по выполнению договора, признанного впоследствии недействительным, то все участники возвращаются в первоначальное положение, существовавшее до заключения недействительного договора (реституция). Это значит, что каждый участник недействительного договора имеет право потребовать от других его участников создать, насколько это возможно, положение, которое существовало бы, если бы действия по выполнению недействительного договора не были совершены.

Прекращение договора по основанию его противоречия императивной норме влечет двойные последствия: если договор с самого начала был заключен в противоречии с действующей императивной нормой, то его участники, насколько возможно, обязаны устранить все последствия своих действий, противоречащие императивной норме международного права, и привести все свои отношения в соответствие с требованиями императивной нормы; если же действующий договор впоследствии оказался в противоречии с новой императивной нормой, то его прекращение освобождает участников от обязательств по договору, а все исполненное по договору сохраняет силу в том объеме, в каком оно не противоречит императивной норме.

10.11. Договоры и третьи (не участвующие) государства

В правовых отношениях имеется общее понимание, выражаемое римской максимой *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, согласно которому договоры между двумя лицами не причиняют вреда и не приносят пользы третьим, не участвующим в них лицам.

В международном праве это положение верно лишь в том смысле, что международные договоры не создают обязательств или прав для не участвующих субъектов без их согласия. Формы согласия могут быть разнообразными.

Согласно ст. 35 Венской конвенции 1969 г. международные договоры могут предусматривать обязательства для третьих государств, если участники договора имеют именно это намерение и если третье государство в письменной форме определенно принимает на себя эти

обязательства. Из смысла нормы следует, что согласие на обязательность «чужого» договора не может предполагаться.

Что касается прав по «чужим» международным договорам, то согласно ст. 36 Конвенции не участвующие в договоре государства вправе пользоваться правами, предусмотренными и для них. В таких случаях фактическое пользование не участвующим в Конвенции Монтрё 1936 г. государством черноморскими проливами означает согласие соблюдать правила прохода через них.

10.12. Международные договоры в упрощенной форме

Вплоть до XX столетия международные договоры понимались как соглашения между государствами об их правах и обязанностях, совершаемые в форме международных юридических документов, таких как конвенции, пакты и трактаты. Составлению, согласованию и принятию текстов таких документов придавалось важное политическое, на грани сакрального, значение, поэтому малейшие упущения в подготовке таких текстов были недопустимыми. Заключение договоров было делом высокообразованных лиц, знавших в совершенстве латынь, римское частное право, специальные юридические термины на иностранных языках, многие секреты юридической и дипломатической техники.

Со временем составление и согласование формулировок договорных текстов, операции по их введению в силу и действие, требующие многих затрат времени и сил, пришли в противоречие с насущными потребностями интенсивного развития международных отношений. Появились и получили международно-правовое признание в качестве обязательных упрощенные формы международных договоров, в том числе обменные документы (ноты, письма, телеграммы и т.п.).

В упрощенной форме и без предварительной разработки юридических документов были составлены и подписаны итоговые документы судьбоносных Тегеранской (1943), Ялтинской (1945) и Потсдамской (1945) конференций на высшем уровне.

В доктрине соглашения в упрощенной форме квалифицируются по-разному. Можно привести три точки зрения относительно обязательной силы соглашений в упрощенной форме.

1. Международные соглашения, не выраженные в договорном тексте и не относящиеся к международным договорам, не имеют юридической силы, не создают правоотношений по международному праву. Это относится и к джентльменским соглашениям.

2. Соглашения в упрощенной форме, выраженные в таких актах, как протоколы, меморандумы, декларации, совместные заявления и коммюнике, составляют «мягкое право» и не предусматривают международно-правовой ответственности за их нарушение.

3. Международные договоры создают юридические обязательства, а совместные политические документы – политические обязательства.

В правовой практике применения соглашений в упрощенной форме можно легко найти примеры, подтверждающие правоту любой из трех точек зрения, что свидетельствует о том, что не сложился еще окончательно международно-правовой обычай, признающий за соглашениями в упрощенной форме такую же силу, как и за международными договорами.

Существуют в исключительно устной форме и особо конфиденциальные и доверительные договоренности, достигаемые на высшем уровне, связывающие обязательствами лидеров государств лично, однако здесь есть проблема, состоящая в том, что сами эти лидеры выступают в официальном качестве как представители государств.

Для государств с демократическим устройством государственной власти характерно действие норм внутреннего права, согласно которым «закон не имеет силы и не обязывает, если он не опубликован» (*non obligat lex nisi*). Об имеющих существенное правовое значение, сравнимых с законами фактах общественной жизни, в том числе международных, затрагивающих права и законные интересы населения, государство обязано информировать свой народ. В США, например, действует закон, обязывающий Президента США в месячный срок уведомить Сенат о достигнутых им договоренностях в устной форме.

Требование о публичности международных обязательств является диспозитивной нормой международного права, поэтому международные соглашения в упрощенной форме должны соответствовать требованию публичности и подлежать официальному опубликованию.

Массовый характер заключение соглашений в упрощенной форме, особенно джентльменских соглашений, приобрело после вступления в силу Статута Лиги Наций в 1919 г. Статья 18 Статута признавала незарегистрированные международные договоры и другие обязательства членов Лиги недействительными.

С учетом предшествующей договорной практики составители Устава ООН отказались от идеи признания незарегистрированных международных договоров недействительными. В ст. 102 Устава была сформулирована новая норма, лишавшая права ссылаться на незарегистри-

рованные договоры в органах ООН, но современный действительный смысл этой нормы сводится к тому, что на незарегистрированные международные договоры как на обоснование прав и обязанностей нельзя ссылаться только в Международном суде ООН.

В пользу довода о действительности международного обязательства, выраженного в соглашении в упрощенной форме, можно привести то, что форма международного соглашения не влияет на его действительность и то, что в международном праве действует выводимая из правовой практики норма о свободе формы международных соглашений. Нет оснований для использования термина «*обязывающая форма*» международных обязательств.

Современные средства связи делают удобным применение соглашений в упрощенной форме, обязывающая юридическая сила которых определяется их контекстом и правовой практикой их применения, свидетельствующими об их обязательности.

10.13. Юридическая природа Заключительного акта СБСЕ 1975 г.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. является для Российской Федерации юридически обязывающим международным соглашением наравне с международными договорами России.

Научные споры по поводу юридической обязывающей силы Заключительного акта были порождены не только политическими причинами, но и уникальной правовой ситуацией, возникшей в связи с тем, что на конференции между государствами — участниками СБСЕ не было достигнуто общее согласие (консенсус) по вопросу о юридической силе Заключительного акта, и это в условиях необходимости послевоенного территориального урегулирования при отсутствии мирного договора с Германией.

Согласно правилам процедуры СБСЕ перед подписанием Акта в Хельсинки в 1975 г. главы делегаций выступили с краткими пятиминутными речами, в которых изложили отношение своих государств к обязательствам и рекомендациям, сформулированным в Акте.

Некоторые главы делегаций определенно заявили, что подписание ими Заключительного акта означает, что представляемые ими государства будут добросовестно и в полном объеме соблюдать обязательства, подведя тем самым окончательную черту под итогами Второй мировой

войной. В эту группу стран вошли СССР и другие бывшие социалистические страны – нынешние члены ОБСЕ.

Испания и Греция направили в Секретариат СБСЕ оговорки о том, что подписание ими Акта не означает их согласия со всеми границами государств в Европе, как они сложились к моменту его подписания. Главы делегаций этих двух стран в своих выступлениях перед подписанием документа подчеркнули неправомерность границ в районах соответственно Гибралтара и Кипра.

США, Великобритания и ФРГ определенно заявили, что подписание ими Заключительного акта не означает выражения согласия на обязательность подписываемого документа, как это имеет место в отношении международных договоров.

Остальные государства – участники СБСЕ перед подписанием документа воздержались от его юридической квалификации. В последующие годы ряд стран этой группы, в частности Италия с Югославией, США с Канадой, в договорной форме со ссылкой на Хельсинкский акт окончательно закрепили сложившиеся между ними границы. Во многих договорах, заключенных между государствами – участниками СБСЕ после подписания Заключительного акта, принятые в Хельсинки обязательства были подтверждены, например, в Договоре о согласии и сотрудничестве между СССР и Францией 1990 г.

Контекст и правовая практика применения Заключительного акта после его подписания не оставляют сомнений в том, что государства-участники установили между собой международно-правовые отношения на основании Хельсинкского акта.

Они свидетельствуют о том, что государства – участники СБСЕ и государства – члены ОБСЕ оценивают Заключительный акт как сложный и многоплановый юридически обязывающий международно-правовой акт, содержащий международно-правовые обязательства и рекомендации («дорожные карты»). Отсутствие аналогов позволяет думать, что данный Акт представляет собой уникальное, не поддающееся ни под какую классификацию, юридически обязывающее международное соглашение, не относящееся ни к международным договорам, ни к соглашениям в упрощенной форме, ни к актам официального толкования международного права, ни к актам «мягкого права», ни к декларациям намерений, ни к необязывающим политическим договоренностям.

Практическое международно-правовое значение вышеизложенного состоит в том, что в поисках путей урегулирования территориальных проблем, остающихся в Европе неурегулированными, не обойтись

без *обязательного пакетного* применения 10 международно-правовых принципов Заключительного акта. Действительный юридический смысл этих принципов состоит в том, что изменение границ в Европе может иметь место при строгом соблюдении следующих условий: а) в соответствии с 10 принципами Хельсинкского акта, предусматривающими право народов на самоопределение, реализуемое посредством принятия этим народом декларации независимости, принятой на референдуме, примером чего может служить референдум, проведенный по этому вопросу народом Шотландии в 2014 г.; б) мирным путем; в) по договоренности между самоопределившимся народом — с одной стороны и государством с — другой, независимо от признания нового государства.

Вопросы для обсуждения

1. Какие нормы регулируют порядок заключения международных договоров?
2. Что является объектом и целью международного договора? Какая разница между объектом договора и объектом, необходимым для выполнения договора?
3. Какие способы выражения согласия на обязательность международного договора вы знаете? Какие последствия влечет отказ государства от выражения согласия на обязательность договора?
4. Что означает толкование международного договора?
5. Какие международные договоры являются внутренним правом России?
6. Какие виды регистрации международных договоров вы знаете? Какой орган Российской Федерации является регистрирующим и ведущим учет международных договоров?

Литература

- Талалаев А.И.* Право международных договоров. Общие вопросы. М., 1980.
- Лукашук И.И.* Современное право международных договоров. М., 2004.
- Лукашук И.И.* Дипломатические переговоры и принимаемые на них акты. М., 2004.
- Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2011.

ГЛАВА 11. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

11.1. Международное сотрудничество в области прав человека. – 11.2. Международные стандарты в области прав человека и их отражение в международных документах. – 11.3. Проблема повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека. – 11.4. Договорные и внедоговорные органы по защите прав и свобод человека, действующие в рамках ООН. – 11.5. Деятельность Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации. – 11.6. Право убежища. – 11.7. Беженцы и перемещенные лица. – 11.8. Трудящиеся-мигранты. – 11.9. Защита меньшинств и коренных народов.

11.1. Международное сотрудничество в области прав человека

Понятие международного гуманитарного права. Гуманитарная область международного сотрудничества охватывает широкий круг вопросов. В нее входит сотрудничество по вопросам науки, культуры, образования, обмена информацией, контактов между людьми. В центре гуманитарного сотрудничества находятся права человека.

Нормы международного права, регулирующие сотрудничество по гуманитарным вопросам, образуют отрасль международного права, нередко именуемую международным гуманитарным правом и включающую в себя так называемое международное право прав человека. Иногда к международному гуманитарному праву относят лишь категорию норм международного права, имеющих целью гуманизацию вооруженных конфликтов (Женевское право).

Понятие прав человека. Права человека с позиций международного права – это права, существенные для характеристики правового положения лица в любом современном обществе. Различные общества имеют разные социальные возможности для обеспечения прав человека.

Но в принципе для государств характерно определенное совпадение взглядов на то, какие права должны быть предоставлены индивидам и закреплены в национальных законах. Реальное обеспечение этих прав может быть различным. Оно зависит от уровня развития данного общества, на него оказывают влияние национальные, религиозные и другие особенности. Наряду с этим есть некое общее понимание их смысла и роли.

В Уставе ООН говорится о правах человека и основных свободах. Чаще всего ради краткости и то и другое обозначают термином «права человека», поскольку речь идет о явлениях одного порядка. И право, и свобода — гарантированная законом мера возможного поведения лица или группы лиц. Порядок реализации права в той или иной степени регламентируется. Порядок реализации свободы определяет тот, кому она адресована. Свободу иногда рассматривают как область человеческого поведения, в которую государство обязуется не вмешиваться.

Термин «права человека» появился в международной политической лексике после американской Войны за независимость и Великой французской революции. В то время в соответствующих внутригосударственных документах говорилось о правах человека и гражданина. В Уставе ООН о правах гражданина уже не упоминается. Но некоторые права человека, например право на участие в управлении государством, неотъемлемы от гражданства.

В Конституции РФ употребляется выражение «права человека и гражданина».

Концепция межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Концепций прав человека существует множество: религиозные, позитивистские, естественно-правовые и т.д. Их разнообразие обусловлено различием мировоззрений в обществе. Это не препятствует формированию универсальной концепции межгосударственного сотрудничества в области прав человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права. В основных чертах она уже сложилась. Вместе с тем она не является чем-то застывшим, а продолжает развиваться.

Во-первых, все права человека неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Они одинаково важны, составляют единый комплекс. Недопустимо противопоставление какого-либо одного права или свободы другим правам и свободам. Иначе стремление добиться соблюдения одной группы прав и свобод может быть использовано для ущемления другой. Признание неделимости прав человека не исключает определенной их градации, приоритетов. Например, на первое место всегда

ставят право на жизнь как важнейшее право, без обеспечения которого становится бессмысленной постановка вопроса о соблюдении остальных прав и свобод. Однако соблюдения лишь одного права на жизнь недостаточно для полноценного существования и развития личности в обществе. Для этого требуются уважение и соблюдение и других прав и свобод.

Во-вторых, принцип уважения прав человека как один из основных принципов современного международного права не противостоит другим его принципам, а гармонично с ними сочетается. Поэтому никакие ссылки на необходимость защиты прав человека не могут оправдать попыток нарушить такие принципы, как суверенное равенство государств, невмешательство государств во внутренние дела друг друга, запрещение угрозы силой или ее применения в международных отношениях и т.д. Права и свободы человека не должны использоваться в качестве повода для посягательств на мир и безопасность, независимость и равноправие государств, т.е. на те основы, на которых базируется сама идея международного сотрудничества.

В-третьих, из суверенитета государства вытекает, что сфера его взаимоотношений с собственным населением – вопрос в той или иной степени внутренний, регулируемый на национальном уровне. На этом основано сложившееся в практике ООН представление, согласно которому под нарушением принципа уважения прав человека следует понимать прежде всего иную политическую и правовую ситуацию в государстве, свидетельствующую о том, что данное государство игнорирует свое обязательство уважать права человека, совершая массовые и грубые нарушения основных прав человека, являющиеся, например, результатом апартеида, расизма, колониализма, иностранной оккупации и т.п. Многие годы считалось, что отдельные нарушения прав конкретных лиц (индивидуальные случаи) обычно относятся к внутренней компетенции государства и поэтому не могут быть предметом рассмотрения в ООН или других международных организациях. Сами по себе они могут и не являться признаком того, что в государстве сложилась обстановка, которая позволяет говорить о нарушении этим государством своих обязательств по Уставу ООН. За последние годы, однако, взгляды на эту проблему изменились.

То обстоятельство, что государство самостоятельно регулирует свои взаимоотношения с собственным населением, не означает его «права» на произвол. В процессе такого регулирования должны учитываться международные обязательства, прежде всего принцип уважения прав человека.

В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. особое положение занимает концепция права на защиту, т.е. ответственность государства за недопущения геноцида, этнических чисток, военных преступлений и преступлений против человечества в отношении своего населения. Эта концепция была оформлена затем в виде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и обсуждалась на ее сессиях. Государства, нарушающие эту ответственность, могут быть в случае необходимости подвергнуты принудительным мерам по решению Совета Безопасности.

Представители населения государства, являющиеся жертвами подобных нарушений, могут бороться за свои права и вооруженным путем. В качестве примера уместно привести борьбу населения Юго-Востока Украины против киевских властей.

Ничто не препятствует государствам соглашаться на обсуждение в международных органах и вопросов, касающихся нарушений прав отдельных лиц. Обычно это делается на основе международных договоров. Соответствующие положения содержатся в первом Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Американской конвенции о правах человека 1969 г. Все эти договоры предусматривают возможность рассмотрения в международных органах так называемых частных жалоб (сообщений).

В настоящее время признается, что некоторые индивидуальные случаи могут быть предметом рассмотрения на международном уровне и на внедоговорной основе, причем даже без согласия заинтересованного государства. Однако точных критериев допустимости рассмотрения таких случаев не выработано. Вместе с тем, как показывает практика, критика в адрес государств по поводу нарушений прав человека (включая и индивидуальные случаи) или попытки поднять такие вопросы в межгосударственных органах не рассматриваются более как нарушение принципа невмешательства.

Наблюдается тенденция к расширению права международного сообщества рассматривать различные аспекты соблюдения прав человека в отдельных странах. Особенно это заметно во взаимоотношениях государств, входящих в Совет Европы, а также в рамках ОБСЕ, которой предшествовало Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. подчеркивается, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку

соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного правопорядка».

В этом же документе государства-участники заявили, что «обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства».

В-четвертых, область межгосударственного сотрудничества по гуманитарным вопросам (прежде всего по вопросам прав человека) должна быть деидеологизирована и деполитизирована. Это означает, что на уровне официальных межгосударственных контактов по гуманитарным вопросам признается необходимым исключить полемику идеологического характера, использование обсуждаемых вопросов в чисто пропагандистских целях. Кроме того, при обсуждении указанных вопросов государства должны стремиться к максимальной объективности, а не руководствоваться исключительно политическими интересами, например, преуменьшая масштабы нарушений прав человека в союзных странах или даже вовсе их замалчивая и, наоборот, преувеличивая их в тех случаях, когда речь идет о государстве, отношения с которым по каким-либо причинам ухудшились. Сотрудничество государств по гуманитарным вопросам не может не быть политическим именно потому, что это — часть межгосударственного сотрудничества, но оно не должно быть политизированным.

Особое значение для развития концепции межгосударственного сотрудничества в области прав человека имеют Венская декларация и Программа действий, принятая Всемирной конференцией по правам человека 25 июня 1993 г. Среди прочего в Декларации подтверждается важность обеспечения универсальности, объективности и неизбирательности при рассмотрении вопросов о правах человека.

11.2. Международные стандарты в области прав человека и их отражение в международных документах

Понятие международных стандартов в области прав человека. Содержание принципа уважения прав человека составляет обязательство государств уважать и соблюдать эти права без какой-либо дискриминации в отношении всех лиц, которые находятся в сфере их юрисдикции, т.е. на которых распространяется их власть. Если исходить из дуалисти-

ческой теории соотношения международного и внутригосударственного права, то соответствующие права и свободы предоставляются государствами отдельным лицам и их группам (коллективам) посредством внутреннего права. Иными словами, прямо от международного сообщества индивиды и их группы никаких прав не получают.

Принцип уважения прав человека утвердился в качестве одного из основных принципов международного права в 1945 г. с принятием Устава ООН. В Уставе он не назван среди принципов международного права. Однако считается, что косвенно он закреплен в Уставе. В п. 3 ст. 1 Устава указывается, что одной из целей ООН является осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии...». В ст. 55 Устава говорится о том, что ООН содействует «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии». В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. уже прямо говорится о принципе уважения прав человека.

Для того чтобы содержание любого принципа международного права воплощалось в жизнь, необходима его конкретизация в договорных и обычных нормах международного права. Международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принцип уважения прав человека, часто называют международными стандартами в области прав человека. Это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы, но и не посягать на такие права и свободы (например, не допускать расовой, национальной и другой дискриминации, применения пыток и т.п.). Стандарты могут быть универсальными, т.е. признанными во всем мире, и региональными. Региональные стандарты, имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития какой-либо группы стран, могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными (например, стандарты, принятые в рамках общеевропейского процесса).

В некоторых случаях допускаются те или иные ограничения прав и свобод, о которых идет речь в отдельных стандартах. Так, в ряде положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривается, что соответствующие права и свободы могут быть подвергнуты только таким ограничениям, которые установлены законом и необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. В ст. 4 Пакта указывается, что во время чрезвычайного положения в госу-

дарстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участники Пакта могут принимать при соблюдении определенных условий меры в отступление от своих обязательств по Пакту. Однако согласно ст. 4 недопустимо отступление от стандартов, запрещающих дискриминацию исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения, а также закрепляющих право на жизнь, недопустимость пыток, рабства и т.д.

Общая характеристика международных документов в области прав человека. Устав ООН, не конкретизируя понятие прав человека, тем не менее содержит несколько ориентиров, в определенной мере этому способствующих. Так, в Уставе ООН говорится о равноправии народов, равноправии мужчин и женщин, достоинстве и ценности человеческой личности (т.е. праве на жизнь), недопустимости дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии (т.е. свободе совести, убеждений и т.п.). Можно считать, что преамбула Устава содержит ссылку на основные демократические свободы в той ее части, где говорится о стремлении членов Организации «содействовать социальному прогрессу... при большей свободе».

С учетом всех этих положений разрабатывались и разрабатываются соответствующие международные документы. Основная работа такого рода велась и ведется в рамках ООН и ее специализированных учреждений, прежде всего МОТ и ЮНЕСКО. Часть упомянутых документов — *резолюции международных организаций* — имеет рекомендательный характер. К ним относятся Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 г., Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г. и другие документы.

Резолюции имеют важное значение в формировании новых стандартов в области прав человека и уточнении существующих. Морально-политический авторитет многих из них очень высок, и государства с ними считаются, хотя формально они не налагают на них юридических обязательств. Всеобщая декларация прав человека сыграла важную роль, в частности, еще и потому, что в ней впервые были перечислены права и свободы, которые относятся к категории прав человека. Постепенно положения Декларации превратились в международный обычай.

Резолюции могут послужить основой для разработки международных договоров в области прав человека. Так, Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих

достоинство видов обращения и наказания от 9 декабря 1975 г. была использована при разработке Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.

Другая часть документов в области прав человека — *международные договоры*, которые имеют обязывающий характер для их участников. В их числе Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. и другие договоры. Эти договоры закрепляют стандарты в области прав человека.

Пакты о правах человека — одно из значительных достижений ООН в сфере сотрудничества по обеспечению прав человека. Это договоры, призванные создать универсальную международно-правовую базу для межгосударственного сотрудничества по вопросам, касающимся прав человека. Пакты вступили в силу в 1976 г.

В настоящее время особую актуальность приобрел вопрос о придании им возможно большей эффективности, что предполагает их универсализацию, т.е. максимальное увеличение круга их участников. До сих пор в них участвуют даже не все постоянные члены Совета Безопасности ООН (США, например, не участвуют в Пакте об экономических, социальных и культурных правах).

Своеобразный характер имеют *документы, принятые в рамках общеевропейского процесса*. Ряд их положений посвящен правам человека. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. раскрыто содержание принципа уважения прав человека применительно к взаимоотношениям участников процесса. В Акте есть специальный раздел, посвященный гуманитарному сотрудничеству. Особо следует отметить документы, принятые на совещаниях Конференции СБСЕ по человеческому измерению, проходивших в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. «Человеческое измерение» — термин, которым участники СБСЕ обозначили комплекс вопросов в сфере их взаимоотношений, связанных с правами человека. Конференция создала соответствующий механизм воплощения в действительность положений в области человеческого измерения.

Документы СБСЕ (в настоящее время — ОБСЕ) носят политический характер и не являются источниками международного права. Их положения часто именуют *договоренностями*. Поскольку руководители госу-

дарств – участников СБСЕ (ОБСЕ) неоднократно заявляли о том, что данные договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют и юридический оттенок. Такие заявления можно рассматривать как односторонние обязательства государств международно-правового характера, поэтому положения указанных документов допустимо считать не только политическими, но и отражающими комплекс согласованных односторонних международно-правовых обязательств. Во всяком случае положения этих документов, относящихся к правам человека, принято считать *региональными стандартами* в области прав человека.

Классификация прав человека. Согласно принятой в международных документах классификации права человека подразделяются на гражданские, политические, экономические, социальные и культурные. Возможны и иные варианты классификации. Их можно подразделять на индивидуальные и коллективные. Приблизительно с начала 1970-х годов в международной практике получила распространение концепция «трех поколений» прав человека.

Такой хронологический подход мотивируется тем, что вначале под правами человека имели в виду только гражданские и политические права (первое поколение). Это была, по мнению авторов концепции, идея, порожденная главным образом Великой французской революцией (т.е. вклад Запада в дело прав человека). Далее авторы концепции подчеркивали, что под влиянием СССР и его союзников в понятие прав человека стали включаться, начиная со Всеобщей декларации прав человека, социально-экономические и культурные права (второе поколение). И наконец, предлагается как вклад развивающихся стран рассматривать право на мир, право на разоружение, право на развитие, право на здоровую окружающую среду и некоторые другие (третье поколение, или права «солидарности»). В принятой в 1981 г. Организацией африканского единства Африканской хартии прав человека и народов закреплена ряд прав народов (право на самоопределение, право на свободное распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами, право на развитие и т.д.). Перечень прав третьего поколения пытались продолжить на неправительственном уровне. Но главная проблема, которая в связи с этим возникла и продолжает обсуждаться на межгосударственном и научном уровне, – это проблема связи прав человека и прав народов.

Очевидно, нельзя отделять права человека от *прав народов*. Права народов (коллективные права) также могут рассматриваться как права человека. Кроме того, не все права народов можно относить к треть-

ему поколению прав человека. Оба Пакта о правах человека, принятые еще в 1966 г., начинаются с права народов на самоопределение.

Права народов, бесспорно, коллективные права, но понятие коллективных прав человека не исчерпывается правами третьего поколения и правами народов, они шире. Например, права профсоюзов также могут считаться коллективными. В некоторых случаях сочетание различных индивидуальных прав образует новое, синтетическое право, принадлежащее уже коллективу. В таком плане можно, например, рассматривать право на проведение мирных собраний.

Постановка вопроса о третьем поколении прав человека и дискуссии, разворачивающиеся вокруг него, принятие международных документов, включающих в себя эти права или раскрывающих содержание некоторых из них, например Декларации о праве народов на мир от 12 ноября 1984 г. и Декларации о праве на развитие от 4 декабря 1986 г., свидетельствуют о том, что перечень прав человека не представляет собой что-то застывшее и может быть продолжен.

11.3. Проблема повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека

Этапы развития межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Отдельные вопросы, связанные с защитой прав человека, находили отражение в международных договорах задолго до принятия Устава ООН. Известны, например, договоры еще XVIII в., которые предусматривали веротерпимость в определенных границах. После Первой мировой войны были заключены ряд договоров о меньшинствах, многие конвенции Международной организации труда. Но только Устав ООН положил начало широкомасштабному межгосударственному сотрудничеству в области прав человека.

Первый этап такого сотрудничества продолжался с 1945 г. приблизительно до начала 1980-х годов. Он характеризовался накоплением международных стандартов в области прав человека. Полностью этот процесс не закончился и в настоящее время, но в 1980-е годы снизилась его интенсивность, изменились его направления и акценты. Разработка новых стандартов смещается в сторону региональных уровней (например, в Европе). Заметна тенденция к уточнению и конкретизации уже существующих стандартов. В принципе же система основных международных стандартов в области прав человека уже сложилась.

Примерно с середины 1980-х годов межгосударственное сотрудничество в этой области вступает в новый этап — этап поиска повышения эффективности уже накопленных стандартов. Стремление к повышению их эффективности приводит к тому, что внимание международного сообщества все больше начинает сосредоточиваться на создании международных контрольных механизмов, имеющих целью обеспечить осуществление соответствующих стандартов, на разработке международных процедур, способствующих достижению этой цели.

Создание международных контрольных механизмов и процедур в области прав человека (или стремление к институционализации межгосударственных отношений на этом участке) — заметное явление в современной международной жизни. Такие механизмы создавались и ранее, до 1980-х годов (например, в рамках МОТ, Совета Европы). Но как общая тенденция это стало проявляться именно в 1980-е годы. Если до этого времени договоры по правам человека нередко не содержали в себе каких-либо имплементационных положений, то сейчас при разработке практически любого нового договора в области прав человека в него включают статьи, предусматривающие создание того или иного контрольного (имплементационного) механизма.

Международные механизмы и процедуры как средство повышения эффективности межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Такого рода механизмы и процедуры можно разделить на две категории: консенсусные и неконсенсусные. *Консенсусные* — т.е. основанные на общем согласии участников, преимущественно договорные. Возможны и иные варианты консенсусных механизмов и процедур. Так, создаваемые в рамках общеевропейского процесса механизмы и процедуры основаны на консенсусе, но не являются договорными, так как документы, предусматривающие их создание, носили политический характер. В основном же консенсусные механизмы и процедуры возникают на основании договоров (например, Комитет против пыток, предусмотренный Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.).

Неконсенсусные механизмы и процедуры создаются резолюциями международных организаций, которые не предполагают единогласия.

Не следует отождествлять международные контрольные механизмы и процедуры. Контрольные *механизмы* представляют собой определенные организационные структуры (комитеты, рабочие группы, специальные докладчики и т.д.), а *процедуры* — порядок и методы изучения соответствующей информации и реагирования на результаты такого

изучения. В рамках одного контрольного органа могут использоваться различные процедуры. Процедуры, применяемые международными организациями, могут использоваться без какого-либо особого контрольного механизма, например, Комиссией ООН по правам человека на ее пленарных заседаниях.

Чаще всего лица, входящие в состав того или иного контрольного механизма, действуют в личном качестве, т.е. не получают указаний от своих правительств и не отвечают перед ними за свою деятельность в составе этих механизмов (эксперты, судьи).

Международные процедуры в области прав человека по методам и источникам сбора информации можно разделить на следующие категории:

а) рассмотрение докладов государств о выполнении ими своих обязательств в этой области;

б) рассмотрение претензий государств друг к другу по поводу нарушения таких обязательств;

в) рассмотрение жалоб отдельных лиц, групп или неправительственных организаций на нарушение их прав государствами;

г) изучение (исследование, расследование – могут применяться различные термины) ситуаций, связанных с предполагаемыми или установленными нарушениями прав человека. В процессе изучения могут применяться методы, присущие другим категориям процедур, прежде всего рассмотрению жалоб.

Международные контрольные механизмы в области прав человека могут быть *коллективными органами* (комитеты, группы и т.д.) и *единоличными* (специальные докладчики). Коллективные органы принимают свои решения либо консенсусом, либо большинством голосов. Юридическая природа их решений различна. Обычно они носят необязательный характер, выражая лишь мнение соответствующего органа по рассматриваемому вопросу (включая рекомендации, общие или конкретные). Иногда их даже нельзя назвать решениями (например, выводы специальных докладчиков, хотя в конце они, как правило, содержат рекомендации). Реже они являются обязательными для заинтересованных сторон (решения Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека). В конечном счете все зависит от мандата, которым наделен данный орган.

Международные контрольные механизмы и процедуры в области прав человека не всегда справляются со стоящими перед ними задачами. Они иногда дублируют друг друга, требуют излишних финансовых расходов, даже приводят к принятию предвзятых решений. Но их

создание и рост их числа — отражение объективной тенденции международной жизни, поэтому на первый план выдвигается необходимость их рационализации и совершенствования.

Система международных органов, занимающихся правами человека.

Ряд всемирных и региональных международных организаций занимается различными аспектами межгосударственного сотрудничества в области прав человека. Среди *всемирных* можно назвать ООН, ЮНЕСКО, МОТ. В какой-то степени эти вопросы в пределах своей компетенции решают ФАО и ВОЗ. Они находятся в поле зрения также основных региональных организаций, например АС, ОАГ, Совета Европы, ОБСЕ.

В компетенцию ООН, согласно ее Уставу, входит всестороннее рассмотрение проблем в области прав человека. Генеральная Ассамблея принимает по этим вопросам резолюции (среди них особо важное значение имеют декларации). Большинство таких вопросов она передает на рассмотрение в свой Третий комитет (по социальным, гуманитарным и культурным вопросам), который готовит по ним проекты резолюций, принимаемые Генеральной Ассамблеей в конце ее очередной сессии. Она создает также вспомогательные органы по тем или иным проблемам в области прав человека.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 от 13 марта 2006 г. был учрежден Совет по правам человека в качестве ее вспомогательного органа. Совет обязан руководствоваться принципами универсальности, беспристрастности, объективности и неизбирательности, конструктивного международного диалога и сотрудничества в целях содействия поощрению и защите всех прав человека — гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие. В частности, он должен:

а) содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и созданию потенциала, которая будет осуществляться путем консультаций с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;

б) служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;

в) давать рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;

г) содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях

конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций;

д) на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким способом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии в учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов;

е) содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

ж) взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека в связи с работой Управления Верховного комиссара ООН по правам человека;

з) действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

и) давать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

к) представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее.

Кроме того, Совет должен оптимизировать все мандаты, процедуры, функции и обязанности Комиссии по правам человека для сохранения системы специальных процедур, экспертных консультаций и процедуры подачи жалоб.

Правами человека занимается также подразделение Секретариата ООН – Центр по правам человека, возглавляемый заместителем Генерального секретаря. Он оказывает в этой области помощь Генеральной Ассамблее и другим органам ООН.

В соответствии с Венской декларацией и Программой действий 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН предусмотрела назначение Генеральным секретарем Верховного комиссара ООН по правам человека. Верховный комиссар оказывает государствам содействие в решении различных проблем, возникающих в области прав человека.

Существует ряд органов, юридически не зависящих от ООН и других международных организаций, которые созданы международными договорами по правам человека с целью контроля за осуществлением участниками их положений. Они, как правило, состоят из членов, дей-

ствующих в личном качестве, избираемых участниками таких договоров. В качестве примеров можно назвать: Комитет по правам человека (состоит из 18 экспертов), предусмотренный Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.; Комитет по ликвидации расовой дискриминации (состоит из 18 экспертов), предусмотренный Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.; Комитет против пыток (состоит из 10 экспертов), предусмотренный Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.; Комитет по правам ребенка (состоит из 10 экспертов), предусмотренный Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. Обычно эти органы рассматривают доклады государств-участников о выполнении ими положений договора, на основании которого создан данный орган. В некоторых случаях такие органы наделены на тех или иных условиях правом рассматривать жалобы на нарушение положений соответствующих договоров.

Иногда наблюдается своеобразное сочетание в одном органе контрольных механизмов, предусмотренных договорами по правам человека и созданных международными организациями. Так, согласно Пакту об экономических, социальных и культурных правах доклады участников о выполнении ими его положений направляются через Генерального секретаря ООН в ЭКОСОС. Такой контроль реально стал возможен только после согласия ЭКОСОС принять на себя контрольные функции, поскольку ЭКОСОС – орган ООН, а не орган, созданный Пактом. В 1985 г. ЭКОСОС учредил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, состоящий из 19 экспертов, которые избираются им из числа кандидатов, представленных участниками Пакта. Комитет оказывает ЭКОСОС содействие в выполнении им функций по контролю за осуществлением Пакта.

Сходная правовая ситуация возникла при учреждении Группы трех – контрольного механизма за осуществлением Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30 ноября 1973 г. Согласно Конвенции Группа трех должна назначаться ежегодно председателем Комиссии по правам человека из числа членов Комиссии, которые являются также представителями государств – участников Конвенции.

Имеется определенная связь и между правозащитным механизмом, созданным Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (с изменениями, внесенными протокола-

ми к ней), и механизмом Совета Европы. Члены Европейского суда по правам человека избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы. По просьбе Комитета министров Совета Европы Суд может выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней. Кроме того, Генеральный секретарь Совета Европы может запрашивать у любого участника Конвенции разъяснения относительно того, каким образом его внутреннее право обеспечивает эффективное выполнение ее положений.

Такое сочетание двух различных по своей юридической природе оснований для создания контрольного механизма в области прав человека – явление сравнительно редкое.

11.4 Договорные и внедоговорные органы по защите прав и свобод человека, действующие в рамках ООН

К настоящему времени в рамках ООН сформировалась система международных внедоговорных и договорных органов, основной целью деятельности которых стала защита прав и свобод человека, гарантируемых общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Нельзя не отметить, что внедоговорные и договорные органы по защите прав и свобод человека существуют не только на универсальном (в рамках ООН), но и на региональном уровне (например, в рамках Совета Европы). Однако настоящий параграф будет посвящен краткому описанию деятельности этих органов, функционирующих в рамках ООН.

Под международным *внедоговорным* органом по защите прав и свобод человека понимается орган, созданный во исполнение решения международной межправительственной организации и контролирующей, как правило, общую ситуацию с соблюдением прав и свобод человека в государствах – участниках этой организации. Одним из внедоговорных международных органов, действующих на универсальном уровне в области защиты прав и свобод человека, является Совет ООН по правам человека.

В свою очередь под международным *договорным* органом по защите прав и свобод человека понимается орган, созданный, как правило, во исполнение конкретного международного договора и контролирующей соблюдение государствами – участниками договора прав и свобод

человека, гарантируемых этим договором. Примерами международных договорных органов, действующих на универсальном уровне в рамках ООН, являются Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по правам ребенка, Комитет против пыток, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Комитет по правам инвалидов, Комитет по насильственным исчезновениям.

Внедоговорные (уставные) органы рассматриваются на примере деятельности **Совета ООН по правам человека**. Совет ООН по правам человека создан в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 марта 2006 г. взамен Комиссии по правам человека в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН. В состав Совета входят 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования. Члены Совета избираются на основе принципа справедливого географического распределения, а места в Совете распределяются между региональными группами следующим образом: группа африканских государств — 13 мест; группа азиатских государств — 13 мест; группа восточноевропейских государств — 6 мест; группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна — 8 мест и группа западноевропейских и других государств — 7 мест; члены Совета исполняют свои полномочия в течение трех лет и не имеют права на переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий. Российская Федерация является членом Совета.

Основной целью Совета является содействие всеобщему уважению и защите прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий, на справедливой и равной основе. Для достижения указанной цели Совет вправе давать рекомендации Генеральной Ассамблее ООН в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека; Совет представляет ежегодный доклад Генеральной Ассамблее ООН; Совет проводит универсальные (всеобъемлющие) периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека. В рамках Совета обсуждаются тематические вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод человека в определенной сфере межгосударственных отношений.

Универсальный (всеобъемлющий) периодический обзор (*an universal periodic review*) проводится Советом в отношении каждого государства —

члена ООН один раз в четыре года. Правовым основанием проведения обзора является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, учреждающая Совет. Так, в соответствии с подп. «е» п. 5 резолюции Совет должен «на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека таким образом, который обеспечивает универсальность охвата и одинаковое отношение ко всем государствам; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов».

Правовым содержанием рассматриваемого обзора является интерактивный диалог государств — членов ООН и государства, являющегося объектом обзора (вопросы государств-членов и ответы на заданные вопросы этого государства). Конечной целью рассматриваемого механизма является улучшение ситуации по соблюдению прав и свобод человека в государствах — членах ООН, а также исследование допущенных нарушений прав и свобод человека. К 2011 г. все государства прошли первый цикл обзора. С 2012 по 2016 г. планируется провести второй цикл обзора. 3 мая 2013 г. были утверждены итоги универсального периодического обзора в отношении Российской Федерации .

В рамках Совета также осуществляются *специальные процедуры*, которые по состоянию на 1 декабря 2014 г. охватывали 39 тематических и 14 страновых мандатов в формах специального докладчика, рабочей группы, независимого эксперта, специального представителя Генерального секретаря ООН. Носитель тематического или странового мандата, как правило, действует в личном качестве.

Специальные процедуры — это механизмы, устанавливаемые Советом по правам человека с целью изучения и исследования ситуации, связанной с соблюдением прав и свобод человека в конкретном государстве либо в определенной сфере межгосударственных отношений (сфера защиты свободы слова, религии, права на личную неприкосновенность, права на достаточное жилище, питание и др). Управление Верховного комиссара ООН по правам человека обеспечивает указанные механизмы трудовыми и логистическими ресурсами. Рассматриваемые процедуры охватывают различные виды деятельности: исследование сложившейся ситуации с соблюдением прав и свобод человека в той или иной стране либо в той или иной сфере межгосударственных отношений; принятие и рассмотрение индивидуальных

жалоб, касающихся предполагаемого нарушения государством прав и свобод человека; дача советов (рекомендаций); оказание технической помощи. Специальные процедуры могут носить индивидуальный характер (в форме специального докладчика, независимого эксперта, специального представителя) либо коллективный характер (в форме рабочей группы).

Одной из распространенных форм осуществления специальных процедур является деятельность специального докладчика. Работа специальных докладчиков, как правило, организуется по следующим направлениям деятельности: представление тематических докладов Совету ООН по правам человека (а некоторых из них также и Генеральной Ассамблее ООН) на его ежегодных сессиях; направление посланий в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека (призывы к незамедлительным действиям и письма с указанием предполагаемых нарушений) соответствующим правительствам; выпуск пресс-релизов по конкретным вопросам, вызывающим серьезную озабоченность.

Когда специальный докладчик получает достоверную информацию о предполагаемых нарушениях прав человека, он (она) может направить послание, как правило, в виде письма, через Управление Верховного комиссара по правам человека соответствующему правительству и содержащего просьбу о представлении информации и комментариев, связанных с проведением расследования. Послания могут касаться индивидуальных дел либо дел групп или общин, общих тенденций. Послания могут приобретать форму призывов к незамедлительным действиям или писем с указанием предполагаемых нарушений. Специальные докладчики могут направлять совместные послания в тех случаях, когда дела подпадают под рамки нескольких мандатов.

За 2013 г. в рамках специальных процедур 117 государствам было послано 528 сообщений (писем), содержащих факты предполагаемых нарушений прав и свобод человека. Почти 84 % указанных сообщений стали результатом одновременной деятельности нескольких специальных процедур. К 31 декабря 2013 г. почти на 45 % сообщений были получены ответы государств.

Согласно тематическим мандатам действовали в том числе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень; Рабочая группа по произвольным задержаниям; Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии; Независимый эксперт в области культурных прав; Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям; Специальный докладчик

по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов.

В свою очередь согласно страновым мандатам действовали, например, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже; Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике; Независимый эксперт, назначенный Генеральным секретарем, по вопросу о положении в области прав человека в Гаити; Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Кот-д'Ивуаре.

Документы, разрабатываемые в рамках специальных процедур, могут использоваться в качестве средств толкования общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров в сфере как межгосударственных, так и внутригосударственных отношений, в частности национальными судами.

18 июня 2007 г. Совет принял резолюцию 5/1 «Совет ООН по правам человека: институциональное строительство», в соответствии с которой была установлена новая процедура рассмотрения индивидуальных жалоб, для того чтобы реагировать на систематические и достоверно подтвержденные случаи грубого нарушения прав человека и основных свобод в любом государстве – члене ООН. Новая процедура рассмотрения индивидуальных жалоб была установлена согласно мандату, возложенному Генеральной Ассамблеей ООН на Совет по правам человека и раскрытому в резолюции 60/251 от 15 марта 2006 г., в силу которой Совет должен анализировать и при необходимости совершенствовать и рационализировать все мандаты, процедуры, функции и обязанности бывшей Комиссии по правам человека, включая «процедуру 1503», для сохранения системы специальных процедур, экспертных консультаций и процедуры подачи жалоб.

Договорные органы

Комитет по правам человека. Комитет по правам человека действует на основании Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и представляет собой орган, состоящий из 18 независимых экспертов, который контролирует исполнение государствами их международных обязательств, предусматриваемых Пактом. Пакт вступил в силу 23 марта 1976 г. На 1 декабря 2014 г. участ-

никами данного международного договора являлись 168 государств, включая Российскую Федерацию.

Одной из основных функций Комитета является рассмотрение периодических докладов, представляемых государствами – участниками Пакта, о соблюдении прав и свобод, гарантируемых этим международным договором. По результатам исследования доклада Комитет высказывает соответствующему государству свою обеспокоенность и рекомендации, касающиеся защиты прав и свобод человека, в форме заключительных замечаний (*concluding observations*). Обязательство по представлению государствами периодических докладов следует из ст. 40 Пакта, в силу п. 1 которой «участвующие в настоящем Пакте государства обязуются представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в настоящем Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав: а) в течение одного года после вступления в силу настоящего Пакта в отношении соответствующих государств-участников; б) после этого во всех случаях, когда того потребует Комитет».

22 ноября 2013 г. был рассмотрен 7-й периодический доклад Российской Федерации.

Согласно Факультативному протоколу к Пакту от 16 декабря 1966 г. Комитет наделяется компетенцией принимать от индивидуальных лиц жалобы, если указанные лица полагают, что государство – участник Пакта нарушило их права и свободы, гарантируемые этим международным договором. Протокол вступил в силу 23 марта 1976 г., на 1 декабря 2014 г. государствами-участниками данного Протокола являлись 115 государств, включая Российскую Федерацию.

Комитет не наделен правом взыскивать с государства, нарушившего обязательства по Пакту, какие-либо денежные средства, представляющие собой справедливую компенсацию, как это делается, например, Европейским судом по правам человека. При наличии обоснованной жалобы Комитет вправе констатировать нарушение государством соответствующих обязательств в отношении заявителя и требовать от государства исправления сложившейся ситуации, что охватывает принятие государством как индивидуальных мер, направленных на восстановление в правах заявителя, так и общих мер, касающихся осуществления комплекса мероприятий, исключающих в дальнейшем повторение аналогичной ситуации.

Так, в деле № 1859/2009 (Камойо против Замбии) Комитет установил, что спустя 13 лет после своего осуждения за убийство автор сообщения

все еще ожидал рассмотрения его апелляционной жалобы Верховным Судом вследствие халатности, обусловленной потерей материалов его дела. Сославшись на свою практику, нашедшую отражение в том числе в его замечании общего порядка № 32, в соответствии с которым права, предусмотренные в п. 3 «с» и 5 ст. 14 Пакта (право на справедливое судебное разбирательство), в совокупности предоставляют право на незамедлительный пересмотр обвинительного приговора и что право на обжалование особенно важно в случае смертных приговоров, Комитет пришел к заключению, что такая задержка представляет собой нарушение права на незамедлительный пересмотр приговора, и сделал вывод о нарушении п. 3 «с» и 5 ст. 14 Пакта.

Комитет приступил к работе в соответствии с Факультативным протоколом в 1977 г. К началу 2015 г. было зарегистрировано более 2370 сообщений в отношении 89 государств. В отношении Российской Федерации по состоянию на март 2014 г. в Комитет было подано 85 сообщений, по 21 сообщению Комитет констатировал нарушение Пакта, часть сообщений была признана неприемлемой, часть находится на рассмотрении Комитета.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам является органом, состоящим из 18 независимых экспертов, действующих в личном качестве. Одной из функций Комитета является контроль за исполнением государствами обязательств, предусматриваемых в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Данный международный договор вступил в силу 3 января 1976 г. и на 1 декабря 2014 г. 162 государства являлись участниками указанного международного договора, включая Российскую Федерацию.

Правовым основанием деятельности Комитета явилась резолюция 1985/17 от 28 мая 1985 г., принятая ЭКОСОС ООН. Члены Комитета избираются Советом тайным голосованием из списка лиц, кандидатуры которых представляются государствами – участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Одной из функций Комитета является рассмотрение периодических докладов, представляемых государствами – участниками Пакта о соблюдении прав и свобод, гарантируемых этим международным договором. В мае 2011 г. Комитет рассмотрел 5-й периодический доклад Российской Федерации и по результатам были приняты заключительные замечания.

10 декабря 2008 г. Генеральной Ассамблеей ООН был одобрен Факультативный протокол к Международному пакту об экономических,

социальных и культурных правах, наделяющий Комитет возможностью принимать и рассматривать индивидуальные жалобы. 3 мая 2013 г. указанный Протокол вступил в силу. По состоянию на начало 2015 г. Российская Федерация не являлась участником Протокола.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Комитет по ликвидации расовой дискриминации состоит из 18 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. Указанный международный договор вступил в силу 4 января 1969 г., 177 государств на 1 декабря 2013 г. являлись участниками этого договора. Российская Федерация в качестве государства – продолжателя Союза ССР исполняет обязательства, предусмотряемые Конвенцией.

В соответствии с Конвенцией государства-участники должны периодически представлять в Комитет доклады о выполнении обязательств, вытекающих из Конвенции (ст. 9), соответственно, одной из функций Комитета является рассмотрение указанных докладов.

В рамках Комитета осуществляется процедура раннего предупреждения и незамедлительных действий. Указанная процедура охватывает рассмотрение Комитетом ситуации, сложившейся в том или ином государстве – участнике Конвенции и могущей привести или уже приведшей к нарушению этого договора, а также принятие решения, которое содержит изложение сложившейся ситуации и конкретных рекомендаций. За последнее время Комитетом в ходе реализации этой процедуры были приняты решения в отношении Кот-д’Ивуара, США, Кыргызстана, Суринам, Нигерии, Гайаны, Израиля.

Комитет также принимает заявления о ситуации в том или ином государстве, а также посылает письма. Заявления были приняты в отношении Ливийской Арабской Джамахирии (26 февраля 2011 г.) и Сирийской Арабской Республики (2 сентября 2011 г.). В заявлении может быть зафиксирован, по мнению Комитета, факт нарушения прав и свобод человека. В письмах отражается озабоченность Комитета той или иной ситуацией. Например, в одном из своих писем в отношении Австралии от 31 мая 2010 г. Комитетом была выражена озабоченность снижением уровня финансирования юридической помощи аборигенам.

Согласно ст. 14 Конвенции Комитет вправе принимать индивидуальные жалобы. Российская Федерация признает эту компетенцию Комитета. По состоянию на май 2014 г. было зарегистрировано 55 сообщений в отношении 12 государств. В отношении Российской Федерации в Комитет было подано два сообщения, одно сообщение

было признано неприемлемым, другое – на указанную дату находилось на рассмотрении Комитета.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин состоит из 23 независимых экспертов и осуществляет контроль за исполнением государствами обязательств, вытекающих из Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. К началу 2015 г. 188 государств являлись участниками данного международного договора, включая Россию.

В соответствии со ст. 18 Конвенции государства-участники представляют для рассмотрения Комитетом периодические доклады о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых ими для выполнения положений настоящей Конвенции, и о прогрессе, достигнутом в этой связи.

15 июля 2010 г. Комитет рассмотрел объединенные 6-й и 7-й периодические доклады Российской Федерации.

6 октября 1999 г. на 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН был принят Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Указанный Протокол наделяет Комитет компетенцией рассматривать индивидуальные жалобы. Протокол вступил в силу 22 декабря 2000 г. На начало 2015 г. 105 государств, включая Российскую Федерацию, выразили свое согласие в отношении указанного международного договора.

По состоянию на 2014 г. было зарегистрировано 67 сообщений в отношении 24 государств. В отношении Российской Федерации на рассмотрении Комитета находилось два сообщения.

Комитет против пыток. Комитет против пыток состоит из 10 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. К началу 2015 г. участниками данного международного договора являлись 156 государств, включая Российскую Федерацию.

Одной из функций Комитета является рассмотрение периодических докладов, представляемых государствами – участниками Конвенции (ст. 19). 22 ноября 2012 г. Комитет против пыток рассмотрел 5-й периодический доклад Российской Федерации и принял заключительные замечания.

В силу ст. 22 Конвенции государство – участник Конвенции может в любое время заявить в соответствии с этой статьей, что оно признает

компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения лиц, находящихся под его юрисдикцией, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником положений Конвенции, или сообщения такого рода, поступающие от их имени. Союз ССР в 1991 г. признал компетенцию Комитета против пыток в соответствии со ст. 21 и 22 Конвенции. Российская Федерация как государство – продолжатель Союза ССР соответственно признает компетенцию Комитета на рассмотрение индивидуальных жалоб.

Из 156 государств – участников Конвенции 58 государств признали компетенцию Комитета принимать к рассмотрению индивидуальные жалобы, включая Российскую Федерацию.

Податели жалоб нередко обращаются с просьбами о применении к ним превентивных мер защиты, особенно в тех случаях, когда речь идет о высылке, депортации или экстрадиции, и указывают в них на предполагаемое нарушение ст. 3 Конвенции. В соответствии с п. 1 правила 114 правил процедуры в любой момент после получения жалобы Комитет через своего Докладчика по новым жалобам и временным мерам может направить соответствующему государству-участнику просьбу о том, чтобы оно приняло такие временные меры, какие Комитет может посчитать необходимыми во избежание причинения непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемых нарушений.

18 декабря 2002 г. на 57-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН был принят Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Цель Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Был создан Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток, который осуществляет функции, изложенные в Протоколе. 22 июня 2006 г. данный Протокол вступил в силу. На 1 декабря 2014 г. участниками указанного Протокола являлись 76 государств. Российская Федерация на рассматриваемую дату не участвовала в Протоколе.

Подкомитет состоит из 25 независимых экспертов. Эксперты избираются на четыре года и впоследствии могут быть переизбраны. Кандидатуры экспертов выдвигают государства, являющиеся участниками Протокола.

В соответствии с Факультативным протоколом Подкомитет имеет неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам, а также к любой информации, касающейся обращения с лицами, лишенными свободы, и условий их содержания под стражей. Подкомитет должен также иметь возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета, может предоставить соответствующую информацию. Государства-участники обязуются не допускать применения санкций или репрессалий за предоставление информации членам Подкомитета.

Факультативный протокол требует от государств-участников создания национальных превентивных механизмов (НПМ), которые представляют собой национальные органы, в задачу которых входит рассмотрение вопроса об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей.

Комитет по правам ребенка. Комитет по правам ребенка состоит из 18 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, от 25 мая 2000 г. и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 г. На 1 декабря 2014 г. 194 государства являлись участниками Конвенции о правах ребенка. На указанную дату участниками Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося участия детей в вооруженных конфликтах, стали 158 государств и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, — 169 государств. Российская Федерация является участником Конвенции по правам ребенка и Факультативных протоколов к ней.

Одной из функций Комитета является рассмотрение периодических докладов государств — участников Конвенции и (или) Протоколов к ней. В связи с большим количеством представленных периодических докладов в рамках Комитета с 2010 г. действуют две палаты, состоящие из девяти экспертов и рассматривающие представленные доклады. 31 января 2014 г. Комитет принял Заключительные замечания по объединенным 4-му и 5-му периодическим докладам Российской Федерации.

19 декабря 2011 г. Генеральной Ассамблеей ООН был одобрен третий Протокол к Конвенции по правам ребенка, наделяющий Комитет

по правам ребенка компетенцией принимать индивидуальные жалобы от лиц, полагающих, что государством – участником Конвенции о правах ребенка и (или) Протоколов к ней предположительно были нарушены международно-правовые обязательства. 14 апреля 2014 г. указанный Протокол вступил в силу. Российская Федерация по состоянию на 1 декабря 2014 г. не участвовала в этом Протоколе.

Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей состоит из 14 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. На начало 2015 г. участниками Конвенции стали 47 государств. Российская Федерация на указанную дату в Конвенции не участвовала.

Члены Комитета избираются тайным голосованием государствами-участниками из списка представленных ими кандидатур. Члены избираются и выполняют функции в личном качестве.

Одной из функций Комитета является рассмотрение периодических докладов государств на предмет выполнения ими обязательств, предусмотряемых в Конвенции. По результатам рассмотрения докладов Комитет принимает заключительные замечания.

В соответствии с п. 1 ст. 77 Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей государство-участник может в любое время заявить в соответствии с настоящей статьей, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные Конвенцией. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства-участника, которое не сделало такого заявления.

Комитет по правам инвалидов. Комитет по правам инвалидов состоит из 18 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. Конвенция вступила в силу 3 мая 2008 г. и на 1 декабря 2014 г. участниками указанного международного договора являлись 151 государство, включая Российскую Федерацию.

Члены Комитета избираются тайным голосованием государствами-участниками из списка представленных ими кандидатур. Члены избираются и выполняют функции в своем личном качестве. Члены Комитета получают вознаграждение из средств ООН на условиях, определяемых Генеральной Ассамблеей. Члены Комитета имеют право на льготы, привилегии и иммунитеты экспертов, выполняющих по-

ручения ООН, предусмотренные в соответствующих разделах Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (ст. 72 Конвенции).

Одной из функций Комитета является рассмотрение периодических докладов государств на предмет выполнения ими обязательств, предусматриваемых в Конвенции.

13 декабря 2006 г. Генеральной Ассамблеей ООН был одобрен Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов, наделяющий Комитет по правам инвалидов компетенцией принимать индивидуальные сообщения от лиц, полагающих, что государство-участник допустило нарушение обязательств, предусматриваемых в Конвенции. Протокол вступил в силу 3 мая 2008 г. и на начало 2015 г. участниками данного договора явились 85 государств. На указанную дату Российская Федерация не являлась участником Протокола.

По результатам рассмотрения сообщений Комитет вправе констатировать нарушение Конвенции или отсутствие такого, и в случае наличия нарушения Конвенции сделать государству рекомендации, которые Комитет признает необходимыми.

По состоянию на май 2014 г. в Комитет было подано 19 сообщений в отношении восьми государств.

Комитет ООН по насильственным исчезновениям. Комитет по насильственным исчезновениям состоит из 10 независимых экспертов и контролирует исполнение государствами обязательств, вытекающих из Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений от 20 декабря 2006 г. Конвенция вступила в силу 23 декабря 2010 г. На начало 2015 г. в Конвенции участвовали 43 государства. Российская Федерация не являлась участником Конвенции.

Эксперты действуют в личном качестве на основе полной беспристрастности.

В соответствии с п. 1 ст. 31 Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений любое государство-участник в момент ратификации настоящей Конвенции или впоследствии может заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения от находящихся под его юрисдикцией лиц или от имени таких лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством-участником положений настоящей Конвенции. Ряд государств признал указанную компетенцию.

Комитет по насильственным исчезновениям также наделен факультативной компетенцией рассматривать сообщения, в которых одно государство-участник утверждает, что другое государство-участник

не выполняет своих обязательств в соответствии с Конвенцией для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (ст. 32). Ряд государств признали рассматриваемую компетенцию.

Комитет по насильственным исчезновениям принял Руководящие принципы относительно формы и содержания докладов, которые должны представлять государства – участники Конвенции в соответствии со ст. 29.

Все рассмотренные выше договорные органы, действуя на основании принятых каждым из них правил процедуры, уполномочены на основании, в частности, анализа периодических докладов и индивидуальных жалоб (сообщений) принимать замечания общего порядка (*general comments*), в которых дается толкование положений тех конвенций, на основании которых они были учреждены и которые должны учитываться участвующими в них государствами.

11.5. Деятельность Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации

30 марта 1998 г. Российская Федерация Федеральным законом «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» (далее – Закон о ратификации Конвенции) ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с изменениями, внесенными Протоколами к ней № 3, 5, 8 и дополнениями, содержащимися в Протоколе № 2, и Протоколы к ней № 1, 4, 7, 9, 10, 11 (далее – Конвенция). С 5 мая 1998 г., с момента передачи ратификационных грамот Генеральному секретарю Совета Европы, указанная Конвенция и соответствующие Протоколы к ней стали обязательными для Российской Федерации.

Закон о ратификации Конвенции имеет не только международно-правовое значение – с помощью данного нормативного акта Россия выразила согласие на обязательность данной Конвенции и Протоколов к ней, но и национально-правовое: Россия признала обязательными в сфере внутрисударственных отношений постановления, принятые Европейским судом по правам человека против Российской Федерации. Согласно ст. 1 Закона «Российская Федерация в соответствии со ст. 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов

к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации». Поэтому за постановлениями Европейского суда по правам человека, принятыми против Российской Федерации, была признана юридическая сила в сфере внутригосударственных отношений.

Одна из особенностей данного международного договора о правах и свободах человека заключается в том, что для обеспечения соблюдения международно-правовых обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами, был учрежден Европейский суд по правам человека (далее – Суд). В ходе своей деятельности при рассмотрении межгосударственных дел и дел, основанных на индивидуальных жалобах, Суд принимает решения о приемлемости (*decision*) и постановления по существу (*judgment*).

Конвенция наделила Европейский суд по правам человека компетенцией не только применять Конвенцию, но и осуществлять ее толкование (ст. 32 Конвенции). Поэтому в рамках Совета Европы, под эгидой которого и была принята Конвенция, право толковать и применять положения, содержащиеся в Конвенции, принадлежит исключительно Суду.

Важно отметить, что, как следует из содержания ст. 1 Закона о ратификации Конвенции, в правовую систему России были инкорпорированы (включены) не любые судебные акты, принятые Европейским судом по правам человека, а только такие, которые отвечают определенным критериям.

Во-первых, судебный акт должен быть *принят в отношении Российской Федерации*, т.е. ответчиком по делу должна являться Российская Федерация. Если по рассматриваемому делу Российская Федерация выступает в качестве третьей стороны (ст. 36 Конвенции), то судебный акт, принятый в данном случае, не должен становиться частью правовой системы России. Во-вторых, судебный акт должен *устанавливать факт нарушения* Российской Федерацией Конвенции и (или) Протоколов к ней. Данный критерий достаточно важен. Констатация Судом факта нарушения государством – участником Конвенции и (или) Протоколов к ней отражается исключительно в постановлениях. Поэтому решения о приемлемости, принятые Судом, будучи в процессуальном смысле промежуточным актом, не могут являться частью ее правовой системы. В-третьих, постановление Европейского суда, вынесенное против Российской Федерации, где констатирован факт нарушения Россией Конвенции и (или) Протоколов к ней, должно *вступить*

в законную силу, т.е. стать обязательным для государства. Указанный критерий не предусматривается в Законе, однако данное положение непосредственно следует из содержания Конвенции, согласно ст. 44 которой «постановление любой из Палат становится окончательным, если: а) стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую палату; или б) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую палату; или с) Коллегия Большой палаты отклоняет обращение о передаче дела в Большую палату».

Постановления Европейского суда по правам человека, одновременно отвечающие вышеупомянутым критериям, являются *обязательными* для Российской Федерации. Причем данная обязательность имеет как международное, так и национально-правовое значение. Международно-правовой аспект обязательности постановлений Европейского суда по правам человека закреплен в нормах международного права, а именно в ст. 46 Конвенции. Кроме того, постановления Европейского суда имеют свойство постановлений *erga omnes*, когда позиции Суда должны учитываться и другими государствами — участниками Конвенции при разрешении схожих конфликтов. Не случайно поэтому в постановлении против какого-либо государства Суд напоминает ему о своей прецедентной практике и правовых позициях в аналогичных делах против других государств.

Национально-правовой аспект обязательности постановлений Суда закрепляется в источниках внутригосударственного права государств — участников Конвенции и Протоколов к ней. Применительно к Российской Федерации основным документом является вышеупомянутый Закон о ратификации Конвенции. Как следует из содержания Закона, постановления Европейского суда по правам человека, содержащие нарушения Россией Конвенции и (или) Протоколов, обязательны в рамках правовой системы России по вопросам толкования и применения соответствующих международно-правовых актов. Вопросы толкования охватывают те правовые позиции (прецеденты толкования), которые излагаются Судом в соответствующем постановлении. Вопросы применения Конвенции затрагивают, в частности, вопросы исполнения постановлений, выносимых Судом против Российской Федерации, включая, если необходимо, возобновление арбитражного, гражданского или уголовного судопроизводства. Соответствующие нормы в последние годы внесены в российское процессуальное законодательство.

Важно отметить, что постановления Европейского суда по правам человека в сфере внутригосударственных отношений выполняют две

основные функции. Первая функция связана с закреплением в тексте постановления соответствующей правовой позиции, вторая – с рассмотрением постановления Европейского суда по правам человека в качестве юридического факта, являющегося основанием для возникновения, изменения или прекращения внутригосударственных отношений.

Анализируя содержание первой функции, важно иметь в виду, что она обязывает государственные органы при применении положений, содержащихся в Конвенции и (или) Протоколах, в ходе своей деятельности принимать во внимание те правовые позиции, которые нашли закрепление в постановлениях Европейского суда по правам человека, одновременно отвечающих вышеупомянутым критериям. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» было обращено внимание на то, что «при разрешении споров о защите чести и достоинства и деловой репутации судам следует не только руководствоваться нормами российского законодательства (ст. 152 ГК РФ), но и в силу ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» учитывать правовую позицию Европейского суда по правам человека, выраженную в его постановлениях и касающуюся вопросов толкования и применения данной Конвенции (прежде всего ст. 10), имея при этом в виду, что используемое Европейским судом по правам человека в его постановлениях понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, содержащемуся в ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Рассматривая вторую функцию постановлений Европейского суда по правам человека в рамках правовой системы России, нельзя не отметить, что указанная функция реализуется в сфере как материальных, так и процессуальных национально-правовых отношений. Так, если постановление Суда предусматривает взыскание в пользу заявителя справедливой компенсации (определенной денежной суммы), то, включив соответствующее постановление в национальную правовую систему, в сфере внутригосударственных отношений между государством в лице его финансовых органов и частным лицом образуются правовые отношения, содержанием которых будет обязанность государства выплатить частному лицу денежные средства в сумме, определенной в постановлении Суда (здесь подразумеваются материальные

правоотношения). Соответственно, частное лицо в сфере внутригосударственных отношений имеет субъективное право требовать получения определенной денежной суммы.

Примерами процессуальных правоотношений, возникающих вследствие принятия постановления Европейским судом по правам человека, являются отношения, регулируемые ст. 413 УПК РФ, а также ст. 311 АПК РФ и с недавнего времени ст. 392 ГПК РФ. В силу ст. 413 УПК РФ основанием для возобновления производства по уголовному делу являются установленные Европейским судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела, связанные с: а) применением федерального закона, не соответствующего положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод; б) иными нарушениями положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Согласно п. 4 ч. 3 ст. 392 ГПК РФ установление Европейским судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский суд по правам человека, также является основанием для пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам. Таким образом, постановления Европейского суда по правам человека, вынесенные против Российской Федерации, содержащие нарушения Россией Конвенции и (или) Протоколов к ней, являются основанием для пересмотра судебного решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Как свидетельствует практика Верховного Суда РФ, в случае принятия Европейским судом по правам человека постановления, в котором содержатся обстоятельства, свидетельствующие, скажем, о нарушении процессуальных прав заявителя, повлиявшие на исход дела, уголовное судопроизводство возобновляется. В результате были пересмотрены десятки уголовных дел.

Конституционный Суд РФ неоднократно формулировал свои правовые позиции по вопросу о соотношении норм конвенционного (в частности, европейского) и национального (российского) права. В своем Постановлении от 26 февраля 2010 г. Конституционный Суд напомнил: «Поскольку права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, — это те же по своему существу права и свободы, что закреплены в Конституции Российской Федерации, подтверждение их нарушения соответственно Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом

Российской Федерации – в силу общей природы правового статуса этих органов и их предназначения – предполагает возможность использования в целях полного восстановления нарушенных прав единого институционального механизма исполнения принимаемых ими решений».

Активную позицию как орган правоприменения занял и Верховный Суд РФ. В ставшем «классическим» постановлении от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» он указал судам общей юрисдикции: «Международные договоры, которые имеют прямое и непосредственное действие в правовой системе Российской Федерации, применимы судами, в том числе военными, при разрешении гражданских, уголовных и административных дел... если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем законом Российской Федерации, который регулирует отношения, ставшие предметом судебного рассмотрения...», а также «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила судопроизводства, чем гражданским процессуальным или уголовно-процессуальным законом Российской Федерации».

В другом постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» помимо подтверждения положений указанного выше Постановления от 10 октября 2003 г. содержалось новое принципиальное положение: «С целью эффективной защиты прав и свобод человека судами учитываются правовые позиции Европейского Суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств – участников Конвенции. При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда». Тем самым была подтверждена природа *erga omnes* постановлений ЕСПЧ. Вместе с тем Верховный Суд обратил внимание судов на то, что в случаях, когда российское законодательство предусматривает более высокий уровень защиты того или иного права, судам необходимо применять положения национального законодательства.

К настоящему времени в отношении Российской Федерации было принято около 2 тыс. постановлений, где излагались правовые позиции, несоблюдение которых привело к констатации Европейским судом по правам человека нарушения Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод и (или) Протоколов

к ней. Ниже приводятся некоторые из правовых позиций Европейского суда по правам человека.

О соблюдении ст. 2 Конвенции «Право на жизнь»

Европейский Суд впервые детально изложил свои позиции по этому вопросу в деле «Исаева против Российской Федерации»: «Статья 2, защищающая право на жизнь и предусматривающая обстоятельства, при которых лишение жизни может быть оправдано, содержит одно из основополагающих положений Конвенции, защищающих одно из так называемых «абсолютных прав человека», составляющих *ius cogens* современного международного права и не допускающих, согласно ст. 15 Конвенции, возможности отступлений (дерогация). Совместно со ст. 3 Конвенции, запрещающей пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, ст. 2 защищает одну из основных ценностей демократических государств, входящих в Совет Европы. Обстоятельства, при которых оправдывается лишение жизни, должны толковаться ограниченно. Объект и цели Конвенции, представляющей собой договор, направленный на защиту человеческого существования, также требуют толкования и применения ст. 2 таким образом, чтобы конвенционные гарантии прав и свобода человека были реальными и эффективными. Статья 2 охватывает не только случаи умышленного лишения жизни гражданина со стороны агентов государства, например полицейских, но и ситуации, когда законное применение силы может привести к неумышленному (непреднамеренному) лишению жизни. Однако преднамеренность в использовании силы, способной причинить смерть человеку, является только одним фактором, который должен приниматься во внимание при оценке необходимости применения такой силы. Любое использование силы должно быть не просто необходимым, а «абсолютно необходимым» для достижения одной или нескольких целей, указанных в подп. а–с п. 2 ст. 2. Указанное словосочетание свидетельствует, что в рассматриваемом случае требуется более строгая и тщательная оценка необходимости, нежели оценка, осуществляемая в ходе применения ст. 8–11 Конвенции. Следовательно, используемая сила должна быть строго пропорциональна достижению целей, указанных в ст. 2 Конвенции.

В свете особого значения гарантий, предусматриваемых в ст. 2 Конвенции, Суд должен подвергнуть случаи лишения жизни тщательному анализу (исследованию), принимая во внимание не только действия государственных должностных лиц, но и все обстоятельства дела. В частности, необходимо оценивать, планировалось и контролировалось ли осуществление операции таким образом, чтобы минимизировать, насколько возможно, обращение к силе (вооружению), способной привести к летальному исходу. Органы государства должны проявлять соответствующую осторожность, чтобы минимизировать риск для жизни людей. Суд обязан также исследовать, не проявили ли органы государства халатность в выборе действий, направленных на достижение целей, содержащихся в п. 2 ст. 2

Конвенции. С учетом вышеупомянутых подходов Суд должен оценивать не только ситуацию, когда использование силы привело к гибели человека (людей), но и ситуацию, когда вследствие использования летальной силы человек остался жив (случаи покушения на убийство). Соответственно, ответственность государства не ограничивается только ситуацией, когда неправомерное применение силы со стороны должностных лиц государства привело к гибели человека. Ответственность государства может наступить и в случае, когда органы государства не проявили должную предосторожность в выборе средств и методов с целью минимизации жертв среди мирного населения при осуществлении операции против оппозиционных (антиправительственных) групп» (п. 172–176 Постановления от 24 февраля 2005 г. по делу «Исаева против Российской Федерации»).

Особое значение имеют процессуальные гарантии, т.е. проведение тщательного расследования:

«Обязанность защищать право на жизнь по ст. 2 Конвенции, толкуемой совместно с общей обязанностью государств по ст. 1 Конвенции, — «обеспечивать каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в Конвенции» — требует проведения эффективного официального расследования случаев, когда человек погиб в результате применения силы (оружия). Основная цель такого расследования — обеспечить эффективную реализацию национальных законов, которые защищают право на жизнь, и в случае если в деле фигурируют должностные лица, обеспечить, чтобы эти лица понесли ответственность за гибель человека (людей). Формы (методы) расследования могут различаться в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Однако какая бы форма ни использовалась, власти должны действовать, если соответствующий вопрос стал объектом их внимания. Расследование будет эффективным в том случае, если лица, отвечающие за такое расследование, являются независимыми от лиц, которые так или иначе были вовлечены в расследуемые события. Это означает отсутствие не только иерархической или институциональной, но и практической зависимости. Расследование будет эффективным и в том случае, если оно способно определить, оправдано ли было применение силы в конкретных обстоятельствах, а также обнаружить и наказать лиц, которые несут ответственность за неоправданное применение силы. Но это не обязанность достигнуть любой ценой определенного результата расследования, а обязанность использовать (применять) соответствующие средства и методы (так называемая «обязательность результата»). Любой недостаток следствия, который затрудняет возможность установить причину смерти либо лиц, ответственных за смерть человека, нарушает принцип «эффективного расследования». Требование незамедлительности и разумной оперативности (быстроты) является неотъемлемым аспектом, обуславливающим наличие эффективного расследования. Когда возникают препятствия или сложности, которые мешают расследованию, оперативное реагирование

властей в расследовании случаев применения оружия, способного причинить смерть человеку, должно рассматриваться как важный фактор в поддержке доверия со стороны общества к господству права и предотвращении любого проявления толерантности к незаконным актам. По этим причинам должен присутствовать общественный контроль над следствием, его результатами, обеспечивающий ответственность органов государства не только в теории, но и на практике. Уровень и формы контроля со стороны общества могут зависеть от конкретных обстоятельств дела. Однако во всех случаях родственники жертвы должны быть вовлечены в уголовный процесс для защиты их законных интересов» (п. 209–214 Постановления от 24 февраля 2005 г. по делу «Исаева против Российской Федерации»).

О соблюдении ст. 3 Конвенции «Запрет пыток»

«Статья 3 защищает одну из основополагающих ценностей демократического общества. Она запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание, независимо от обстоятельств и поведения жертвы. Недопустимое обращение должно достигать минимальной степени жестокости для того, чтобы оно попадало под запрет ст. 3. Оценка данного «минимума» является относительной: она зависит от обстоятельств дела, таких как продолжительность обращения, физические и психологические последствия, в некоторых случаях пол, возраст, состояние здоровья жертвы» (п. 34–35 Постановления от 20 января 2005 г. по делу «Майзит против Российской Федерации»).

Отметим правовые позиции Суда по первым «знаковым» российским делам.

«Если частное лицо заявляет, что к нему со стороны полиции в нарушение ст. 3 Конвенции было допущено бесчеловечное обращение, то ст. 3 совместно со ст. 1 Конвенции обязывает государство провести эффективное официальное расследование. Это расследование должно быть способным идентифицировать и наказать лиц, виновных в совершении недопустимых действий. Эффективность расследования также включает требование, что расследование должно быть независимым, беспристрастным и контролироваться со стороны общества, а также — компетентные власти должны действовать усердно и оперативно» (п. 64 Постановления от 9 марта 2006 г. по делу «Менешева против Российской Федерации»).

В другом деле о применении пыток для получения принудительных показаний о несовершеннолетнем преступлении Суд отметил:

«Расследование фактов, связанных с совершением недопустимого обращения, должно быть тщательным. Это означает, что государство обязано

совершать действия, направленные на выяснение того, что случилось, не полагаться на опрометчивые, необоснованные выводы как на основные закрытия расследования. Государство в лице своих органов обязано предпринять все находящиеся в их распоряжении разумные меры для сохранения доказательств, касающихся происшедшего инцидента, включая свидетельские показания, данные медицинского обследования и т.д. Любой недостаток в расследовании, который может свести на нет возможность установления причин повреждений или идентифицировать виновных лиц, нарушает принцип «эффективного расследования» (п. 108 Постановления от 26 января 2006 г. по делу «Михеев против Российской Федерации»).

Статья 3 Конвенции применяется также и в отношении условий содержания в следственных изоляторах или исправительных учреждениях.

Примечательно в этом плане «пилотное постановление» (касающееся констатации системных проблем, приведших к нарушению прав заявителя), по делу «Ананьев и другие против России» (10 января 2012 г.), в котором Суд рассмотрел жалобу на условия содержания в следственных изоляторах СИЗО страны, сославшись на более чем 90 аналогичных постановлений по этой проблеме. Суд, в частности, указал на то, что перенаселенность следственных изоляторов имеет одной из основных причин применение в отношении подозреваемых или обвиняемых такой меры пресечения, как содержание под стражей (в 90% случаев уголовного преследования), хотя национальное законодательство предусматривает и иные меры пресечения, такие как освобождение под залог, подписка о невыезде, домашний арест. Суд предложил властям государства-ответчика разработать и начать осуществлять комплекс мер, способных существенно улучшить положение заключенных (так называемые меры общего характера). В декабре 2012 г. Россия представила Комитету министров Совета Европы план действий на ближайшие годы.

О соблюдении ст. 5 Конвенции «Право на свободу и личную неприкосновенность»

Статья 5 Конвенции предусматривает еще одно абсолютное право — право человека на свободу:

«Заключение человека под стражу является исключением из права человека на свободу, и основания лишения свободы должны носить исчерпывающий характер» (п. 79 Постановления от 2 марта 2006 г. по делу «Нахманович против Российской Федерации»).

«Словосочетания «законный», «в соответствии с процедурой, предписанной законом», закрепленные в ч. 1 ст. 5 Конвенции, прежде всего

обращают внимание на законодательство государства и предусматривают обязанность государства действовать согласно своему материальному и процессуальному праву. Однако законность заключения человека под стражу с точки зрения национального законодательства не всегда является решающим моментом. Суд должен быть уверен, что содержание лица под стражей было совместимо и с ч. 1 ст. 5 Конвенции, которая не допускает произвольного лишения свободы» (п. 74 Постановления от 25 октября 2005 г. по делу «Федотов против Российской Федерации»).

«Законность» заключения лица под стражу фактически означает соответствие национальному закону. В первую очередь внутригосударственные органы, особенно суды, обязаны толковать и применять национальное право. Однако, поскольку согласно п. 1 ст. 5 Конвенции нарушение национального закона влечет за собой нарушение конвенционных положений, Европейский суд по правам человека может и должен использовать свою компетенцию в части анализа, было ли соблюдено национальное законодательство при заключении лица под стражу (п. 66 Постановления от 19 мая 2004 г. по делу «Гусинский против Российской Федерации»).

Суд призывает государства тщательно взвешивать аргументы в пользу лишения свободы, не ограничиваться шаблонным подходом, обязательно учитывать индивидуальные обстоятельства:

«Наличие обоснованного подозрения на то, что заявительница убила своего супруга, могло послужить основанием для ее заключения под стражу на первоначальном этапе. Убежденность в таком подозрении является необходимым условием законности заключения лица под стражу, однако после определенного этапа данного условия уже недостаточно. В таких случаях Суд должен убедиться, существовали ли иные основания, представленные национальными властями и оправдывающие заключение лица под стражу. Если данные основания являлись достаточными и относящимися к делу, Суд должен быть уверен, что компетентные национальные органы проявили особое усердие (прилежание) в осуществлении уголовных процедур» (п. 63 Постановления от 7 апреля 2005 г. по делу «Рохлина против Российской Федерации»).

Каждое новое судебное решение о продлении сроков содержания под стражей должно быть обоснованным с учетом конкретных обстоятельств, поэтому

«отсутствие каких-либо оснований в судебном решении, санкционирующем заключение лица под стражу, несовместимо с принципом защиты от произвола, закрепленным в п. 1 ст. 5 Конвенции» (п. 70 Постановления от 2 марта 2006 г. по делу «Нахманович против Российской Федерации»).

Стандартным аргументом в пользу ареста нередко является «тяжесть предъявленного обвинения»:

«Тяжесть обвинения сама по себе не может оправдывать продолжительное заключение лица под стражей на стадии предварительного и/или судебного следствий. Неупоминание в судебном решении, санкционирующем заключение лица под стражу, относящихся к делу обстоятельств и оправдывающих такое заключение, за исключением обстоятельства, связанного с тяжестью предъявленного обвинения, несовместимо с положениями п. 3 ст. 5 Конвенции» (п. 78, 80 Постановления от 2 марта 2006 г. по делу «Нахманович против Российской Федерации»).

В своем Постановлении от 29 октября 2009 г. № 22 Пленум Верховного Суда РФ со ссылкой на правовые позиции Европейского суда настоятельно потребовал от судов общей юрисдикции учитывать при избрании меры пресечения конкретные обстоятельства и индивидуальные особенности подозреваемых или обвиняемых. Со своей стороны Европейский суд отмечал:

«Непринятие во внимание конкретных, относящихся к делу фактов и обоснование решений (о продлении заключения под стражей) исключительно тяжестью совершенного правонарушения, а также перекладывание на заключенное под стражу лицо бремени доказательств отсутствия даже гипотетической возможности скрыться от следствия, совершения вновь преступления, не могут рассматриваться в качестве достаточных оснований. Власти, таким образом, не смогли оправдать длительное нахождение лица под стражей. При этих обстоятельствах у Суда нет необходимости рассматривать вопрос, проявили ли национальные власти особое усердие (прилежание) при расследовании уголовного дела» (п. 69 Постановления от 7 апреля 2005 г. по делу «Рохлина против Российской Федерации»).

Особую остроту приобретает вопрос о сроках предварительного заключения, нередко превышающих максимальные сроки, предусмотренные УПК:

«Вопрос о том, насколько сроки заключения лица под стражей являлись разумными, не может оцениваться абстрактно. Такая оценка должна происходить с учетом конкретных обстоятельств дела. Продолжительное заключение лица под стражей может быть оправдано только в том случае, когда имеется действительный общественный интерес, который, несмотря на презумпцию невиновности, перевешивает право на уважение индивидуальной свободы» (п. 61 Постановления от 24 июля 2003 г. по делу «Смирновы против Российской Федерации»).

Учитывая особенности российского уголовного процесса, Суд различает сроки содержания под стражей «за следствием» (*pending investigation*) и «за судом» (*pending trial*):

«При оценке сроков заключения лица на стадиях предварительного и судебного следствий согласно п. 3 ст. 5 Конвенции период, принимаемый во внимание, начинается с момента, когда оно лишено свободы, и заканчивается в день, когда обвинение подтвердилось, даже судом первой инстанции» (п. 91 Постановления от 8 февраля 2005 г. по делу «Панченко против Российской Федерации»). «В первую очередь национальные судебные власти обязаны гарантировать, чтобы предварительное заключение лица под стражей не превышало разумные сроки. В этом отношении они обязаны изучить все обстоятельства, свидетельствующие «в пользу» или «против» существования действительного публичного интереса, оправдывающего, с учетом принципа невиновности, исключение из правила уважения индивидуальной свободы, и отразить эти обстоятельства в решениях на жалобы об освобождении. С учетом этих обстоятельств, а также обстоятельств, представляемых заявителем, Европейский суд по правам человека должен решить вопрос, имелось ли нарушение п. 3 ст. 5 Конвенции. Причем аргументы «за» или «против» освобождения не должны носить общего и абстрактного характера. Важно иметь в виду, что если человек находится под стражей, то дело в отношении такого человека должно рассматриваться в приоритетном порядке и с «особым прилежанием» (п. 62–64 Постановления от 24 июля 2003 г. по делу «Смирновы против Российской Федерации»).

О соблюдении ст. 6 Конвенции «Право на справедливое судебное разбирательство»

На предполагаемые нарушения ст. 6 приходит, без преувеличения, более половины всех жалоб.

Часть 1 ст. 6 предусматривает право каждого на справедливое разбирательство дела судом, на независимый и беспристрастный суд, созданный на основании закона; в этом отношении статья гарантирует право на обращение в суд, одним из аспектов которого является право на доступ к суду, т.е. право инициировать судебное разбирательство в суде по гражданским вопросам. Однако указанное право (на суд) было бы иллюзорным, если бы национальная правовая система государства — участника Конвенции позволяла не исполнять окончательное, имеющее юридическую силу судебное решение в ущерб одной из сторон. Непостижимо, чтобы ч. 1 ст. 6, в деталях описывая процессуальные гарантии спорящих сторон — справедливость, публичность, оперативность, не предусматривала исполнение судебных решений. Толкование ст. 6 как предусматривающей исключительно право на обращение в суд и проведение судебного разбирательства, вероятно,

привело бы к ситуации, несовместимой с принципом верховенства права, который государства-участники обязались соблюдать, ратифицируя Конвенцию. Поэтому исполнение судебного решения должно рассматриваться в качестве неотъемлемой части «судебного разбирательства по смыслу ст. 6 Конвенции» (п. 23 Постановления от 24 февраля 2005 г. по делу «Петрушко против Российской Федерации»).

Суд неоднократно подтверждал свою позицию, в соответствии с которой «финансовые проблемы» государств не являются достаточным основанием для нарушения сроков исполнения судебных решений национальных инстанций по обязательствам государств:

«У государства отсутствует неограниченная свобода ссылаться на недостаток денежных средств как на оправдание неисполнения судебного решения» (п. 27 Постановления от 24 февраля 2005 г. по делу «Макарова и другие против Российской Федерации»). Эту позицию он подтвердил и в «пилотном постановлении» по делу «Бурдов против Российской Федерации» (№ 2) от 4 мая 2009 г.

В «пилотном» Постановлении от 1 июля 2014 г. по делу «Герасимов и другие против Российской Федерации» Суд отметил, что

оперативно принятый по следам постановления по делу Бурдова (2) Закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» не до конца разрешил проблему неисполнения судебных решений, ибо касался только денежных обязательств государства, в то время как неисполнение «обязательств в натуре» (от выделения социального жилья до предоставления инвалидных колясок) осталось без эффективных средств защиты прав граждан, чьи интересы нарушены государственными органами. Соответствующий законопроект был внесен на рассмотрение законодателя.

Особое значение имеют процессуальные гарантии при рассмотрении дел судами:

«Начало судебного разбирательства само по себе не означает, что все требования п. 1 ст. 6 соблюдаются. Конвенция предназначена для обеспечения не теоретических, иллюзорных, а реальных, эффективных прав и свобод. Право на доступ к суду включает не только право инициировать судебное разбирательство, но также и право на разрешение спора судом. Было бы иллюзией, если бы правовая система государства – участника Конвенции позволила частному лицу подавать гражданские иски в суд и одновременно

не гарантировала вынесение окончательного решения в связи с возникшим спором. Непостижимо, если п. 1 ст. 6, детально описывая процессуальные гарантии сторон – справедливость, публичность судебного разбирательства, рассмотрение дела в разумные сроки, не гарантирует сторонам разрешение их гражданского спора по существу. Право истца на доступ к суду было бы иллюзорным, если истца держат в неведении относительно развития событий в судебном процессе, а также судебных решений, касаемых исковых требований, особенно когда такие решения по существу прекращают дальнейшее судебное разбирательство» (п. 41 Постановления от 13 июля 2006 г. по делу «Дубинская против Российской Федерации»).

Разумность сроков судебного разбирательства должна оцениваться с учетом конкретных обстоятельств дела, принимая во внимание критерии, выработанные практикой Европейского суда, в частности сложность дела, поведение заявителей и поведение органов государства и должностных лиц:

«Пункт 1 ст. 6 Конвенции обязывает государства – участники Конвенции так организовать свои судебные системы, чтобы суды могли рассматривать дела в разумные сроки» (п. 48 Постановления от 15 июня 2006 г. по делу «Бакиевец против Российской Федерации»).

Важно подчеркнуть, что, исходя из принципа субсидиарности, Суд не берет на себя роль некоей «четвертой инстанции» и отклоняет любые попытки заявителей побудить его высказаться о справедливости приговора или обоснованности судебного решения, оценки доказательств:

«Согласно ст. 19 Конвенции обязанностью Европейского Суда по правам человека является обеспечение соблюдения государствами-участниками их конвенционных обязательств. Суд не обладает компетенцией рассматривать допущенные национальными судебными властями правовые и фактические ошибки, если последние не касаются нарушения конвенционных прав и свобод. Хотя ст. 6 Конвенции гарантирует право на справедливое судебное разбирательство, указанная статья не содержит правил приемлемости доказательств, которые устанавливаются в первую очередь национальным законодательством. Задача Европейского Суда по правам человека состоит в оценке того, насколько судебные процедуры в целом являлись справедливыми, включая то, как собирались доказательства» (п. 45 Постановления от 15 декабря 2005 г. по делу «Ванян против Российской Федерации». Постановление вступило в силу 15 марта 2006 г.).

Справедливость обвинения имеет особое значение, когда речь идет о получении доказательств с помощью так называемых «агентов-прово-

каторов» и об использовании такого доказательства как единственного доказательства виновности обвиняемого:

«Конвенция не запрещает следствию основывать свои доказательства на анонимных источниках, если это обуславливается существом совершенного преступления. Однако иная ситуация складывается, когда указанные доказательства используются судом. Использование материалов, основанных на информации, полученной агентами под прикрытием (*undercover agents*), должно быть ограничено, как и должны существовать соответствующие гарантии в делах, касающихся распространения наркотиков. Если деятельность агентов под прикрытием привела к совершению преступления и отсутствуют какие-либо факты, из которых следовало бы, что без такой деятельности преступление не было бы совершено, то такая деятельность выходит за пределы агентов под прикрытием и может рассматриваться как подстрекательство. Такая деятельность и использование ее результатов в уголовном деле могут привести к тому, что принцип справедливости судебного разбирательства несомненно будет нарушен» (п. 46–47 Постановления от 15 декабря 2005 г. по делу «Ваян против Российской Федерации»). В одном из недавних постановлений Суд указал на качество закона – Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», отдельные положения которого позволяют злоупотреблять подстрекательством (Постановление от 2 октября 2012 г. по делу «Веселов и другие против Российской Федерации»).

О соблюдении Протокола № 1 к Конвенции «Защита собственности»

Статья 1 Протокола № 1 в последние годы – годы экономических трудностей во многих странах – приобрела особое значение.

Суд дает довольно широкое толкование понятия собственности, прежде всего сквозь призму юридической терминологии, в частности, поясняет значение понятия «требуемое» (*asset*): «требуемое» может охватываться понятием «имущество», предусматриваемым ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если оно достаточно определено, чтобы быть исполнено в принудительном порядке (п. 27 Постановления от 24 февраля 2005 г. по делу «Петрушко против Российской Федерации» и многие последующие постановления по праву собственности).

Эта общая позиция Суда конкретизирована в отдельных постановлениях:

«Требуемое по пенсиям может охватываться понятием «имущество» по смыслу ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, если это требование установлено решением суда, вступившим в силу и подлежащим принудительному испол-

нению» (п. 26 Постановления от 12 июля 2005 г. по делу «Солодык против Российской Федерации». Постановление вступило в силу 30 ноября 2005 г.).

«По смыслу ст. 1 Протокола № 1 денежный вклад заявителя в инвестиционной компании представлял собой «имущество». Право заявителя на денежные средства никогда не оспаривалось, но заявитель не смог вернуть деньги, потому что инвестиционная компания исчезла без каких-либо следов. По общему правилу государство не должно нести ответственности за действия и упущения частной компании. Соответственно, для обоснования своей жалобы заявитель должен доказать, что он утерял шанс вернуть свои денежные средства или их часть и что такой шанс может быть вменен государству» (п. 64 Постановления от 10 февраля 2005 г. по делу «Сухорубченко против Российской Федерации»).

Особую остроту приобрела проблема компенсации падения ценности вкладов в коммерческие банки. Суд был вынужден разъяснить:

«Статья 1 Протокола № 1 не обязывает государство поддерживать покупательную способность денежных средств, депонированных в финансовые учреждения» (п. 65 Постановления от 10 февраля 2005 г. по делу «Сухорубченко против Российской Федерации»).

Тем самым Суд дает понять, что государство не несет ответственности за финансовые риски вкладов в коммерческие банки. Вместе с тем Суд считает недопустимым, когда государство не выполняет своих денежных обязательств по выплате пенсий, пособий, компенсаций гражданам:

«Просрочка в выплате заявителям пенсии является вмешательством в права заявителей на беспрепятственное пользование своей собственностью» (п. 29 Постановления от 12 июля 2005 г. по делу «Солодык против Российской Федерации»).

Суд также подчеркивает, что право собственности не является абсолютным правом и может при определенных условиях быть ограничено, как это предусмотрено ч. 2 ст. 1 Протокола № 1. Но вмешательство государства в право собственности имеет определенные пределы:

«Для того чтобы вмешательство в право беспрепятственного пользования имуществом было совместимо с основным правилом, предусмотренным в первом предложении параграфа 1 ст. 1, такое вмешательство должно осуществляться в соответствии с законом, преследовать публичный интерес и быть пропорциональным преследуемой цели (соблюдение справедливого

баланса). Справедливый баланс между интересами общества и защитой фундаментального права частного лица не будет соблюден, если такое частное лицо вынуждено нести чрезмерное бремя (несопоставимый с преследуемой общественной целью уровень обязательств)» (п. 30 Постановления от 12 июля 2005 г. по делу «Солодык против Российской Федерации»).

За годы участия России в Конвенции в правовой системе государства произошли очевидные изменения. Например, как отмечалось выше, под воздействием более чем 200 постановлений Суда по неисполнению судебных решений в отношении социальных прав россиян и после принятия упомянутого «пилотного» Постановления по делу Бурдова (№ 2) был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Другим примером корректировки национального законодательства может служить принятие ныне действующих процессуальных кодексов, в которых принцип правовой определенности защищен более эффективно и в случае нарушения процессуальных прав граждан возможен пересмотр судебных решений, нарушивших эти права.

Это в полной мере относится к начатой, но пока не завершенной реформе надзорного производства, когда уменьшается число отмененных в надзоре судебных актов, вступивших в законную силу: существенно реформирован надзор в арбитражном и уголовном судопроизводстве, начата реформа надзора в гражданском процессе.

На очереди серьезные структурные изменения в пенитенциарной системе, необходимость которых зафиксирована в постановлениях Европейского суда и в резолюциях Комитета министров Совета Европы. Не снята с повестки дня и проблема эффективности расследования насильственных действий в отношении граждан со стороны представителей государства (полиции, военнослужащих, сотрудников следственных органов) — они находятся в центре внимания Суда и Комитета министров.

Таким образом, участие в европейской системе обеспечения прав человека дает гражданам России, как и гражданам других государств, действенное средство их защиты, а государствам-участникам позволяет эффективнее совершенствовать свою правовую систему.

11.6. Право убежища

Понятие и содержание института убежища. Право убежища принадлежит государству, которое предоставляет его на своей террито-

рии. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозглашает право каждого человека искать и пользоваться убежищем от преследования в других странах (п. 1 ст. 14). Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает право индивида покинуть любую страну, включая свою собственную (п. 2 ст. 12). В связи с этим убежище представляет собой определенную форму защиты права человека на жизнь и физическую неприкосновенность, которая обеспечивается только при условии обеспечения свободы его передвижения.

В международном праве сложился институт политического убежища, под которым понимается предоставление государством иностранным гражданам или лицам без гражданства возможности: 1) укрыться от преследований по политическим мотивам, которым они подвергаются в стране своего гражданства или обычного местожительства; 2) не подвергаться выдаче в страну, где им может угрожать опасность такого преследования; 3) пользоваться основными правами и свободами человека в стране пребывания. Преследование по политическим мотивам включает в себя преследование не только за политические убеждения, но и за общественную деятельность, религиозную, расовую или национальную принадлежность, отношение к определенной социальной или гендерной группе. По своему происхождению международно-правовые нормы, направленные на регулирование института убежища, являются обычными.

Существуют такие формы покровительства, как *территориальное* и *дипломатическое* убежище. Под первым понимается предоставление убежища лицу, находящемуся непосредственно на территории государства. Второе означает предоставление убежища в помещении дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства или на иностранном военном корабле. Пункт 3 ст. 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. запрещает, как общее правило, использование помещений дипломатического представительства в целях, несовместимых с его функциями. Страны Латинской Америки признают указанный институт, опираясь на региональную практику и содержание Каракасской конвенции Организации американских государств (ОАГ) о дипломатическом убежище 1954 г. Статья 1 этой Конвенции устанавливает, что «государство, осуществляющее территориальную юрисдикцию, должно уважать убежище, предоставляемое в представительствах, на военных судах, в военных лагерях или на воздушных судах лицам, разыскиваемым по политическим причинам или за политические правонарушения». Истории известны случаи использования такой формы защиты,

как религиозное убежище. Беглецы получали его в считавшемся неприкосновенном помещении храмов, что исключало возможность их преследования и задержания до тех пор, пока они оставались там.

Убежище является самостоятельным институтом в международном и внутригосударственном праве. Международно-правовая регламентация убежища связана с закреплением общих прав и обязанностей принимающего государства по отношению к индивиду. В этой области регулирования отсутствуют предписания по установлению принимающим государством каких-либо правил и процедур, связанных с признанием статуса лица, получившего убежище. Требование к государству, предоставившему убежище, состоит в том, что оно не должно позволять получившим его лицам заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН (ст. 4 Декларации ООН о территориальном убежище 1967 г.).

Внутригосударственное регулирование института убежища, как правило, включает: определение круга лиц, имеющих право на убежище, процедуры его предоставления и основы правового статуса получивших его индивидов. Зачастую право иностранных граждан и лиц без гражданства на убежище содержится в конституционном законодательстве. Так, п. 1 ст. 63 Конституции РФ предусматривает предоставление им политического убежища в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Пункт 2 ст. 63 не допускает выдачу другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения. Любое государство вправе решать вопрос о предоставлении убежища на основе своего суверенитета, поэтому само по себе обращение с просьбой о предоставлении политического убежища не означает его автоматического предоставления. Детальная регламентация порядка обращения за получением убежища и правового положения заявителя содержится в иммиграционном или административном законодательстве.

Универсальные и региональные подходы к институту убежища. Порядок обращения за предоставлением политического убежища в Российской Федерации. Генеральная Ассамблея ООН 14 декабря 1967 г. резолюцией 2312/XXII приняла Декларацию о территориальном убежище, содержащую рекомендательные нормы. Конференция ООН по территориальному убежищу 1977 г. в связи с принципиальными различиями позиций стран-участниц не удалось прийти к единому проекту конвенции по этому вопросу. Приоритет принципа государственного суверенитета нашел свое выражение в п. 1 ст. 1 Декларации: «Убежище, предоставляемое каким-либо государством в порядке осуществления своего суверенитета... должно уважаться всеми другими государствами».

ми». Оценка оснований для его предоставления «лежит на предоставляющем это убежище государстве» (п. 3 ст. 1). Международно-правовые гарантии предоставления индивиду убежища проявляются прежде всего в запрете высылки и принудительного возвращения в страну, где он может подвергнуться преследованию (п. 1 ст. 3). Пункт 2 ст. 2 Декларации 1967 г. закрепил принцип сотрудничества государств по поводу разделения бремени (*burden-sharing*) в сфере убежища. Если для одного из них предоставление убежища затруднено, то другие «раздельно или совместно, или через ООН должны рассматривать в духе международной солидарности надлежащие меры для облегчения бремени, лежащего на этом государстве».

Нормы, регламентирующие предоставление убежища, содержатся в ряде региональных международно-правовых актов. Так, п. 7 ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г. говорит о праве каждого лица «искать и получать убежище на иностранной территории в соответствии с законодательством этого государства и международными конвенциями в случае обвинения его в политическом или сходном с ним преступлении». Пункт 3 ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. указывает на право индивида «в случае преследования искать убежища и получать его в других странах в соответствии с законами этих стран и международными конвенциями». Декларация о территориальном убежище 1977 г., принятая в рамках Совета Европы, исходит из права государств-членов предоставлять убежище любому лицу, преследуемому по причинам его расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, либо лицу, которое нуждается в нем по гуманитарным причинам (ст. 2). Указанная Декларация также содержит положение о том, что предоставление убежища должно расцениваться как мирный и гуманный акт, но не как действие, недружественное по отношению к любому другому государству, и уважаться всеми странами (ст. 3). Каракасская конвенция ОАГ о дипломатическом убежище 1954 г. содержит норму о признании права каждого государства на его предоставление «в отношении лиц, въезжающих в него из государства, где их преследуют за их убеждения или политическую принадлежность либо за деяния, которые могут быть признаны политическими правонарушениями» (п. 1 ст. 2). Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., подобно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., предлагает общую формулировку о праве каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную (п. 2 ст. 22).

Приведенный обзор международно-правовых норм, связанных с предоставлением убежища, показывает стремление региональных объединений государств создать унифицированные подходы к этому институту. Тем не менее каждое отдельно взятое государство определяет свою собственную процедуру предоставления политического убежища в национальном законодательстве. Так, в Российской Федерации действует Положение о порядке предоставления политического убежища, утвержденное Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746. Пункт 2 ст. 1 Положения устанавливает, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим его и претендующим на защиту от преследования «за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права». Политическое убежище предоставляется ходатайствующему лицу Указом Президента РФ. Иностранному гражданину или лицу без гражданства, которое его получило, выдается свидетельство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, на основании которого территориальные органы Федеральной миграционной службы оформляют ему вид на жительство. Предоставление убежища распространяется и на членов семьи такого лица при условии их согласия с его ходатайством. В ходатайстве, поданном заявителем на имя Президента РФ, должны быть изложены обстоятельства, которые подтверждают факты преследования лица, направленного непосредственно против него, и необходимые автобиографические сведения. Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ рассматривает ходатайства и материалы по ним и вносит свои предложения для принятия решения о предоставлении убежища заявителю. Вышеуказанное Положение действует вместе с Административным регламентом Федеральной миграционной службы по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, который утвержден приказом ФМС от 5 декабря 2007 г. № 451.

Международно-правовые ограничения в предоставлении убежища.

Перечень оснований, запрещающих предоставление убежища в отношении отдельных категорий лиц, установлен отдельными нормами международного права. Прежде всего право на убежище не может быть использовано индивидом «в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН» (п. 2 ст. 14

Всеобщей декларации прав человека 1948 г.). Пункт 2 ст. 1 Декларации о территориальном убежище 1967 г. устанавливает, что право искать и пользоваться убежищем не принадлежит лицу, «в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества», по смыслу тех международных документов, которые были выработаны мировым сообществом в этой сфере. Составы указанных преступлений и основы межгосударственного сотрудничества по обеспечению мер ответственности за подобные деяния первоначально нашли отражение в Уставе Международного военного трибунала (Трибунал был образован в соответствии с Лондонским соглашением союзных держав от 8 августа 1945 г.). Они также закреплены четырьмя Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г. и Конвенцией о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.

Специальные договоры, выработанные в рамках ООН, систематизировали составы таких международных преступлений, как геноцид, апартеид, расовая дискриминация, и определяют механизмы их пресечения (Конвенции ООН о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., о предупреждении преступления апартеида и наказания за него 1973 г.). К деяниям, подпадающим под юрисдикцию Международного уголовного суда (МУС), относятся геноцид, преступления против человечности, военные преступления и акты агрессии (ст. 5 Римского статута МУС 1998 г.). Перечень преступных действий, формирующих их составы, детально определен этим документом.

Лица, получившие убежище, в силу издавна существовавшего международно-правового обычая не подлежали выдаче государству, которое они покинули. Эти лица также исключались из-под действия двусторонних договоров о выдаче преступников. Как правило, покровительство принимающей стороны оказывалось противникам иностранного государственного режима, с которым она находилась в оппозиции или конфликте. Это обстоятельство позволяло закрепить право принимающего государства на невыдачу политических беглецов, которые в собственной стране зачастую объявлялись политическими преступниками. Сложившаяся обычным путем международная норма о защите в форме невыдачи сегодня сохранилась в ряде региональных соглашений. К примеру, ст. 4 Каракасской конвенции о дипломатическом убежище 1954 г. говорит о запрете выдачи иностранных граждан, которые «разыскиваются за политические правонарушения или

за обычные правонарушения, совершенные в политических целях, либо когда выдача запрашивается преимущественно по политическим мотивам». Международно-правовой принцип *non-refoulement* установлен также в Американской конвенции о правах человека 1969 г.: «Иностранец ни при каких обстоятельствах не может быть выслан или возвращен в страну вне зависимости от того, является он ее гражданином или нет, если в этой стране существует угроза нарушения его права на жизнь и неприкосновенность на основе расы, гражданства, религии, социального происхождения или политических убеждений» (ч. 8 ст. 22).

Тем не менее далеко не всегда совершение политического преступления лицом является достаточным основанием для предоставления ему убежища. Как известно, к преступлениям против государственной власти принадлежат терроризм, подрыв основ конституционного строя, организация вооруженных беспорядков. В связи с этим возникает вопрос об оценке деятельности претендующего на получение убежища лица, когда его предоставление может привести к конфликтным ситуациям на межгосударственном уровне. Общим принципом, установленным Декларацией о территориальном убежище 1967 г. и региональными международными договорами по вопросам убежища, является усмотрение государства, предоставляющего убежище, и оценка им обстоятельств, указанных заявителем.

Институт убежища не применяется в отношении лиц, совершивших общеуголовные преступления. Укрывательство индивида от правомерного государственного преследования противоречит принципам международно-правового сотрудничества государств в борьбе с преступностью. Европейская конвенция о выдаче, принятая государствами — членами Совета Европы в 1957 г., исходит из этого принципа и одновременно содержит некоторые исключения из него. Так, в ч. 2 ст. 3 этой Конвенции предусмотрен запрет выдачи в случае, если запрашиваемая сторона имеет основания считать, что запрос о выдаче в связи с общеуголовным преступлением был подан с целью преследования лица по мотивам его расовой принадлежности, религии, национальности или политических убеждений. Противодействуя терроризму, ч. 3 ст. 3 Конвенции не рассматривает убийство или покушение на убийство главы государства или членов его семьи как политическое преступление, что означает возможность выдачи лиц, совершивших эти деяния.

Получение политического убежища на территории Российской Федерации исключается, если заявитель: преследуется за действия,

признаваемые в Российской Федерации уголовным преступлением, или виновен в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН; представил заведомо ложные сведения; прибыл из страны, где ему не грозило преследование; имеет гражданство третьего государства, где он не преследуется; его обращение продиктовано экономическими причинами или голодом, эпидемией либо чрезвычайной ситуацией в стране происхождения (п. 5 ст. 1 Положения о порядке предоставления РФ политического убежища).

Таким образом, институт убежища является формой реализации естественных и политических прав человека и сочетает в себе международно-правовые принципы и нормы, необходимые для обеспечения безопасности индивида вне пределов своего государства, и внутригосударственное регулирование, предназначенное для определения его правового статуса на территории принимающей страны. Перспективным направлением межгосударственного сотрудничества могло бы стать принятие правовых норм, направленных на получение убежища по гуманитарным соображениям и на регламентацию основ временного убежища, предоставляемого государством в условиях массового притока иностранных граждан.

11.7. Беженцы и перемещенные лица

Международно-правовой статус и эволюция межгосударственной защиты беженцев. В обыденном понимании термин «беженцы» применяется ко всем людям, покинувшим в силу тех или иных причин обычное место своего пребывания. Международно-правовое определение понятия «беженец» содержится в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. (далее – Конвенция 1951 г.) и включает в себя следующие признаки (п. 2 ч. «А» ст. 1):

- индивид пересек международные границы и находится вне пределов страны своего гражданства или обычного местожительства;
- он не может или не желает прибегнуть к защите со стороны своего государства;
- индивид обоснованно опасается стать жертвой преследования;
- преследование осуществляется по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- индивид не может или не желает вследствие указанных причин вернуться в свою страну.

Для реализации международно-правовой защиты беженцев перво-степенное значение имеют обстоятельства их бегства из своей страны. Главное отличие беженцев от обычных иностранных граждан состоит в том, что они не находятся под защитой государства своего гражданства или постоянного местожительства. Преследование лица может выражаться как в определенных действиях властей страны, так и в их бездействии или попустительстве в случаях, когда они должны были пресечь нарушения прав человека, совершаемые иными силами (повстанцами, вооруженными эскадронами, сепаратистскими движениями). Обоснованные опасения лица, покидающего свою страну, объективно связаны с возможным преследованием. Признание лица беженцем осуществляется на индивидуальной основе, с учетом событий, имеющих место в государстве исхода, и приведенных заявителем фактов, подтверждающих его опасения.

Общие стандарты обращения с беженцами заложены в Конвенции 1951 г.; процедуры определения статуса заявителей относятся к компетенции принимающего государства. Отрицательное решение какого-либо государства о признании лица беженцем не должно умалять его права обратиться к другому государству с таким ходатайством. Признаки беженца, предусмотренные Конвенцией 1951 г., государства-участники предпочитают использовать как основу для признания беженцев в своем национальном законодательстве. К лицам, подпадающим под дефиницию этого универсального международного договора, применяется термин «конвенционные беженцы».

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» использует вышеуказанное определение. Часть 2 ст. 2 Закона устанавливает, что в сферу его действия не попадают лица, покинувшие свою страну по экономическим причинам или вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вопросы межгосударственного сотрудничества по защите беженцев впервые были рассмотрены на консолидированном уровне в рамках Лиги Наций. 26 февраля 1921 г. Советом Лиги Наций был принят первый документ в этой области – резолюция по русским беженцам. В июне 1926 г. по инициативе Международного Комитета Красного Креста учрежден пост Верховного комиссара по делам беженцев, которым был избран известный исследователь Арктики и филантроп Фритъоф Нансен, и создано Бюро по делам беженцев. Положение о получении удостоверений личности для русских беженцев (получившее позже название Положения о «нансеновских паспортах») было подписано в июле 1922 г. 53 странами. 31 мая 1924 г. принято анало-

гичное Положение об удостоверении личности армянских беженцев. 30 июня 1928 г. по инициативе Верховного комиссара было подписано Соглашение о распространении на другие категории беженцев мер, установленных в пользу русских и армянских беженцев. Этот международно-правовой акт содержал рекомендации по учреждению самостоятельных внутригосударственных служб помощи беженцам. К функциям Верховного комиссара по делам беженцев относились регистрация таких лиц, снабжение их временными проездными документами и привлечение возможно большего числа европейских государств к участию в подобных соглашениях.

28 октября 1933 г. государства – участники Лиги Наций подписали Конвенцию, касающуюся международного статуса беженцев. В ней впервые был установлен принцип невысылки беженцев (*non-refoulement*) по причинам, не продиктованным соображениями национальной безопасности или общественного порядка, и защиты этих лиц от возвращения в страну, где им может угрожать опасность преследования. Аналогичные нормы содержатся сегодня в ст. 32 и 33 Конвенции 1951 г. Соглашение 1936 г. и Конвенция 1938 г. о статусе беженцев из Германии регламентировали временное пребывание (резиденцию) беженцев, если отсутствовала возможность принять их на постоянной основе; беженцам предоставлялось также право передвижения по территории принимающего государства.

15 декабря 1946 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 62/1 была создана Международная организация по делам беженцев (МОБ). В ее деятельности участвовали 18 стран, среди которых Великобритания, Франция, Китай, Швейцария, Канада, Австралия, Новая Зеландия. МОБ приняла на себя обязательства и в отношении предвоенных беженцев, обладавших соответствующим правовым статусом по соглашениям Лиги Наций, и в отношении перемещенных лиц, депортированных во время войны с территории своих стран для отбывания трудовой повинности или по политическим причинам.

3 декабря 1949 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 319 (IV) было учреждено Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), которое начало действовать с 1 января 1951 г. По сути УВКБ ООН явилось правопреемником всех существовавших до него международных органов по делам беженцев. Устав УВКБ, принятый в 1950 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 428 (V), определил функции Верховного комиссара, которые включают: содействие заключению и ратификации международных договоров о защите беженцев; содействие правительственным и частным усилиям

поощрению добровольной репатриации или ассимиляции беженцев в новых странах; облегчение допуска беженцев на территорию государств; получение от правительств информации, касающейся национального законодательства о беженцах; наблюдение за выполнением государствами своих конвенционных обязательств (ст. 8).

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. имела ряд географических и временных ограничений в отношении покровительствуемых лиц. Пункт 1 ч. «В» ст. 1 Конвенции распространяет ее действие на «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 г.». Первоначально Конвенция создавалась с целью защиты индивидов, ставших беженцами в результате Второй мировой войны в европейских государствах. Такие ограничения не могли существовать долго, так как и после 1951 г. в других регионах мира наблюдались ситуации, связанные с массовым исходом людей из стран их происхождения. Поэтому Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев, позволил универсально применять нормы Конвенции 1951 г. без временных и географических ограничений при любых обстоятельствах вынужденного перемещения людей с пересечением международных границ (ч. 2 и 3 ст. 1).

Дополнительным источником регулирования статуса беженцев являются заключения (*conclusions*) Исполнительного комитета УВКБ ООН. Нормы, которые они содержат, направлены на оказание помощи этим лицам в различных ситуациях, не предусмотренных Конвенцией 1951 г. (обстоятельства массовых исходов, вооруженных конфликтов, защита лагерей беженцев, воссоединение семей, особые меры по отношению к женщинам и детям — беженцам, региональные подходы, личная безопасность беженцев и т.д.). Большое значение для обеспечения процедуры признания лиц беженцами государствами-участниками в соответствии с Конвенцией 1951 г. приобрели Руководящие принципы международной защиты, которые на регулярной основе пересматриваются и переиздаются УВКБ ООН.

Современные тенденции расширения определения понятия «беженцы». Понятие так называемых мандатных категорий лиц, подпадающих под защиту (мандат) УВКБ ООН, намного шире понятия конвенционных беженцев. Заключение Исполкома УВКБ № 22 (XXXII) 1981 г. включило в число беженцев *de facto* индивидов, которые «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного доминирования или событий, серьезно нарушающих общественный порядок» вынуждены покинуть пределы своих стран (общие положения, п. 1). Отсутствие признания правового статуса беженца у таких лиц не исключает их из сферы компетенции УВКБ ООН. Особенно четко сформирована

его позиция относительно необходимости распространения статуса беженцев на тех, кто покинул собственное государство в результате международных и внутренних вооруженных конфликтов. Стоит также отметить, что массовые грубые нарушения прав человека, не указанные отдельно в определении беженца в Конвенции 1951 г., сегодня выступают существенным фактором, приводящим к бегству людей за пределы проводящих такую политику стран.

УВКБ ООН рассматривает институт временного убежища как возможность обеспечить лиц, не попадающих под универсальные критерии признания беженцем, ограниченным набором прав и гарантий безопасности. Ключевым моментом является объективно существующее лишение таких лиц защиты со стороны государства происхождения и отсутствие у них статуса беженца в принимающей стране. До принятия долгосрочного решения по их проблеме временное убежище призвано стать формой заботы об их благополучном пребывании на ее территории. Этот механизм использовался странами Юго-Восточной Азии для приема вьетнамских граждан, которые впоследствии были расселены в странах Западной Европы, США и Японии в соответствии с Декларацией и Комплексным планом действий по проблеме индокитайских беженцев 1989 г. Согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О беженцах» временное убежище может быть предоставлено, если заявитель имеет основания для признания его беженцем, но ограничивается просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации или же не имеет таких оснований, но из гуманных побуждений не может быть выдворен за ее пределы.

К настоящему моменту понятие «беженец» употребляется в расширенной формулировке в ряде региональных международно-правовых актов. Так, Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) по конкретным аспектам проблем беженцев 1969 г. дополнительно относит к категории беженцев любое лицо, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в части своей страны или по всей ее территории, вынуждено искать убежище за ее пределами (п. 2 ст. 1). Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, действующее в редакции 1995 г., дополняет основания для преследования индивида, перечисленные в Конвенции 1951 г., его принадлежностью к определенной социальной группе «в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами» (ст. 1).

Таким образом, на региональном уровне наблюдается тенденция к расширению правовых оснований для приобретения статуса беженца,

которая связана с ситуациями внутренней политической нестабильности и военных действий. В документах УВКБ ООН лица, пересекающие границы своих государств вследствие таких событий, иногда именуются «беженцами от войны» (*war refugees*). Нормы IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. и Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г. предусматривают сохранение полученного ранее правового статуса беженцев в этот период и особого отношения к их потребностям, что должно быть гарантировано воюющими сторонами. Однако основы приобретения статуса беженцев для лиц, совершивших массовые перемещения в результате военных событий, до сих пор не урегулированы международным правом на универсальном уровне.

Другой аспект проблемы современных беженцев состоит в том, что в определенной ситуации весьма затруднительно провести грань между политическими и экономическими факторами, послужившими причинами исхода людей. С одной стороны, условия социальной нищеты и низкого экономического уровня страны происхождения не являются основанием для предоставления статуса беженцев, с другой — международное сообщество сегодня наблюдает совокупность таких причин, порождающих внешнюю миграцию, как политическая нестабильность, вооруженные столкновения и экономические кризисы в отдельном государстве. Материальные проблемы людей, как очевидный мотив выезда, могут быть связаны с фактами их дискриминации по социальным или национальным мотивам. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1987 г. 42/186 «Экологическая перспектива до 2000 г. и далее» предлагает как одно из направлений сотрудничества государств защиту экологических беженцев, покинувших места своего проживания вследствие сочетания роста народонаселения с «бедностью, деградацией окружающей среды и неблагоприятной экономической ситуацией» (п. 6).

Термин «мигрант» не имеет определения в международном праве. Решение Экономического суда СНГ 1996 г. № С-1/14-96 объединяет этим термином всех лиц, совершающих пространственные перемещения вне зависимости от их причин, длительности и пространственных границ. Современные типы миграции могут быть классифицированы, в зависимости от целей выезда, как трудовые, семейные, образовательные, туристические, этнические, исторические, транзитные передвижения. Из всех типов международной миграции вынужденное перемещение людей было и остается наиболее значимым предметом межгосударственного регулирования с точки зрения защиты и уважения прав и свобод

человека. Поэтому на универсальном международно-правовом уровне должны быть решены проблемы статуса тех вынужденных мигрантов, которые находятся вне сферы действия существующих межгосударственных актов о беженцах и лицах, ищущих убежище.

Международно-правовые подходы к проблеме перемещенных лиц. Впервые термин «перемещенные лица» был применен в Уставе Международной организации по делам беженцев (МОБ) 1946 г. по отношению к лицам, насильственно вывезенным в результате действий фашистских и сходных с ними режимов в ходе Второй мировой войны с оккупированных территорий для использования их принудительного труда или «высланным по расовым, религиозным или политическим соображениям» (п. 1, ч. «В»). В период 1947–1951 гг. МОБ удалось репатриировать более 1 млн перемещенных лиц. Позиции государств по поводу перемещенных лиц в послевоенное время существенно различались. Социалистические страны настаивали на быстрой репатриации этих людей в государства их гражданства и заключении двусторонних договоров по репатриации. Западноевропейские и заокеанские государства склонялись к обеспечению права перемещенных лиц на свободное передвижение, к собственному выбору ими принимающей страны и исключительно добровольной репатриации. В Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и в Уставе УВКБ ООН 1950 г. термин «перемещенные лица» своего отражения не нашел.

Картахенская декларация о беженцах 1984 г., принятая государствами Центральной Америки, упоминает об их озабоченности «положением лиц, перемещенных в собственных странах» и призывает национальные власти и компетентные международные организации «предложить этим лицам защиту и помощь» (п. 9). Ряд резолюций Генеральной Ассамблеи ООН предоставляет Верховному комиссару по делам беженцев полномочия включить такие группы людей в свой мандат, обеспечивающий защиту и гуманитарную поддержку в пределах стран их происхождения. Определенная часть перемещенных лиц в случае пересечения ими международных границ вполне может претендовать на получение статуса беженца в принимающих странах. Внутреннее вынужденное перемещение в любой момент способно перейти во внешнюю миграцию.

Руководящие принципы ООН по вопросам внутреннего перемещения 1998 г. содержат понятие «внутренне перемещенные лица» (*internally displaced persons*). К этой категории относятся индивиды, которые были принуждены покинуть свое обычное место жительства в результате вооруженных конфликтов или во избежание их последствий, имевших

место проявлений насилия, нарушений прав человека, природных или вызванных деятельностью людей катастроф и не пересекали при этом международных границ своего государства. Руководящие принципы 1998 г. являются рекомендательным международно-правовым актом, содержащим 30 общих правил для деятельности правительств и гуманитарных организаций по оказанию помощи перемещенным лицам. Они сформулированы в виде перечня принципов. Так, Принципом 15 установлены особые права внутренне перемещенных лиц:

- искать безопасности в другой части страны;
- покинуть свою страну и искать убежище в другом государстве;
- получать защиту от насильственного возвращения или расселения

в любом месте, где их жизнь, безопасность, свобода и (или) здоровье будут находиться под угрозой. Принцип 28 (1) возлагает на компетентные власти обязанности по созданию условий, которые позволят внутренне перемещенным лицам добровольно вернуться, в безопасности и достойным образом, в свои дома или места обычной резиденции или добровольно расселиться в другой части страны.

В 2009 г. была принята Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, получившая название Кампальской конвенции. К настоящему моменту это единственный региональный международный договор о статусе внутренне перемещенных лиц. В силу международно-правового принципа невмешательства внутренние перемещения граждан входят в национально-правовую сферу регулирования. Когда государство не справляется самостоятельно с последствиями внутренних конфликтов или катастроф, международное сообщество предлагает отдельные формы помощи и контроля за соблюдением прав перемещенных лиц. Приоритетом в любом случае являются действия национальных властей, обеспечивающих в силу государственного суверенитета принятие соответствующих мер в ситуации внутренних перемещений. Статьи 11 и 12 Конвенции устанавливают обязанности государств-участников по стимулированию и созданию условий для: 1) добровольного возвращения, 2) местной интеграции и 3) расселения в ином регионе на устойчивой основе, с тем чтобы перемещенные лица сами определяли наиболее приемлемую для них форму защиты. Также предусмотрено получение ими справедливой компенсации за причиненный ущерб. Обязательства Африканского союза как международной региональной организации по Конвенции (ст. 7) включают такие меры, как осуществление гуманитарной интервенции в то государство-участник, где имеют место военные преступления, геноцид и преступления против

человечности (ч. 1), и усиление потенциала Союза в отношении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам (ч. 3 «а»).

В Докладе ООН об осуществлении целей в области развития за 2010 г. приведены данные о 42 млн человек, которые были вынуждены покинуть свое постоянное место жительства в результате вооруженных конфликтов или преследований. Из них 15,2 млн являются беженцами, пересекающими международные границы, остальные переместились в пределах собственных стран. Поэтому проблема внутригосударственного и международно-правового регулирования статуса внутренне перемещенных лиц остается актуальной и требует поиска гуманитарных подходов.

Защита внутренне перемещенных лиц в Российской Федерации связана с реализацией отдельных норм Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Статус вынужденных переселенцев в рамках сотрудничества государств – участников СНГ послужил своеобразной правовой альтернативой статусу беженца. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона «О вынужденных переселенцах» этот термин применяется к гражданину Российской Федерации, «покинувшему место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовыми нарушениями общественного порядка». Изначально федеральное законодательство о вынужденных переселенцах было создано с целью установить особый правовой статус соотечественников, выезжающих из бывших республик СССР по причинам нарушения прав человека, межнациональных конфликтов и дискриминации отдельных этнических групп населения. Часть 2 ст. 1 указанного Закона позволяет признать вынужденными переселенцами как граждан Российской Федерации, покинувших свое место жительства на территории иностранного государства, так и переместившихся по указанным обстоятельствам из одного субъекта РФ в другой.

Таким образом, осуществление международно-правовой защиты вынужденных мигрантов связано с применением соответствующих универсальных и региональных норм принимающими государствами, обеспечением доступа к процедурам признания их статуса и наличием национального законодательства, которое закрепляет права и обязанности таких лиц.

11.8. Трудящиеся-мигранты

Трудовая миграция представляет собой наибольшую часть всех добровольных передвижений населения в современном мире. Международно-правовое регулирование статуса трудящихся-мигрантов обусловлено взаимными интересами государств в сфере обмена трудовыми ресурсами как в рамках отдельного региона, так и на межрегиональной основе. Поэтому регламентация трудовой миграции в международном праве является элементом общих интеграционных механизмов сотрудничества государств, создающих региональные или субрегиональные экономические объединения. К ним можно отнести СНГ, ЕврАзЭС, ЕС, МЕРКОСУР, НАФТА и другие межгосударственные союзы. Особенностью регулирования трудовой миграции является обеспечение возвращения участвующих в ней лиц, что отличает ее от таких видов добровольных передвижений людей, как переезд на постоянное место жительства в иностранное государство с целью воссоединения семьи или возвращение соотечественников на историческую родину.

В ч. 1 ст. 2 Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. (далее – Конвенция 1990 г.) они определены как «лица, которые будут заниматься, занимаются или занимались оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются». Общепризнанным международно-правовым стандартом в области прав человека выступает право на труд. Оно сформулировано в ч. 1 ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. как право каждого индивида на «получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает и на который он свободно соглашается». Статья 2 Конвенции 1990 г. включает в понятие «трудящийся-мигрант» приграничных и сезонных иностранных работников, моряков и лиц, занятых на стационарных прибрежных установках, переезжающих на короткие периоды времени в ходе трудовой деятельности из одного государства в другое; трудящихся на проекте или по найму, а также иностранных граждан, которые работают в стране приема по другим основаниям. Статья 7 указанной Конвенции обязывает государства-участники уважать и обеспечивать права трудящихся-мигрантов и членов их семей, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, без какой бы то ни было дискриминации.

Национальный режим в отношении условий труда и жизнедеятельности трудящихся-мигрантов и членов их семей, с тем чтобы эти условия «соответствовали нормам пригодности, техники безопасности,

охраны здоровья и принципам человеческого достоинства», установлен ст. 70 Конвенции 1990 г. К приоритетным областям защиты трудящихся-мигрантов можно отнести их социальное обеспечение, семейное единство и участие в культурной жизни, реализацию профессиональных прав и образование, здравоохранение и обеспечение общих стандартов прав и свобод человека (ст. 8–30, 39–45 Конвенции). Помимо этого государства-участники обязаны принимать надлежащие и эффективные меры для предупреждения незаконного найма трудящихся-мигрантов, что не должно наносить ущерба их правам, вытекающим из найма, в отношении нанимателя (ч. 2 ст. 68 Конвенции). Государства-участники также должны принимать меры для прекращения неурегулированного положения трудящихся-мигрантов, у которых отсутствует постоянный статус (ч. 1 ст. 69 Конвенции).

Широкий спектр прав и свобод трудящихся-мигрантов, установленный Конвенцией 1990 г., затрудняет присоединение к ней принимающих государств. Основной причиной этого является неготовность предоставить национальный режим для такого обширного перечня прав и невозможность обеспечить компенсацию незаконно нанятым работодателем иностранным гражданам. К настоящему моменту Конвенция ратифицирована 47 странами, РФ в ней не участвует, так же как и другие государства, осуществляющие прием трудовых мигрантов.

Универсальное международно-правовое регулирование трудовой миграции также опирается на соответствующие конвенции, декларации и рекомендации Международной организации труда (МОТ), к которым можно отнести: Конвенцию № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г., Конвенцию № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения 1962 г., Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г., Рекомендацию № 100 о защите работников-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях 1955 г., Рекомендацию № 151 о работниках-мигрантах 1975 г. и Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г. Совместно с содержанием Конвенции 1990 г. указанные международно-правовые акты закрепляют специальные принципы обращения с трудящимися-мигрантами, включающие недискриминацию по любым основаниям, равное обращение, единство семей, применение национального режима в сфере занятости и социального обеспечения и гарантии общих прав и свобод человека в принимающем государстве.

На уровне Совета Европы международно-правовое регулирование трудовой миграции представлено Европейской социальной хартией 1961 г., пересмотренной в 1996 г., и Европейской конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. (ETS № 093). Ключевое положение Хартии устанавливает право иностранцев на трудовую деятельность наряду и на равных основаниях с собственными гражданами, которое должно быть обеспечено государствами-участниками (п. 18 ч. 1). Пользуясь возможностью ратифицировать содержание Хартии частично, Российская Федерация Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ взяла на себя международные обязательства в отношении права граждан на трудовую миграцию в страны – участницы Хартии (ч. 4 ст. 18), равенства обращения с работниками-мигрантами в области налогов, сборов и отчислений (ч. 5 ст. 19) и разрешения на перевод ими любой части заработка и сбережений (ч. 9 ст. 19). Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. предусматривает обязанность государств-участников еще до отъезда трудящегося-мигранта из страны происхождения обеспечить его трудовым контрактом или конкретным предложением работы (ст. 5). Таким образом, международно-правовые акты Совета Европы направлены на регламентацию законных форм занятости и законного пребывания трудящихся-мигрантов.

Трудовая миграция на территорию государств – членов ЕС регулируется их учредительными договорами в соответствии с общим принципом обеспечения свободы движения товаров, услуг, капиталов и людей. Действующий Договор о функционировании ЕС (ДФЕС) 2007 г. закрепляет в ч. 1 ст. 45 обязанность государств-членов обеспечивать свободное передвижение работников внутри Союза и в ч. 3 ст. 45 – их право «принимать реально предлагаемую работу». Такая формулировка связана с расширительным толкованием работы как возможности найма, индивидуального предпринимательства или самоорганизации трудовой занятости. Предметом совместной компетенции Союза и государств-членов выступают такие направления деятельности, как визовый режим ЕС, единая иммиграционная политика, меры по интеграции иностранцев, организация специальной системы контроля над внешними границами (ст. 67 ДФЕС). Отдельные категории трудящихся-мигрантов являются объектом регулирования вторичного права ЕС в форме специальных директив и регламентов Европейского парламента и Совета ЕС, где предусмотрена раздельная регламентация трудовых передвижений граждан ЕС и иностранных граждан третьих стран. К ним относятся Директива

2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов, Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности, Директива 2009/52/ЕС от 18 июня 2009 г. об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран, Шенгенский кодекс о границах (Регламент № 562/2006 от 15 марта 2006 г. и Шенгенский визовый кодекс (Регламент № 810/2009 от 13 июля 2009 г.

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ 2008 г., которая подписана РФ и ратифицирована Арменией, Беларусью, Азербайджаном, Киргизией, Казахстаном и Украиной, определяет перечень профессиональных прав, в которых трудящиеся-мигранты уравниваются с собственными гражданами сторон (ч. 1 ст. 6). Он представлен такими областями, как безопасные условия труда, равное вознаграждение за равнозначный труд, пользование жильем на возмездной основе, социальное страхование, возмещение вреда, причиненного на производстве, и доступ к другой оплачиваемой занятости. Термин «трудящийся-мигрант» применяется в Конвенции 2008 г. по отношению к лицам, являющимся гражданами одной из сторон, законно находящимся и на законном основании занимающимся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой стороны (ст. 1). Таким образом, содержание указанной Конвенции распространяется исключительно на трудящихся-мигрантов с урегулированным правовым статусом.

Концепция согласованной социальной политики ЕврАзЭС, утвержденная решением Межгосударственного Совета от 18 апреля 2007 г. № 335, учитывала сферу миграции населения. В ч. V Концепции среди ожидаемых результатов реализации единой социальной политики отмечено «свободное перемещение граждан и функционирование единого рынка труда» и «использование общего образовательного пространства». Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанное правительствами РФ, Республики Беларусь и Республики Казахстан в 2010 г. и вступившее в силу 1 января 2012 г., создает режим наибольшего благоприятствования для трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами сторон. Статья 3 Соглашения 2010 г. устанавливает, что «деятельность, связанная с привлечением трудящихся-мигрантов, осуществляется работодателями государства трудоустройства без учета ограничений по защите

национального рынка труда» и трудящимся-мигрантам не требуется получение разрешений на ее осуществление на территории участников. Статья 7 Соглашения 2010 г. закрепляет основные направления сотрудничества сторон: согласование политики в сфере регулирования внешней трудовой миграции; содействие организованному набору трудящихся-мигрантов на территории сторон; предупреждение незаконного использования их труда; обмен информацией по вопросам правового статуса трудящихся-мигрантов и членов их семей. Несмотря на трехсторонний характер Соглашения, ст. 22 делает его открытым для «присоединения к нему других государств, являющихся членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, с согласия всех государств – участников Соглашения».

Евразийский экономический союз (ЕАЭС), участниками которого на основе учредительного договора от 29 мая 2014 г. стали Армения, Беларусь, Казахстан и Российская Федерация, продолжит создание единого экономического пространства и определит перспективы международно-правового регулирования региональной трудовой миграции.

11.9. Защита меньшинств и коренных народов

Меньшинства. Межгосударственное сотрудничество по вопросам, связанным с защитой меньшинств, стало интенсивно развиваться только после Первой мировой войны, начиная с 1919 г. Оно явилось предшественником универсального сотрудничества в области прав человека. Право народов на самоопределение на меньшинства не распространяется. Не ставится в какой бы то ни было плоскости и вопрос о возможности их наделения международной правосубъектностью. В какой-то степени это объясняется тем, что на практике предпочтение было отдано концепции защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, а не прав самих меньшинств.

В качестве примера можно привести ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которой в странах, где существуют меньшинства, «лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Нежелание поднимать вопрос о защите прав меньшинств объяснялось как опасениями поощрять обособленность меньшинств, которая могла бы привести к их искусственной изоляции и стимулиро-

вать вражду с остальной частью населения, так и боязнью появления среди некоторых меньшинств сепаратистских настроений.

С течением времени, однако, стало укрепляться мнение о том, что в каких-то ситуациях следует на международном уровне ставить вопрос о защите прав меньшинств как таковых. Особенно заметно эта тенденция проявилась в Западной Европе. Ее можно обнаружить уже в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 47/135 18 декабря 1992 г. Декларация основана на концепции защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, о чем свидетельствует ее название. Вместе с тем в ст. 1 Декларации сказано: «Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности». Здесь явно содержится указание на право меньшинств как таковых на существование и самобытность.

Многое зависит от того, о какой категории меньшинств идет речь. В рамках системы Лиги Наций внимание концентрировалось на защите расовых, религиозных и языковых меньшинств. После 1945 г. в деление меньшинств на категории вносятся некоторые изменения и уточнения. В Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 г. упоминаются лица, принадлежащие к национальным меньшинствам (подп. «с» п. 1 ст. 5). В ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах говорится об этнических, религиозных и языковых меньшинствах. В Декларации о меньшинствах 1992 г. в названии, преамбуле и ст. 2 говорится о лицах, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Союз «или» появился в качестве компромисса, поскольку при разработке проекта Декларации некоторые делегации возражали против включения термина «национальные меньшинства», считая, что необходимо следовать терминологии ст. 27 Пакта. Установленную Декларацией классификацию меньшинств в настоящее время можно считать общепризнанной. Культурные меньшинства, упомянутые в ст. 1 Декларации, вряд ли могут рассматриваться как относительно самостоятельная категория меньшинств. Они скорее всего представляют собой производное от других категорий меньшинств, перечисленных в Декларации, поэтому этот термин не получил широкого распространения в международных документах. Практика свидетельствует в пользу того, что доминирующей категорией среди различных

категорий меньшинств являются национальные меньшинства либо национальные и этнические.

Широкая концепция понятия «национальное меньшинство» нашла отражение в заключенной 21 октября 1994 г. между некоторыми членами СНГ Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В ст. 1 Конвенции предусматривается: «Для целей настоящей Конвенции под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны». Россия ее не ратифицировала, поскольку в Государственной Думе вызвало негативную реакцию выражение «основное население». Косвенно на широкой концепции национальных меньшинств основана и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств Совета Европы от 1 февраля 1995 г., хотя определения национальных меньшинств она не содержит. Россия в ней не участвует.

Как показывает практика, в Совете Европы сложился иной взгляд на понятие меньшинств, чем в ООН. Консультативный комитет, созданный Рамочной конвенцией Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г., в заключениях о положении национальных меньшинств в государствах-участниках придерживается широкого толкования этого понятия. Он относит к ним коренные народы, национальные, этнические, языковые и даже иногда религиозные группы. Конвенция оставляет за государствами право определять, кого они считают меньшинствами. Некоторые участники Конвенции, используя это, принимают законодательные акты, явно противоречащие целям и духу Конвенции. Так, Латвия и Эстония включают в национальные меньшинства только собственных граждан, искусственно лишая тем самым значительную часть русскоязычного населения, имевшего их гражданство в советский период, режима защиты, предусматриваемого Конвенцией. Есть государства, в законодательстве которых перечисляются группы лиц, рассматриваемые ими как национальные меньшинства, исключаящие из этой категории некоторые многочисленные группы, явно обладающие признаками национальных меньшинств (например, в ФРГ к национальным меньшинствам не относятся турки).

Консультативный комитет в ряде случаев обсуждал и положение групп, которые формально не включались тем или иным государством в категорию национальных меньшинств.

Рассматривая вопрос о масштабах применения Конвенции, большинство членов Консультативного комитета пока высказываются в пользу прагматического подхода, т.е. склоняются к отказу даже от ориентировочного определения национальных меньшинств. Комитет вместе с тем продолжает обмен мнениями по данному вопросу.

Меньшинства бывают дисперсными, т.е. рассредоточенными по всей территории государства проживания, и компактно проживающими в определенном районе. Общепризнанного определения меньшинств не существует. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г. определения меньшинств также нет. Это было сделано сознательно, так как трудности, связанные с разработкой такого определения, могли бы помешать подготовке проекта Декларации.

Учитывая предложения, вносившиеся в органы ООН, в определение меньшинств можно включить следующие элементы: меньшинство — это группа лиц, по численности меньшая, чем остальная часть населения страны; меньшинства состоят из лиц, проживающих на территории данного государства; имеются особые национальные, этнические, религиозные и языковые характеристики соответствующих лиц, объединяющие их в группы, отличающиеся этими характеристиками от остальной части населения. Кроме того, надо отметить и субъективный фактор — чувство солидарности и стремление к самосохранению. Вместе с тем есть, как показывает практика, национальные группы, которые, будучи численно несколько меньшими, чем остальное население страны, не желают причислять себя к меньшинству, считая, что это само по себе ставит их в неравное положение с остальным населением (например, значительная часть русского населения в Украине).

Возможны отступления от указанных элементов определения меньшинств или их модификация с учетом потребностей защиты тех или иных меньшинств.

Режим защиты меньшинств, наряду с обязанностью государств защищать их самобытность, включает в себя права лиц, к ним принадлежащих, пользоваться достоянием своей культуры, своим языком, участвовать в принятии решений, касающихся меньшинства, к которому они относятся, исповедовать свою религию, создавать свои ассоциации, осуществлять контакты с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами, развивать свою культуру, обучаться в том или ином объеме на родном языке, осуществлять свои права без дискриминации и т.д.

Коренные народы. Разграничить понятия меньшинств, прежде всего национальных и этнических, и коренных народов почти невозможно. Общепризнанного определения коренных народов, как и определения меньшинств, нет. Представители коренных народов, однако, проявляли и проявляют в этом вопросе большую настойчивость, подчеркивая, что различие существует.

Коренные народы отличаются тем, что сохраняют традиционную хозяйственную специфику, тесно связанную с определенной территорией. В процессе работы над проектом Декларации о правах коренных народов 2007 г. в ООН определенную поддержку получила точка зрения, согласно которой коренные народы имеют право на самоопределение. В этом, по-видимому, и следует усматривать основу правового различия между статусом коренных народов и меньшинств. В любом случае, однако, реализация права коренных народов на самоопределение не выходит за пределы автономии и самоуправления, и коренные народы имеют право не свободно определять свой политический статус, а обговаривать и согласовывать свою роль в ведении государственных дел, свои особые обязанности и средства, при помощи которых они обеспечивают собственные интересы, и, кроме того, имеют право на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства при сохранении своей политической, экономической, социальной и культурной самобытности. В Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, от 27 июня 1989 г. содержится напоминающее определение положение о том, к кому она применяется. В ней говорится, что она применяется: а) к народам, ведущим племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия жизни которых отличают их от других групп национального сообщества и развитие которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями, или традициями, или специальным законодательством; б) к народам в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые независимо от своего правового статуса сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Следует, однако, указать на то, что право коренных народов на самоопределение в ней прямо не закреплено. Это вызвало отрицательное отношение к ней некоторых представителей коренных народов.

13 сентября 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов. Россия при голосовании воздержалась. В Декларации предусматривается право коренных народов на самоопределение (хотя и без учета специфики этого права применительно к коренным народам).

Ряд элементов режима защиты коренных народов аналогичен элементам защиты меньшинств. Наряду с этим для него характерен гораздо больший акцент на их коллективных правах, на правах именно этих народов как таковых (в отличие от меньшинств). Одним из наиболее существенных элементов режима их защиты является признание особой важности для культуры и духовных ценностей указанных народов их связь с землями, на которых они проживают и которые они используют, причем в Конвенции МОТ № 169 подчеркивается важность коллективных аспектов такой связи.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое права человека и основные свободы?
2. Каково правовое содержание принципа уважения прав человека?
3. Каково соотношение принципа невмешательства и принципа уважения прав человека?
4. Какова юридическая сила основных международных документов в области прав человека?
5. Что означает концепция трех поколений прав человека?
6. Как можно классифицировать международные механизмы и процедуры в области прав человека?
7. Каковы основные международно-правовые последствия предоставления политического убежища?
8. Существует ли различие между лицом, получившим политическое убежище, и беженцем согласно Конвенции о правовом статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся беженцев, 1967 г.?
9. Какие категории меньшинств выделены в международных документах?
10. Какие существуют концепции защиты меньшинств?
11. В чем заключается сходство и различие основных элементов режима защиты меньшинств и коренных народов?
12. Каковы, по вашему мнению, достоинства и недостатки Европейского суда по правам человека?
13. Каковы основные функции института убежища по отношению к принимаемым лицам?
14. Каковы международно-правовые основы, формы и последствия предоставления государством политического убежища?
15. Кто включен в круг лиц, обладающих правом на получение убежища, согласно действующим международно-правовым документам?

16. Какие основные права лиц, получивших убежище, реализуются на территории принимающего государства?

17. Перечислите и проанализируйте основные признаки международно-правового определения беженца. Определите элементы международно-правового статуса трудящихся-мигрантов.

18. В чем суть международно-правовой защиты беженцев?

19. Какие региональные международно-правовые документы действуют в отношении беженцев и перемещенных лиц?

20. Каковы основы регионального международно-правового регулирования трудовой миграции?

21. Каков правовой статус внутренне перемещенных лиц?

22. Каковы основы регионального международно-правового регулирования трудовой миграции?

Литература

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

Башимов М.С. Омбудсмены стран СНГ и Балтии: Сборник нормативно-правовых актов. Астана, 2003.

Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996.

Бордунов В.Д. Гражданин против государства в Европейском Суде по правам человека. М., 2005.

Галенская Л.Н. Право убежища. М., 1968.

Губин В.Ф. Расовая дискриминация: реакционная сущность и международная противоправность. М., 1976.

Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. М., 1997.

Захарова Л.И. Международные стандарты в области прав человека и роль омбудсмана в их обеспечении. М., 2002.

Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006.

Зимненко Б.Л. Применение норм международного права судами общей юрисдикции: Справочное пособие для судей. М., 2005.

Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. М., 2006.

Ястребова А.Ю. Миграционное право: Учебно-методическое пособие. М., 2011.

Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М., 2014.

Basic Documents on International Migration Law / Ed. by R. Plender. Dordrecht; Boston; London, 1988.

Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation / A Commentary by N. Robinson. Republished by UNHCR, 1997.

ГЛАВА 12. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

12.1. Истоки и основы международного экономического права. – 12.2. Предмет, понятие и система международного экономического права. – 12.3. Субъекты международного экономического права. – 12.4. Право-нормативные источники международного экономического права. – 12.5. Правовое регулирование международных экономических отношений на универсальном уровне. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Всемирная торговая организация (ВТО). – 12.6. Международное финансовое право. – 12.7. Международное налоговое право. – 12.8. Международное инвестиционное право. – 12.9. Международное право интеллектуальной собственности. – 12.10. Международно-правовое сотрудничество в области энергетики. – 12.11. Задачи международно-правового урегулирования деятельности транснациональных корпораций. – 12.12. Правовое регулирование международных экономических отношений на региональном уровне.

12.1. Истоки и основы международного экономического права

Возникновение международного экономического права (далее – МЭП) в качестве особой правовой системы относится лишь ко второй половине XX в. Однако сами по себе регулируемые МЭП межгосударственные торговые и экономические отношения столь же древние как, к сожалению, и войны между государствами, причем причинами войн очень часто были именно экономические, торговые интересы. Изначально в международные договоры, а это были в первую очередь мирные или союзные договоры, включались обыкновенно и условия обеспечения торговли.

Издrevле внешнеторговая, затем и внешнеэкономическая политика государств складывается из двух концептуальных подходов, противостоящих

друг другу и в то же время диалектически почти всегда сосуществующих в политике любого государства, а именно из протекционизма и либерализма.

Главный резон протекционизма — защита собственной экономики от иностранной конкуренции. Протекционизм свойствен отнюдь не только экономически слабым, стремящимся защитить свою экономику государствам. Протекционизм используется, когда выгодно, и самыми развитыми государствами, например, для ограждения от иностранной конкуренции собственного сельского хозяйства (США, Европейский союз и др.).

Но давно уже стали явными преимущества свободной торговли. Одним из первых, кто четко выразил это понимание, был теолог *Иоанн Златоуст* (IV в., Византия), который, образно формулируя основы по сути либералистской торгово-политической концепции, писал, что самим Богом предоставлена нам легкость взаимных торговых сношений, чтобы мы могли взирать на мир как на единое жилище, а также чтобы каждый, сообщая другому свои произведения, мог беспрепятственно получать в изобилии имеющееся у другого. «Отец» науки международного права *Гуго Гроций* (XVII в.) указывал, что никто не вправе препятствовать взаимным торговым отношениям любого народа с любым другим народом. Именно этот принцип *jus commercii* — право свободы торговли, понимаемой в широком смысле, становится по сути основополагающим в науке международного экономического права.

Однако баланс протекционистских и либерализационных (иначе — фритредерских) слагаемых во внешнеэкономической политике сохраняется. В XVIII—XIX вв. вектор равновесия политики протекционизма и либерализма склонялся в пользу последнего. С начала же XX в. и до его середины с утверждением государственно-национальной идеи на авансцену выходят национализм и протекционизм. А с окончанием Второй мировой войны и до наших дней концепция фритредерства фактически доминирует. Но при этом исключительно важно, что торгово-экономические факторы либерализма или протекционизма всегда взаимодействуют с общецивилизационного и геополитического значения процессами *национализма*, *регионализма* (объединение государств обычно по географическому положению) и, наконец, *глобализма*. Политика и практика либерализма, т.е. свободы движения товаров, услуг и людей (согласно принципу *laissez faire laissez passer* — свобода делать, свобода провозить), естественно, прямо корреспондируют идее глобализации.

Львиная доля всех заключаемых международных договоров и существующих международных организаций приходится в наше время на экономические взаимоотношения государств. Современный американский высокоавторитетный ученый *Д.Х. Джексон* даже пишет, что почти все международное право можно назвать международным экономическим правом, поскольку почти любой аспект международных отношений так или иначе касается экономики. С 50-х годов XX в. внешнеэкономическая политика и ее правовое воплощение в международно-правовых актах приобретают стратегическое значение и становятся на практике во многом доминирующей работой для дипломатов. Именно на этом фоне международное экономическое право (как и его наука) прочно утверждается как самостоятельная отрасль международного публичного права.

Глобализация и международное экономическое право. Глобализацию (глобализм) можно определить как исторический процесс планетарно ориентированной многообразной экспансии отдельных индивидов, коллективов, государств в сферах торговли, финансовых потоков, промышленности, коммуникаций, информатики, науки, техники, культуры, религии и, к сожалению, воинственности, преступности и т.д. с конвергенционным эффектом. Глобализм в основе своей — явление обще-цивилизационное и социально-экономическое и как таковое отнюдь не международно-правовое. Здесь говорится о глобализации по двум причинам: *первое* — все успехи современной глобализации лежат в плоскости именно международного экономического, торгового сотрудничества; *второе* — как раз эти успехи и явились вызовом и основой становления современного международного экономического права.

Каковы же основные свойства современной глобализации в свете ее воздействия на международное право?

Во-первых, феномен глобализации далеко не нов, он прослеживается в истории от Римской империи (*Pax Romana*) до наших дней. Но в территориальном, во временном аспектах, по предметному охвату, по воздействию на отдельные страны, регионы и человеческие сообщества развитие глобализации шло крайне неравномерно, перемежаясь с периодами изоляционизма.

Возникновение современной глобальной политики исследователи относят к XIV—XVII вв. (начальная европейская экспансия). Развитие же капитализма последних полутора столетий трактуется (*Х. Джеймс*) как две большие волны глобализации в конце XIX и в конце XX вв., а период с 1914 по 1970-е годы — как распад мирового рынка. Усилению

глобализации способствовали крушение колониальной системы, развал социалистического межгосударственного сообщества, а также научно-техническая и коммуникационная революция. Эти факторы и стали мощной материальной базой глобализации, обеспечив беспрецедентные действительно глобальные масштабы и гигантские объемы торгово-промышленных и финансовых трансграничных трансферов.

Во-вторых, реальные современные глобализационные достижения сосредоточены почти исключительно в *сфере торгово-экономического экспансионизма*. До подлинной, всесторонней глобализации (включая политические, социальные, культурные, конфессионные, миграционные и другие цивилизационные составляющие) еще очень далеко.

Что касается некой «*культурной глобализации*», она нагляднее всего выражается в глобальном распространении так называемой массовой культуры, с ее культом насилия, денег и секса, поставляемой прежде всего из США. «Культурная глобализация» преимущественно не более чем маргинальный продукт общей торговой экспансии.

Такой естественный и наиболее показательный элемент глобализации, как международная *миграция населения*, — нагляднейшее «человеческое измерение» глобализации — не только не поощряется, но и эффективно подавляется в развитых странах, где рынок труда подвержен все более жесткому протекционизму. Политика глобализации реально привела к значительному повсеместному росту социального и экономического неравенства, а пропасть между «имущими» и «неимущими» возрастает. Этот разрыв и есть питательная среда всплесков преступности, терроризма, наркомании и т.д.

С отрицательными социальными последствиями глобализации «успешно» конкурирует ее вредоносность для *окружающей среды*. Последствия промышленного производства для окружающей среды повсеместно признаются как ее деградация.

Итак, все глобализационные успехи лежат в сфере торгово-финансовой экспансии мегакапитала. Особых достижений отнюдь не наблюдается в выравнивании уровней благосостояния людей на планете. Разрыв, измеряемый в темпах экономического роста и динамики соотношения цен (*terms of trade*) на сырьевые товары «Юга» и промышленные товары «Севера», отнюдь не сокращается. Все это — основа незатухающих антиглобалистских выступлений, обращаемых и против международных учреждений глобализационной ориентации.

В-третьих, локомотивом современного витка глобализации изначально стали США, что имеет идеологические, политические и экономические основы. Идеологической базой глобально-имперских

притязаний США давно служит мессианская идея об исключительной демократическо-цивилизаторской миссии США и о построении так называемого *Pax Americana*¹, т.е. мироустройства под эгидой США по образцам их внутреннего социального порядка, включая: средневекового типа всеобщую вооруженность населения (по принципу «защити себя сам»); безнаказанные убийства полицией на улицах безоружных чернокожих граждан; расовые волнения; пытки заключенных; перманентная стрельба и убийства в школах и т.п. Такого рода «*Pax Americana*» (который напрашивается квалифицировать скорее как «*Pax at gunpoint*» — мир под дулом пистолета) американские геостратеги, самоопределившись в роли неких «мировых жандармов», пытаются насаждать и по всему свету под пропагандистскими личинами борцов за «демократию», за «права человека», против «российской агрессии» и т.п., а по сути — всегда за интересы большого американского бизнеса и за мировую гегемонию.

Поэтому администрация США с 1990-х годов взяла курс на военно-стратегическое доминирование США в отношении любых стран и на необходимость *сдерживания* России и Китая как государств, от которых можно ожидать противостояния США. Так, в 1995 г. Президент США Б. Клинтон откровенно заявлял в Конгрессе, что Соединенные Штаты — единственное государство, способное проводить широкомасштабные и успешные операции вдали от своих границ, а *экономическая* политика должна обеспечить свободную торговлю и свободный и равноправный доступ США к зарубежным рынкам; американский народ и конгресс должны быть готовы платить за сохранение такого лидерства — в долларах, *политических* усилиях, а иногда и жизнями американцев. Эта парадигма и стала основанием восприятия современной глобализации в качестве внешнеполитического курса США.

В-четвертых, системообразующей особенностью процесса современной торгово-экономической глобализации является ее наглядная управляемость. Процесс успешно канализируется в русло рыночной экономики на основах неолиберальной модели. Действенным методом управления является, как известно, *право*, и полем правотворчества стало изначально инициированное США Генеральное соглашение

¹ Вот как это программировалось влиятельнейшим и на сегодня американским журналом «Fortune» в его редакционном обзоре *еще в феврале 1940 г.*: «Тысячи лет назад Рим был центром Средиземноморского Мира, и *Pax Romana* излучался в варварскую тьму Африки и Азии. Чтобы не дать современным деструктивным силам уничтожить все, за что человечество боролось с доисторических времен, гражданин США, когда он обретет себя в центре Атлантического Мира, воспримет зов судьбы и обратится к построению *Pax Americana*» (пер. с англ.: The Pocket Companion. New York, 1942. P. 342). И уже в 1941 г. была принята так называемая Атлантическая хартия, по сути возглавляемая США.

по тарифам и торговле, а затем шире – Всемирная торговая организация. При этом, однако, бурные глобализационные процессы в сфере трансфера капиталов и трансграничной индустриальной и торговой монополизации (реально осуществляемые ТНК, базирующимися преимущественно в США, Великобритании и Японии) в основном остаются вне всеобщего международного правового регулирования.

Хотя к концу XX в. в футурологических прогнозах глобализация превратилась чуть ли не в фетиш, *перспективы устойчивого развития глобализации* неоднозначны. Главный инструмент современной либерализационной торговой глобализации – свобода конкуренции – как будто демонстрирует успешность, особенно для развитых стран. Но, как говорится, «дьявол – в деталях», что хорошо иллюстрирует политика так называемого *экстравертного либерализма* (Г.М. Вельяминов), т.е. либерализма, обращенного «во вне», когда торговая политика направляется не на либерализацию собственного рынка, но на открытость рынков стран-импортеров¹. По сути это означает самый настоящий протекционизм (!) для собственных экспортеров, но на внешних рынках, и так называемая «свобода» конкуренции в жизни оборачивается банальной монополизацией рынков сильнейшими игроками (Н. Хомски). Не сдает своих позиций и откровенный протекционизм в обличье *закрытых* интеграционных межгосударственных объединений, таких как Евросоюз, НАФТА и др.

Результат: «глобальная» пропасть между «богатым Севером» и «бедным Югом» отнюдь не уменьшается, а регионализм демонстрирует значительно большую успешность, нежели глобализм. Не видно обнадеживающих перспектив скорого прогресса подлинной глобализации во *всей* сфере социально-гуманитарного, экономического и государственно-политического бытия человечества. Мир остается, увы, фатально немирным.

12.2. Предмет, понятие и система международного экономического права

Предмет МЭП — международные экономические многосторонние и двусторонние отношения. Под международными в МЭП понимаются отношения между государствами, а также другими субъектами международного публичного права. Критерием разграничения сфер

¹ Еще в 1900 г. *Марк Твен* говорил: «И как истово ратует Америка за эти открытые двери во всех странах, кроме самой Америки» (*Твен Марк*. Собр. соч. Т.11. М., 1961. С. 461).

применения МЭП и других отраслей международного публичного права служит наличие торговых или имущественных интересов. Те нормы международных актов, которые трактуют торгово-экономические, имущественные отношения, оправданно относить к международному экономическому праву.

Международное экономическое право — это отрасль международного публичного права, представляющая собой совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права в области международных экономических отношений. Это определение МЭП соответствует современным подходам к пониманию МЭП как в отечественной (М.М. Богуславский, Г.Е. Бувайлик, Е.Т. Усенко, В.М. Шумилов и др.), так и в зарубежной доктрине (Я. Броунли, П. Верлорен ван Темаат, П. Маланчук, О. Шахтер, Г. Шварценбергер и др.). Но в настоящее время в западной литературе широко распространена и концепция, согласно которой источником норм МЭП является как международное право, так и внутригосударственное, а МЭП якобы распространяет свое действие на всех субъектов права, участвующих в коммерческих отношениях, выходящих за пределы одного государства (В. Фикентшер, Е. Питерсман, П. Рейтер и др.). Эта концепция смыкается и с выдвигаемыми на Западе теориями транснационального права (Ф. Джессуп), используемыми в том числе для того, чтобы уравнивать в качестве субъектов международного права государства и транснациональные корпорации — ТНК (В. Фридман и др.).

Существует также концепция так называемого *lex mercatoria* — «купеческого права», под которым понимается в теории либо весь массив национального и международного регулирования внешнеэкономических операций, либо автономный, обособленный от национальных правовых систем комплекс норм, регламентирующих международные торговые сделки, и определяемый как «транснациональное» (К. Шмиттгофф), «вненациональное» (Ф. Фушар) право. К источникам *lex mercatoria* его сторонники относят международные конвенции и типовые законы, разрабатываемые на международном уровне, международные торговые обычаи, общие принципы права, рекомендательные решения международных организаций, судебные и арбитражные решения, даже условия контрактов и т.п. Сторонникам этой теории не удастся, однако, представить *lex mercatoria* в виде упорядоченной и общепризнаваемой системы правовых норм. Нет, соответственно, весомых оснований рассматривать *lex mercatoria* и в качестве составной части международного экономического права.

Научная *система МЭП* складывается из его *общей* части (генезис, понятие, субъекты, правовые источники) и из *особенной* части, состоящей из трех основных разделов: *первый* – организационно-правовые формы универсального и регионального регулирования международных экономических отношений; *второй* – международное торговое право (торговля товарами, услугами; валютно-финансовые операции) *третий* – международное имущественное право (международное право интеллектуальной собственности; международное инвестиционное право; международное налоговое право и др.). Кроме того, особо выделяется (*Г.М. Вельяминов*) *международное экономическое процессуальное право* (урегулирование межгосударственных экономических споров, а также международно-правовое обеспечение урегулирования частноправовых споров).

Соотношение МЭП и международного частного права (МЧП). Проблема осложнена тем, что существуют различные научные теории, касающиеся понятия и состава МЧП. Не вдаваясь в анализ и критику этих теорий, отметим, что важнейшими характерными отличиями МЭП являются, *во-первых*, то, что его субъекты – это только субъекты международного публичного права, а субъекты МЧП – это прежде всего субъекты национальных систем права. *Во-вторых*, МЭП как отрасль международного публичного права применяется к регулированию международных публично-правовых отношений, а международные частноправовые отношения, в том числе с участием в некоторых случаях государств и иных субъектов международного публичного права, регулируются тем или иным национальным, частным применимым правом, в том числе в ряде случаев включающим в себя опосредованно нормы международных договоров и конвенций, т.е. нормы, рецепированные (трансформированные) в национальные правовые системы (*Д.Б. Левин, С.Ю. Марочкин, Е.Т. Усенко*).

12.3. Субъекты международного экономического права

Субъекты МЭП те же, что и вообще в международном праве, а именно государства и некоторые подобные им образования, а также правосубъектные межгосударственные организации.

Но **государства** обладают, кроме того, гражданско-правовой правосубъектностью и вправе непосредственно участвовать во внешне-экономической коммерческой деятельности в так называемых «диагональных» (*Е.Т. Усенко*) отношениях, т.е. в гражданско-правовых

отношениях с иностранными физическими или юридическими лицами. В таких случаях в западной доктрине иногда говорят о так называемом *торгующем государстве*, которое, вступая в «диагональные» отношения, якобы *ipso facto* теряет присущие ему иммунитеты, в том числе в части применения иностранной юрисдикции, судебнo-исполнительных мер и иммунитета от предварительного обеспечения исковых требований. Такого рода доктринальные мнения об утрате «торгующим государством» *автоматически* всех своих иммунитетов не разделяются отечественной наукой, не воспринимаются вполне и в практике иностранных судов.

Международные организации. Правоспособность, а также международные привилегии и иммунитеты международных организаций строго *функциональны* и обычно определяются их учредительными документами. Соответственно субъектами МЭП реально могут быть лишь те международные организации, которые наделены функциональной правоспособностью, позволяющей им вступать в международные публичные правоотношения с другими субъектами международного права.

Не обладают международной правосубъектностью, в том числе и в рамках МЭП, выделяемые в науке так называемые международные *пара-организации* (Г.М. Вельяминов), т.е. международные формирования, близкие (*греч.* пара), подобные действительным организациям, но принципиально отличающиеся от этих последних тем, что не они наделяются правосубъектностью; обычно функционируют, хотя и с определенным составом членов, без полноценных учредительных актов; не имеют формализованной организационной структуры; не обладают правом принятия юридически квалифицированных, обязывающих государства-члены решений. В современном мире количество параорганизаций, однако, все увеличивается и практическое значение их активности может быть весьма велико. Примерами могут служить так называемая Большая семерка (восьмерка), ГАТТ (периода 1948–1993 гг.), БРИКС, Парижский клуб государств-кредиторов, межправительственные комиссии, образуемые часто на базе долгосрочных торгово-экономических и тому подобных, обычно двусторонних, соглашений, и т.д.

Интеграционные объединения государств. Интеграция — *процесс, обеспечиваемый международно-правовыми средствами и направленный на последовательное образование межгосударственного экономического, а возможно, и политического единого, целостного (integro) пространства, зиждующегося на общем рынке обращения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.* В наибольшей мере этот процесс осуществляется в рамках Евросоюза.

Формы интеграционно-преференциальных объединений могут быть различными:

– *зоны (ассоциации) свободной торговли*, которые предполагают отмену таможенных и иных ограничений для торговли товарами (обычно с некоторыми исключениями) между странами – участницами зоны, но с сохранением ими самостоятельной торговой политики и своих таможенных тарифов по отношению к третьим странам. От зон свободной торговли следует отличать так называемые *свободные экономические зоны* (свободные гавани и т.п.). Эти последние образуются обычно государствами односторонне на собственной территории для целей привлечения различными таможенными, налоговыми и другими льготами иностранных инвесторов транспортных и других предприятий;

– *таможенные союзы* – означают свободную, беспешлинную торговлю товарами внутри союза, ликвидацию национальных таможенных тарифов стран-участниц, проведение ими общей торговой политики и установление единого для всего союза таможенного тарифа в торговле с третьими странами и единого таможенного пространства;

– *экономические союзы* (пример – Евросоюз, а также декларирован в рамках Евразийского экономического союза – ЕАЭС, образованного в 2014 г.) – предполагают в принципе образование общего рынка для обмена товарами, услугами, капиталами и свободу миграции рабочей силы, включая и единое таможенное пространство. Впрочем, четких параметров экономического союза не существует;

– *единое экономическое пространство* – предполагает объединение государств в разнообразных правовых формах в целях, в частности, использования единой валюты, унификации налогового, социального и т.п. регулирования;

– *особые преференциальные системы*, которые, в частности, в силу рекомендаций ООН применяются развитыми странами для развивающихся стран, а также между развивающимися странами. Причем предоставляемые преференции обычно не считаются нарушением принципа наибольшего благоприятствования по отношению к странам, не пользующимся преференциями.

Интеграционные и преференциальные системы разного типа, такие как зоны (ассоциации) свободной торговли, иные таможенно-тарифные преференциальные системы и союзы, обычно правосубъектностью не наделяются. Но могут быть и правосубъектными (например, Евросоюз).

Международные экономические конференции неправосубъектны.

В западной доктрине распространено мнение (в русле упомянутого выше *lex mercatoria*) о придании транснациональным корпорации

ям (ТНК), с учетом их огромной экономической мощи, международно-правового статуса. Такой подход, однако, принципиально неприемлем формально-юридически и нереален практически.

12.4. Право-нормативные источники международного экономического права

Источники МЭП принципиально те же, что вообще в международном публичном праве.

Практически в МЭП, как и вообще в международном праве, основным источником субъективных прав и обязанностей служат *многосторонние и двусторонние договоры*. Примерами многосторонних, широкого охвата международных экономических договоров являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (еще с 1948 г.), а с 1994 г. — и целый комплекс других многосторонних соглашений, входящих в систему Всемирной торговой организации (ВТО).

Особо следует выделить международные конвенции *по частному праву* (например, Венская конвенция о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.), в отечественной научной литературе называемые *конвенции международного частного права*, которые имеют целью унификацию национального частноправового регулирования, но по своей правовой природе остаются международными договорами. При этом нормы и международных конвенций по частному праву, и иных международных договоров не имеют *«прямого» действия* для частных лиц отдельных государств, для внутригосударственных органов и для их должностных лиц, но действуют лишь опосредованно, в порядке рецепции (трансформации) этих норм в национальные правовые системы, в частности и рецепции на основе договоров о международных интеграционных объединениях.

Существенными для формирования норм МЭП являются *специфические виды международных экономических договоров* отраслевого характера. Это, особенно раньше, двусторонние торговые договоры (о торговле и мореплавании), соглашения о товарообороте и платежах, кредитные и клиринговые соглашения. Это также соглашения об избежании двойного налогообложения, двусторонние инвестиционные договоры (*bilateral investment treaties*, ВІТы), соглашения об общих условиях поставок товаров, соглашения по таможенным, транспортным и транзитным вопросам, об охране интеллектуальной собственности и т.п.

Различное правовое значение могут иметь также многие *решения* (*рекомендации, постановления*) *международных организаций*, принимаемые ими по существу сотрудничества в рамках уставной компетенции и от своего имени.

Большое число рекомендаций по вопросам экономического сотрудничества принимается органами ООН. Решения их имеют большое морально-политическое значение, ибо распространяются практически на все мировое сообщество государств, но они (кроме резолюций Совета Безопасности ООН) не обладают императивностью. Это относится, в частности, и к таким значимым документам, принятым Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г., как Хартия экономических прав и обязанностей государств, Декларация об установлении нового международного экономического порядка и Программа действий по установлению нового международного экономического порядка.

Особой формой нормотворчества являются так называемые кодексы, правила поведения (*codes of conduct, sets of rules, guidelines*), принимаемые в том числе в виде резолюций и в рамках ООН, например Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1980 г.

С другой стороны, постановления органов многих международных экономических организаций, в том числе отдельных специализированных учреждений ООН, ВТО, а также региональных экономических учреждений, прежде всего Европейского союза, могут по договоренности (уставной) стран-участниц иметь и имеют не только рекомендательную, но и императивную правовую силу.

Решения межгосударственных экономических конференций, особенно оформленные в виде заключительных актов, рассматриваются в теории и как могущие обладать в зависимости от договоренностей государств-участников рекомендательной или императивной правовой силой (*Л. Оппенгейм*) и даже понимаются в качестве одной из форм многостороннего договора (*Я. Броунли*). Среди документов международных конференций, имеющих большое значение для формирования МЭП, особо важными являлись, в частности, содержащиеся в Заключительном акте Женевской конференции ООН по торговле и развитию 1964 г. *Принципы международных торговых отношений и торговой политики, способствующие развитию, Заключительный акт СБСЕ* 1975 г.

Международный обычай (аналогично обычному праву в национальных правовых системах) в Новое время и в международном публичном праве все более уступает место писаному, прежде всего договорному,

праву. Что касается международного экономического права, в доставшемся ему из прошлого обычно-правового наследия классик международного права *Г. Шварценбергер* усматривал лишь два принципа МЭП, основывающихся на обычае, — это свобода морей во время войны и мира и минимальный стандарт режима иностранцев, если не реализуется принцип национального режима.

Общие принципы права, упоминаемые, в частности, в ст. 38 Статута Международного суда ООН в качестве применимых при разрешении международных споров, широко используются и в МЭП.

В юридико-прикладном смысле правовой принцип отличается от обычной правовой нормы тем, что, *во-первых*, принцип обуславливает некие важнейшие общие, именно *принципиальные*, обязательства. *Во-вторых*, особым квалификационным свойством принципов является то, что из трех свойственных вообще правовым нормам элементов (гипотеза, диспозиция и санкция) в правовых принципах, как правило, отсутствует элемент санкции. Возьмем, к примеру, принцип «договоры должны соблюдаться». Допустим, есть некий договор (гипотеза), есть диспозиция — договор этот надо соблюдать, но нет санкции на случай нарушения диспозиции. Поэтому, *в-третьих*, действенность принципа как такового обременяется необходимостью наличия и толкования, кроме самого принципа, и применимых к конкретному казусу «санкционных» норм.

Значение судебных прецедентов и правовой доктрины в МЭП, как и вообще в международном праве, вспомогательно.

Коль скоро МЭП — отрасль международного публичного права, в нем, безусловно, применимы и соответствующие *общепризнанные основные принципы международного права*, его *jus cogens*.

Естественно, не все из общепризнанных принципов международного права в одинаковой мере применимы в МЭП. Особое значение имеют:

— *суверенное равенство*, понимаемое прежде всего как равенство юридическое, иначе равноправие, что не означает отрицания существующего в жизни неравенства фактического. И сам государственный *суверенитет* современная правовая наука и практика давно в отличие от прошлых веков понимают как ничем не ограничиваемое, неделимое и неотчуждаемое, неделируемое в своих отдельных элементах абсолютное право;

— *неприменение силы* в международных экономических отношениях включает и неприменение всякого рода неправомерного экономического принуждения и давления (экономический бойкот, эмбарго,

произвольные санкции, дискриминационные меры в торговле и т.п.) одних государств в отношении других государств;

– *сотрудничество* между государствами применительно к международным экономическим отношениям в одной из своих ипостасей представляет собой исторически сложившийся принцип *jus commercii* – право свободного развития торгового, экономического сотрудничества. Есть основания утверждать, что принцип сотрудничества в широком его понимании берет свое начало именно из *jus commercii*.

Особенностью МЭП является то, что наряду с основными принципами международного публичного права в МЭП традиционно используются и особые, рекомендательного характера, *специальные принципы МЭП*, обуславливающие, в частности, применение определенных торгово-политических режимов между государствами. В отличие от когентных общепризнанных принципов международного права специальные принципы МЭП носят конвенционный характер. Но их основное нормативное содержание и толкование соответствующих норм вошли по сути в обычай.

Принцип (и режим) недискриминации в его правовом понимании – это право государства на предоставление (на основе взаимности) ему (а также его гражданам и иным субъектам его национального права) государством-партнером общих условий, равных, не худших, чем те, которые предоставляются этим государством-партнером всем прочим государствам. Данное право не распространяется на предоставление правомерно применяемых особых, льготных, более благоприятных условий. Иными словами, режим недискриминации означает обязательство не ухудшать для другой страны своих нормально действующих, *общих для всех* других стран условий. Своего рода эвфемизмом принципа недискриминации является по существу оговорка о так называемом *стандарте справедливого и равного режима*, широко употребительная, особенно в двусторонних инвестиционных договорах (ВИТах).

Принцип (и режим) наиболее благоприятствуемой нации (наибольшего благоприятствования) юридически означает обязательство государства предоставлять государству-партнеру, обычно на основе взаимности, льготные (наиболее благоприятные) условия, которые действуют или могут быть введены для любой третьей страны. Область применения режима наибольшего благоприятствования определяется в конкретной оговорке (клаузуле) о наибольшем благоприятствовании в том или ином международном договоре. Эта оговорка может охватывать в общей форме всю область торговли и судоходства или же содержать избирательно отдельные виды отношений: таможенные (льготные)

ставки, транзит, количественные и другие ограничения и запрещения; транспортный режим; налоговые, судебные и т.п. права физических и юридических лиц и т.д. Обычно принцип используется как безусловный, не требующий за его предоставление встречных выгод. США традиционно применяли этот принцип в условном качестве, т.е. подразумевая некую встречную выгоду.

Как правило, из режима наибольшего благоприятствования по соглашению сторон допускаются отдельные исторически сложившиеся исключения: особые льготы для соседних государств, для каботажного судоходства, для защиты «общественного порядка» и т.п. Исключения из этого режима обычно применяются и в отношении различных преференциальных таможенных систем (для развивающихся стран, в рамках таможенных союзов, зон свободной торговли и др.).

Хотя принцип наибольшего благоприятствования конвенционный, его практически универсальная применяемость делает его по существу стержневым в МЭП.

Принцип национального режима, предусматриваемый во многих соглашениях, означает, что, как правило, на основе взаимности, физические и юридические лица одного договаривающегося государства или государств полностью или частично приравниваются в своих правах к физическим и юридическим лицам другого договаривающегося государства по отдельным видам правовых отношений. Национальный режим может по отдельным видам прав предоставляться в одностороннем, законодательном порядке. Обычно это касается гражданской правоспособности иностранных лиц, включая судопроизводство.

Принцип (и режим) взаимной выгоды предполагает, что отношения между государствами, не являющиеся взаимовыгодными, а тем более кабальные, прямо или косвенно принудительные, не должны иметь места, но должно быть справедливое распределение выгод и обязательств сравнимого объема. В сложных межгосударственных, в том числе экономических, взаимоотношениях справедливое распределение выгод и обязательств, разумеется, не может служить элементарным эталоном для конкретного правоотношения, сделки, но должно рассматриваться именно как сбалансированный общий международно-правовой режим.

Грубое противоречие принципу взаимной выгоды представляет собой, например, практика заключения соглашений о так называемом *добровольном ограничении экспорта*, когда страна-экспортер принимает на себя односторонние обязательства не вывозить товар сверх установленной квоты и (или) ниже определенной цены под угрозой введения полного запрета импорта этого товара.

Принцип преференциального режима. Обычно это торговые льготы, прежде всего в отношении таможенных пошлин, действующие между теми или иными государствами или для группы государств. Преференциальный режим в широком понимании воплощается и в режиме наибольшего благоприятствования, но может вступать и в коллизию с ним (когда применимы оба режима).

В прежние времена довольно распространенным, особенно в отношениях развитых государств с колониальными и полуколониальными странами, было использование в договорной практике правовых режимов «*равных возможностей*», «*открытых дверей*», «*капитуляций*», «*консульской юрисдикции*» и т.п. Такого рода условия, противоречащие общепризнанным принципам современного международного права, не могут рассматриваться как правомерные.

Характерным для МЭП является обилие специфических **рекомендательных норм и принципов** (Г.М. Вельяминов), имеющих своим источником, как правило, решения международных организаций и конференций. Такие нормы обычно юридически не императивны. Юридическое значение их в том, что они не просто «рекомендуют», но и признают правомерность, в частности, таких действий (бездействия), которые были бы неправомерны при отсутствии рекомендательной нормы. Точнее, следует говорить о *рекомендательно-дозвоительном* их характере. Например, Конференция ООН по торговле и развитию еще в 1964 г. приняла, в частности, исключительно важную рекомендацию о предоставлении промышленно развитыми странами развивающимся странам преференциальных таможенных льгот (скидок с таможенного тарифа) в изъятие из принципа наиболее благоприятствуемой нации, причем без распространения этих льгот на развитые страны. Такое изъятие было бы неправомерным в отсутствие указанной рекомендательной нормы. Кроме того, факультативное применение рекомендательных принципов и норм может быть увязано с определенными обязательными условиями: так, в приведенном выше примере льготы не могут быть избирательно предоставлены лишь некоторым развивающимся странам, но должны распространяться на все и каждую из развивающихся стран.

От общепризнанных принципов международного права, а также описанных выше специальных принципов следует отличать нередко встречающиеся в юридической литературе некие как бы правовые, *доктринального характера отраслевые и т.п.* «*принципы*», например: либерализации; защиты внутреннего рынка; всеучастия в разрешении мировых экономических проблем; международной социальной справедливости; запрещения противоправного экономического принуждения;

свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей; суверенитета государств над их природными ресурсами и экономической деятельностью и т.п. Подобные «принципы» с юридической точки зрения по существу либо представляют собой в лучшем случае некую доктринально выделяемую ипостась тех или иных общепризнанных принципов международного права, либо являются собой лишь некие политические «аспирации» без какой-либо правовой составляющей.

12.5. Правовое регулирование международных экономических отношений на универсальном уровне. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Всемирная торговая организация (ВТО)

12.5.1. Универсальное правовое регулирование международных экономических отношений

Такое регулирование заложено в самом Уставе ООН, две главы которого (IX. Международное экономическое и социальное сотрудничество; X. Экономический и социальный совет) прямо посвящены урегулированию этих отношений. Органами ООН, компетентными решать соответствующие проблемы, являются как высшие руководящие органы Организации – Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и социальный совет, так и специальные региональные экономические комиссии (для Европы, США и Канады; для стран Азии и Тихого океана; для Африки; для Западной Азии; для Латинской Америки и Карибского бассейна). Кроме того, на волне эпохи деколонизации в 1964 г. состоялась событийная Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), преобразованная далее в автономный орган Генассамблеи ООН. В рамках ЮНКТАД развивающиеся страны выступали единым фронтом (Группа 77), и ими при поддержке социалистических стран в ходе Конференции в 1964 г. выдвинута была и утвердилась впоследствии в международном праве концепция (принцип) одностороннего преференциального режима со стороны развитых стран для развивающихся стран в таможенно-тарифных и подобных торгово-экономических отношениях. Эта концепция была воспринята и в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ).

Проблемы урегулирования международных экономических отношений находятся в центре внимания и специализированных учреждений ООН (МВФ, МБРР, ВОИС, ИМО, ИКАО, МСЭ, ФАО, МОТ и др.)

в рамках их компетенции. Названные международные учреждения вносят свой вклад в урегулирование международных экономических отношений посредством, в частности, организации и проведения встреч и конференций, разработки международных конвенций и т.п. актов.

12.5.2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ)

Еще до окончания Второй мировой войны США озаботились сохранением и закреплением своего доминирующего положения на международном рынке, образовавшегося во время войны за счет массивных поставок из Штатов вооружений, техники, продовольствия и других товаров воюющим странам антигитлеровской коалиции. Эти поставки, а также снаряжение собственных миллионных американских армий явились базой небывалого производственного и экономического бума в США, который желательно было поддерживать и далее.

Соответственно, на созванной по инициативе США еще в 1944 г. в Бреттон-Вудсе (США) конференции были намечены меры по построению общемировой системы, зиждущейся на ликвидности финансовых обязательств в рамках общих условий свободной конкуренции, в которой в то время для США не было соперников. В результате были образованы Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), ставшие *двумя опорными «столпами»*, на которые в большой мере и до сегодняшнего дня опирается валютно-финансовая система мировой экономики на базе доллара США. *Третьим «столпом»* этой системы мыслилась Международная торговая организация (МТО). На состоявшейся в 1947–1948 гг. в Гаване (Куба) Конференции был разработан проект свода общих торговых правил (Гаванский устав) и на его основе было намечено образование МТО. США, однако, отказались ратифицировать Гаванский устав. Их не удовлетворяло, в частности, отсутствие в Уставе положений о национальном режиме для зарубежных капиталовложений и об их гарантировании. Не были включены в Устав выгодный для США принцип «взвешенного» голосования в МТО в зависимости от объемов внешней торговли государств и другие аналогичные условия. В результате образование МТО не состоялось.

Рыночные либерализационные торгово-политические основы Гаванского устава с использованием снижений ставок импортных таможенных тарифов на промышленные товары, однако, вполне устраивали и США, и ряд других стран. В результате в 1948 г. 23 странами заключено было Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ),

действующее и до настоящего времени, но уже с участием подавляющего большинства государств всего мира. СССР с его плановой экономикой, естественно, ни в МВФ, ни в МБРР, ни в ГАТТ изначально не участвовал.

Согласование и последовательное снижение таможенных тарифов происходило в рамках ГАТТ в ходе периодически созываемых тарифных конференций, так называемых *раундов*, длящихся иногда годами. Дальнейший перманентный переговорный процесс в рамках ГАТТ шел в русле последовательного расширения сферы регулирования торговли в широком смысле слова, и ГАТТ превратилось по существу в своего рода кодекс международной торговли.

ГАТТ представляет собой компромисс во многом противоречивых интересов государств-участников. Соответственно, нормы ГАТТ пестрят исключениями. Кроме того, есть и общие принципиальные исключения, относящиеся ко всему режиму ГАТТ, в том числе:

- исключения, связанные с участием в интеграционных объединениях;
- особый преференциальный режим развивающихся стран;
- исключения для торговли отдельными категориями товаров, в том числе золотом и серебром, расщепляющимися и военными материалами, товарами, производимыми трудом заключенных;
- исключения для торговли, во многом, сырьевыми и сельскохозяйственными товарами.

12.5.3. Система Всемирной торговой организации (ВТО)

К 1980-м годам накопилось весьма много *новых* потребностей для укрепления мировой рыночной торговой системы ГАТТ. В результате в 1994 г. образована была Всемирная торговая организация, перенявшая у структуры ГАТТ не свойственные Соглашению институционально-административные функции. Все реальное регулирование мировой торговли содержится, однако, отнюдь не в Соглашении о создании ВТО, но в одновременно подписанных в Марракеше (Марокко) 56 договорно-правовых актах, составивших так называемый *Марракешский пакет*. Каждая из стран, вступая в ВТО, могла подписать либо все (за небольшими исключениями) документы Марракешского пакета, либо вообще не участвовать в ВТО. Именно этот Марракешский пакет правовых актов по сути и составляет правовую систему ВТО. Вот *основные* из этих документов:

- Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации;

- Пересмотренное Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1994), с которым соотносятся 19 дополнительных к нему специальных соглашений и договоренностей;
- Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС);
- Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (TRIPS);
- Договоренность в отношении правил и процедур урегулирования споров;
- Механизм обзора торговой политики;
- Договоренность об обязательствах в области финансовых услуг и др.

Становым хребтом всей системы ВТО остается именно ГАТТ. Торгово-экономический и валютно-финансовый миропорядок, строившийся с 1944 г. (МВФ, МБРР) по лекалам, изначально заданным США и закреплявшим их доминирующее положение на мировых рынках, утвердился и действует на концептуально неолиберализационных основах до настоящего времени. Даже и страны-«аутсайдеры», не участвующие в ГАТТ/ВТО (включая ранее Россию), вынуждены приравниваться к нормам системы ВТО.

Организационная основа ВТО. ВТО представляет в настоящее время *единственный реальный центр* выработки правовых условий международной торговли по сути во всемирном масштабе.

Основной целью ВТО декларируется создание и обеспечение многосторонней, открытой на основе *добросовестной конкуренции* торговли. В числе главных правовых средств достижения этой цели фигурируют: последовательное сокращение таможенных пошлин; снижение и ликвидация всевозможных внетарифных количественных и других ограничений; неприменение экспортных субсидий и прочих поощрений; недопущение демпинга, а также «добровольных» ограничений экспорта.

По своему правовому статусу ВТО – *полнозначная межправительственная организация*. Бюджет ВТО складывается из взносов стран-членов пропорционально их долям в мировой торговле. ВТО стоит вне системы ООН.

Высший орган ВТО – Конференция министров, созываемая раз в два года. В период между сессиями Конференции руководящим органом является Генеральный Совет в составе постоянных представителей стран. Особенностью Генерального Совета является то, что он по существу выполняет по мере надобности функции сразу трех органов ВТО: собственно Генерального Совета (главного администра-

тивно-руководящего органа ВТО с компетенцией самой Конференции); Органа по урегулированию споров и Органа по обзору торговой политики (имеется в виду политика отдельных государств-членов). Важными органами ВТО являются, кроме того, Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами, Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. В подчинении Генеральному Совету находится также ряд комитетов: по торговле и развитию; по бюджету и администрации; по ограничениям, связанным с платежным балансом и другие рабочие органы. Административно-организационные функции выполняет расположенный в Женеве Секретариат ВТО во главе с Генеральным директором.

Унаследован от механизма ГАТТ консенсуальный *метод принятия решений*. При недостижении консенсуса решения принимаются простым большинством голосов. Но в ряде случаев решения принимаются Конференцией министров *квалифицированным большинством голосов*, а именно:

- по интерпретации условий многосторонних соглашений системы ВТО и по освобождению от договорных обязательств государств – участников таких соглашений требуется $\frac{3}{4}$ голосов;
- по принятию новых членов в ВТО – $\frac{2}{3}$ голосов;
- по изменению какого-либо условия многостороннего соглашения. В зависимости от конкретного соглашения требуется либо единогласное решение, либо большинство в $\frac{2}{3}$ голосов, причем в этом случае принятые изменения распространяются только на страны, проголосовавшие за изменения.

Особо скрупулезно регулируются условия *присоединения* к ВТО, что наглядно иллюстрирует по сути *закрытость* этой организации. Прием многоступенчат и весьма усложнен и технически, и, несомненно, политически.

Россия с 1993 до 2012 г. ожидала приема сначала в ГАТТ, а потом в ВТО. Рекордно длительная задержка в допуске России в ВТО объяснялась не в последнюю, а возможно, и в первую очередь последовательной политикой «сдерживания» России со стороны США и их союзников. Участие России в ВТО, естественно, должно означать усиление конкуренции иностранных товаров на внутреннем российском рынке в связи со снижением ставок импортных таможенных пошлин и других уступок со стороны России. В то же время участие в ВТО может означать некий конкурентный стимул для оздоровления российской экономики, а также отчасти поможет снять действующие за рубежом во многих случаях дискриминационные меры в отношении экспорта товаров и услуг из России.

Россия сможет эффективнее защищаться от любых дискриминационных акций в ее адрес, в том числе от недобросовестных обвинений ее в демпинге, используя эффективную действующую в ВТО процедуру урегулирования межгосударственных торгово-экономических споров. Немаловажно, что, будучи членом ВТО, Россия и сама сможет участвовать в выработке современных правил мировой торговли, которым она, оставаясь вне ВТО, все равно была вынуждена следовать. Очень многое, если не все, будет зависеть от результативности оздоровления внутренней экономики России. Если не удастся сменить сырьевую ориентацию и перейти к современному эффективному высокотехнологичному хозяйству, Россию может постигнуть участь «бедного Юга», вечно безуспешно догоняющего «богатый Север».

12.5.4. Основные принципы ГАТТ/ВТО

Основные принципы ГАТТ/ВТО следующие:

– *принцип наиболее благоприятствуемой нации* (в безусловной форме), причем включающий (как своего рода «минимум») и принцип недискриминации в отношении применения и установления импортных и экспортных пошлин и иных сборов. Исключения из этого принципа были специально оговорены в ГАТТ, это:

преференциальные (в широком смысле) условия, с «замороженным уровнем» преференциальности (к примеру, преференции между бывшими колониями и метрополиями),

таможенные союзы и зоны свободной торговли,

продукты, происходящие из развивающихся стран;

– *принцип национального режима*. Применительно к импортированным товарам в отношении национального регулирования, включая налоги, сборы и иные условия, не должны применяться худшие условия, нежели к национальным;

– *принцип исключительности (как общее правило) тарифных средств защиты* национального производства;

– *принцип последовательности согласования тарифных и иных уступок*;

– *принцип связанности*. Предоставляемые каждой страной уступки и принятые в рамках ГАТТ/ВТО обязательства сохраняются для страны, пока она участвует в ГАТТ/ВТО;

– *принцип «прозрачности» (транспарентности)*. Любые национальные законодательные и административные правила внешнеэкономического регулирования должны публиковаться и быть общедоступными.

12.5.5. Регулирование торговли товарами таможенно-тарифными мерами в системе ГАТТ/ВТО

Таможенные пошлины – древнейший способ, изначально (отчасти и до наших дней) применявшийся в фискальных целях для пополнения бюджета. Ныне это простейший метод протекционизма.

Техническим средством обеспечения правильной адвалорной (по стоимости) оценки товара для целей тарифного обложения служит специальное *Соглашение о применении статьи VII ГАТТ 1994 г.*

Особо важное значение имеет *Соглашение об интерпретации статьи VI ГАТТ 1994 г.* (так называемый *Антидемпинговый кодекс*). Демпинг (экспорт товаров по «бросовым» ценам) используется обычно для завоевания новых рынков, для пополнения валютных резервов и т.п. Он квалифицируется как грубое нарушение добросовестной конкуренции, и против него применяются антидемпинговые меры в форме повышенных, ограничительных таможенных пошлин. С другой стороны, в целях противодействия конкуренции со стороны иностранных товаров нередки и злоупотребления антидемпинговыми мерами, когда на самом деле никакого демпинга нет. Для объективного определения наличия (или отсутствия) демпинга, а также исключения злоупотреблений и служит процедура демпинговых расследований Антидемпингового кодекса.

12.5.6. Нетарифные меры регулирования международной торговли товарами в системе ГАТТ/ВТО

Они весьма разнообразны и не уступают по эффективности тарифным.

Прежде всего, это *количественные ограничения* (квоты) для импорта или экспорта товаров. Это метод наиболее жесткий и несовместимый со свободной рыночной экономикой, поэтому в принципе исключаемый правилами ГАТТ. Отступления (временные) от правил допускаются лишь в особых случаях: критический недостаток продовольствия или иных товаров в стране экспорта; запрет импорта сельскохозяйственных или рыболовецких товаров в целях сокращения внутреннего производства или потребления, а также равновесия платежного баланса и т.п.

Лицензирование (разрешительный порядок ввоза и вывоза товаров) наряду с количественными ограничениями представляет собой эффективный способ регулирования национальной внешней торговли. Особое *Соглашение по процедурам лицензирования импорта 1994 г.* содержит правила использования лицензий. Применение их прежде

всего не должно нарушать принципов наибольшего благоприятствования и национального режима.

«Добровольные» ограничения экспорта. Это по сути неправомерная разновидность количественных ограничений. Под угрозой полного запрета ввоза конкретного товара из той или иной страны она принуждается к «добровольному» ограничению своего вывоза.

Защитные меры (пошлины). Ограничение импорта отдельных товаров для защиты национальной экономики в принципе не запрещается. Но в соответствии с *Соглашением о защитных мерах 1994 г.* соответствующие меры строго регламентируются. Главное условие для их применения — наличие существенного ущерба для экономики страны. Меры могут заключаться во временных повышениях импортных пошлин, отмене тарифных уступок, установлении количественных ограничений импорта.

Субсидии и компенсационные меры (пошлины). В целях поощрения развития собственной промышленности и сельского хозяйства, работающих на экспорт, и обеспечения для них конкурентных преимуществ государства применяют *субсидии* в различных формах: освобождение от внутренних налогов, прямые финансовые вложения, льготные кредиты для экспортных отраслей экономики и т.п.

Правительственные субсидии рассматриваются как разновидность недобросовестной коммерческой практики, и в рамках ВТО было заключено особое *Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам 1994 г.*, подробно регламентирующее как условия применения субсидий, так и защиту от неблагоприятных последствий применения субсидий, в частности, путем так называемых *компенсационных пошлин*, которыми могут облагаться субсидируемые товары. Субсидии не запрещаются тотально, но регламентированы и допустимы, если не ущемляют интересы других стран.

Назначение *компенсационных пошлин* — именно компенсация причиненного ущерба (от применения субсидий), они не могут превышать размера субсидии, т.е. не могут носить штрафного характера.

Технические барьеры в торговле. Под техническими барьерами в торговле понимаются нетарифного характера разнообразные условия и требования, распространяющиеся на ввозимые товары. Это могут быть требования соответствия товара специальным техническим характеристикам и стандартам, процедуры технических испытаний и сертификации, особые требования к маркировке и т.п.

Технические барьеры мотивируются защитой интересов потребителей. Однако они представляют собой на практике и удобное средство

протекционизма, защиты своего собственного производства от иностранной конкуренции. В целях ограничения злоупотреблений заключено было *Соглашение по техническим барьерам в торговле 1994 г.* Общий принцип: технические требования к иностранным товарам не должны быть более обременительными, нежели к товарам отечественного производства. К Соглашению прилагался особый рекомендательный Кодекс добросовестной практики о процедурах подготовки, принятия и соблюдения стандартов.

Санитарные и фитосанитарные меры. Государства в целях защиты здоровья людей, животных и растений от всевозможных заболеваний вводят специальные правила, выполнение которых, в частности, контролируется особыми *карантинными службами*, в том числе на внешних границах. Однако соответствующие меры нередко используются и в качестве протекционистского средства для ограничения ввоза из-за рубежа пищевых и других продуктов, конкурирующих с отечественными.

В рамках ВТО действует *Соглашение по санитарным и фитосанитарным мерам 1994 г.*: применение фитосанитарных, карантинных ограничений допустимо только для безопасности, защиты людей, животных, растений и недопустимо в качестве протекционистского средства. Смысл Соглашения по сути тот же, что и у упомянутого выше Соглашения по техническим барьерам в торговле, — защита интересов потребителей.

Однако с учетом специфики санитарного, ветеринарного, фитосанитарного контроля и Соглашение имеет свою *специфику*. В отличие от мер по техническим барьерам, к которым применим принцип наибольшего благоприятствования, в отношении санитарных и фитосанитарных мер допускается гибкость при применении к отдельным странам в зависимости от угрозы заражения и в этой связи к отдельным странам могут применяться более строгие, по сути дискриминационные, меры.

Предотгрузочная инспекция экспортируемых товаров. Осмотр, инспекция товара до его отгрузки используется, особенно в развивающихся государствах, для выявления (при помощи специальных *сюрвейерских служб*) злоупотреблений со стороны экспортеров, в том числе в сговоре с иностранными покупателями, что касается, в частности, занижения или завышения цены товара в целях ухода от налогов, пошлин и т.д. Инспекция выполняет при этом и функции проверки качества, количества товара и т.п. С другой стороны, предотгрузочная инспекция может означать риск утечки сведений о ценах, представляющих коммерческую тайну, а кроме того, инспекция означает и определенную задержку поставок. *Соглашение по предотгрузочной*

инспекции 1994 г. представляет собой определенный компромисс: оправданность инспекции и в то же время обеспечение открытости информации о применяемых правилах и работе инспекционных служб.

Определение места происхождения товара. Получение надежной информации о месте происхождения товара имеет весьма существенное значение для потребителя. С этим связаны и злоупотребления при указании происхождения товаров. Рамочное *Соглашение по правилам происхождения товаров 1994 г.* предусматривает обязательство гармонизировать и конкретизировать национальные правила по определению страны происхождения товаров. Обусловливается национальный режим правил происхождения: они не должны быть для иностранных товаров более строгими, чем для отечественных, и не должны быть дискриминационными.

12.5.7. Регулирование торговли сельскохозяйственными товарами в системе ГАТТ/ВТО

Что касается мировой торговли аграрными продуктами, логика либерализма оказывается бессильной перед реалиями *аграрного протекционизма*. Корни его — в факте традиционного крупномасштабного производства многих сельскохозяйственных товаров не только в развивающихся, но и в ряде развитых стран. При этом производство это во многих случаях неконкурентоспособно и невозможно без протекционистской поддержки. Между тем в сельском хозяйстве занята значительная часть населения, в том числе мелких и средних фермеров. Их разорение означает рост безработицы и люмпенизацию населения с соответствующими политическими и социальными эффектами. Существует и исторически оправдавшее себя понятие «продовольственная безопасность». Именно аграрный протекционизм особенно наглядно иллюстрирует, сколь живучи в мире идеи и *политика государственности и национализма* вообще и в экономике в частности и сколь еще далек мир от подлинного глобализма.

В *Соглашении по сельскому хозяйству 1994 г.* удалось договориться о следующем:

- в отношении тарифных ограничений импорта предусматривались *консолидация* (закрепление) ставок пошлин по большинству сельскохозяйственных товаров, а также постепенное их снижение;
- в отношении нетарифных мер было достигнуто принципиального значения согласие перевести эти меры в *тарифный эквивалент*, т.е. выразить в ставках пошлин.

В отношении товаров, по которым нетарифные меры были переведены в тарифный, пошлинный эквивалент, устанавливалась особая *система защитных мер*. Введено было понятие *триггерного уровня* (букв. – уровня «спускового крючка»). Если цена импортного товара превышает «триггерный» уровень (стоимость доли импорта в среднем потреблении данного товара по отношению к среднему потреблению за три предшествующих года), страна-импортер может ввести временную дополнительную пошлину.

Наиболее сложно регулируется поддержка национальных производителей. За базу сокращений для каждой страны такой внутренней поддержки берется так называемая *агрегатная оценка*. Она рассчитывается для каждого товара отдельно, и от ее уровня исчисляются обязательства стран по сокращению поддержки национальных производителей.

Экспортные субсидии для аграрной продукции в принципе полностью не запрещаются и подразделяются на два вида:

– субсидии, мало воздействующие на торговлю и разрешаемые для свободного использования («*зеленый пакет*»). Это расходы на научные исследования, на контроль за вредителями и болезнями, на сортовыведение и т.п.;

– субсидии, связанные с поддержкой производства, в том числе прямые экспортные субсидии. По таким субсидиям («*желтый пакет*») государства обязывались производить постепенные сокращения.

12.5.8. Регулирование торговли услугами в ВТО

Услуга представляет собой не материальный предмет, но весьма разнообразную по характеру деятельность, работу. Услуги называют иногда «невидимыми статьями торговли». В *Генеральном соглашении о торговле услугами (ГАТС) 1994 г.* используется специальный *классификатор*, содержащий перечень 160 видов услуг.

Все огромное многообразие услуг можно свести к *пяти их основным видам*: 1) финансовые услуги, включая банковские депозитные, кредитные, расчетные операции, страхование и т.д. (именно на финансовые услуги приходится до 40% доходов от всех международных услуг); 2) разнообразные транспортные услуги (до 25% доходов от всех услуг); 3) международная связь – почтовая, электрическая, телекоммуникационная (этот сектор развивается особенно быстро); 4) туризм и рекреационный бизнес (почти столь же доходен, как и транспорт) и, наконец, 5) трудовые услуги, включая мигрирующую рабочую силу,

в том числе интеллектуальный труд, воплощаемый и в исключительных правах (патенты, ноу-хау и т.д.).

Изначальной практикой государств была и во многом остается *протекционистская* защита национального рынка услуг исключительно или преимущественно для отечественных поставщиков услуг. Однако по мере развития международных связей, в том числе и в потреблении услуг, возникла необходимость обеспечения также и добросовестной международной конкуренции на рынке услуг. ГАТС по сути — *рамочное* соглашение, своего рода кодекс добропорядочного поведения, «свод принципов и правил», которые по идее должны последовательно насыщаться конкретными обязанностями государств.

ГАТС распространяется на все виды услуг. Единственным формальным исключением из универсальной компетенции ГАТС являются некоммерческого характера услуги в рамках функций государственной власти, включая услуги монопольного характера (почта, полиция, правосудие), а также услуги, связанные с правительственными закупками для государственных нужд.

Цель и смысл ГАТС — либерализация *национальных* мер, регулирующих и ограничивающих импорт услуг. Сердцевиной ГАТС (ч. II) являются общего характера постоянно закрепленные обязательства по режиму иностранных услуг. Главным принципом является *режим наибольшего благоприятствования* в его безусловном понимании. *Национальный режим* в ГАТС гораздо более ограничен сравнительно с ГАТТ, поскольку допускает и ограничения, которые каждый участник ГАТС может определять по своему усмотрению в Перечне взятых на себя *конкретных обязательств*; при этом в Перечне государство может предусмотреть исключения действия национального режима для соответствующих *способов* поставки услуг из других государств. Таким образом, по сути допускается дискриминация иностранных поставщиков сравнительно с отечественными.

Особенностью ГАТС являются так называемые *конкретные (специфические) обязательства*, которые государства могут в ходе многосторонних переговоров (так называемых раундов) зафиксировать в особых *Перечнях (Schedules)*, касающихся ограничений в торговле конкретными видами услуг. Ограничения в Перечнях определяются, *во-первых*, по самому доступу услуги на национальный рынок и, *во-вторых*, по предоставлению объемов национального режима для допускаемой на рынок услуги. Все меры по либерализации иностранных услуг должны осуществляться с соблюдением режима наибольшего благоприятствования. Перечни *обязательны*, но периодически каждое государство имеет возможность

ужесточать режим для иностранных услуг с соблюдением процедуры согласования со странами, интересы которых могут быть ущемлены и которые могут потребовать компенсации.

12.5.9. Система урегулирования споров в ВТО

Система урегулирования споров в ВТО зиждется на документе конвенционного значения – Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, принятой в 1994 г. в составе Марракешского пакета документов.

Уникальные особенности системы урегулирования споров заключаются в следующем: *во-первых*, это облигаторность и исключительность использования системы для урегулирования межгосударственных споров, возникающих из обязательств, основывающихся на согласованных государствами соглашениях, входящих в основном в Марракешский пакет; *во-вторых*, сочетание при урегулировании споров как юридических методов, так и внутренних в ВТО – административно-политических; *в-третьих*, скрупулезная обусловленность поэтапных сроков и способов процедуры разрешения спора до его полного урегулирования.

Для руководства системой учрежден Орган урегулирования споров – *Dispute Settlement Body* (Орган), функции которого исполняет главный постоянно действующий орган ВТО – Генеральный Совет.

Процедура включает возможность использования и обычно применимых в международном праве способов разрешения споров: взаимные консультации спорящих сторон, добрые услуги, согласительные процедуры, посредничество, а также и собственно самой Системы, которая включает: рассмотрение спора *составом (panel) экспертов* (неформальных арбитров); задействованность *апелляционной структуры*; контроль и *одобрение (неодобрение) Органом* результатов работы (докладов) состава экспертов и апелляционной структуры.

Все стадии процесса обусловлены строгими процессуальными сроками – весь процесс не должен выходить, как правило, за рамки 12 месяцев. Орган продолжает *мониторинг* исполнения принятых решений вплоть до их полного исполнения и полномочен принимать при необходимости соответствующие, по сути *репрессивные*, меры, побуждающие к исполнению решений.

Система широко востребована на практике. При этом в процессе разрешения споров используется не только скрупулезно разработанная нормативная база ГАТТ/ВТО, но и долговременная практика применения этих норм, в том числе *прецедентов* решений по спорам,

урегулировавшимся ранее в течение десятилетий еще в рамках процедуры, существовавшей в ГАТТ до принятия в 1994 г. упомянутой выше Договора.

12.6. Международное финансовое право

Международное финансовое право (МФП) – это международно-правовые принципы и нормы, регулирующие отношения между государствами в международной финансовой системе. Посредством МФП осуществляется регулирование отношений и вопросов, касающихся, в частности, форм международных расчетов, платежного баланса, формирования валютного курса, предоставления кредитов, условий погашения или реструктуризации государственного долга, условий оказания финансовой помощи, надзора за деятельностью коммерческих банков, борьбы с отмыванием денег и др.

С учетом этого в рамках МФП сформированы или формируются следующие институты: международное платежное право; международное валютное право; международное кредитное право; международное долговое право; право международной финансовой помощи и др. Заметное место занимают нормы Договора о Международном валютном фонде, которые в совокупности составляют институт *право МВФ*.

Договор о МВФ (ст. VIII) устанавливает принцип свободной конвертируемости национальных валют применительно к *текущим платежам*, т.е. к платежам за товары (по операциям международной купли-продажи товаров). Это означает, что ВТО устраняет барьеры на пути движения товаров и услуг, а механизм МВФ обеспечивает платежи за товары и услуги. Две глобальные организации функционально взаимосвязаны.

В рамках региональных интеграционных объединений государства-участники осуществляют специальное регулирование валютно-финансовых отношений; возникают правовые институты, действующие внутри интеграционных объединений. Так, в Европейском экономическом сообществе (ныне – ЕС) в 70-х годах XX в. был взят курс на создание собственной валюты, которая могла бы конкурировать с долларом США. Был создан валютный союз, возникла Европейская валютная система (ЕВС) – система регионального характера. С 1 января 2002 г. страны ЕС перешли в наличном обращении на единую коллективную, наднациональную валюту *евро*, отказавшись от национальных валют. Созданы Европейская система центральных банков и Европейский центральный банк.

На постсоветском пространстве также формируются институты, объединяющие правовые нормы, регулирующие финансовые отношения государств-участников. Поставлена цель создания валютного союза, созданы Межгосударственный банк СНГ и Евразийский банк развития, налажено взаимодействие центральных банков, происходит гармонизация и унификация внутреннего законодательства. Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе государства-члены должны проводить «согласованную валютную политику» (ст. 64) и «согласованное регулирование финансовых рынков» (ст. 70).

В двусторонних и многосторонних договорах о платежах государства в современной международной торговле используют, как правило, два основных подхода к организации расчетного процесса: 1) расчеты *в свободно конвертируемой валюте* на основе действующих на валютном рынке курсов в соответствии с национальными правилами валютного регулирования каждой из стран; 2) расчеты по *клиринговой* системе, при которой происходит зачет встречных денежных требований и обязательств путем безналичных проводок по клиринговым счетам, открытым уполномоченными банками двух стран друг другу. Для клиринговых расчетов характерным является обеспечение равенства товарных поставок и платежей между двумя странами. В случае превышения импорта над экспортом по результатам года образовавшаяся задолженность погашается в следующем году.

Что касается *валютных операций и кредитного рынка*, то соответствующие отношения в международной финансовой системе носят преимущественно децентрализованный характер и регулируются главным образом внутренним правом государств, а также конвенционными нормами (например, в договорах о предоставлении кредитов и т.п.), нормами, вырабатываемыми в рамках интеграционных объединений. На частноправовом уровне валютные операции осуществляются в форме купли-продажи валюты, ценных бумаг и в некоторых других формах, связанных с движением капитала, с инвестированием. Своеобразными центрами мирового валютного рынка являются валютные биржи Лондона, Нью-Йорка, Токио. Центры регионального уровня — биржи Франкфурта-на-Майне, Цюриха, Парижа, Брюсселя, Сингапура, Гонконга. Большая часть операций с валютой совершается между крупными банками по унифицированным правилам. Государства участвуют в валютных операциях в основном через посредство центральных банков. В России поставлена цель превращения Москвы в международный финансовый центр, подобный уже существующим в мире.

Специфика кредитного рынка состоит в том, что деньги на нем движутся на условиях возвратности, срочности, уплаты процента. На международном кредитном рынке также можно выделить сектор публично-правового кредитования и сектор частнопровового кредитования. Различают кредиты долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные. Важнейшей частью международного кредитного рынка является евторынок. Государства и международные организации (банки, фонды) предоставляют друг другу кредиты на основе кредитных соглашений.

Большую роль в международной финансовой системе играет Банк международных расчетов (БМР) — один из старейших институциональных финансовых институтов, первая международная финансовая организация, наделенная компетенцией по управлению мировыми финансами.

Под эгидой БМР в 1975 г. возник и функционирует так называемый Базельский клуб: ведущие развитые страны создали в договорном порядке Комитет регулирования и надзора за банковской деятельностью (*Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices*). В рамках Комитета в 1988 г. был принят текст документа, утвердившего взаимно согласованные стандарты по банковскому капиталу (он получил название «Базель I»). В последующем стандарты пересматривались: в 2004 г. — документом, получившим название «Базель II», а в 2010 г. — документом «Базель III». Произошла интернационализация требований к национальным коммерческим банкам, осуществляется согласованное воздействие на внутренние банковские системы. О правовой природе указанных документов, принятых в рамках Базельского комитета, идут споры.

Особое место в международной финансовой системе занимает *проблематика борьбы с отмыванием преступных доходов*. В 1989 г. по решению совещания на высшем уровне стран Большой семерки была создана Специальная комиссия по проблемам отмывания денег, более известная под аббревиатурой ФАТФ (*Financial Action Task Force on Money Laundering* — FATF). Комиссия является межправительственной организацией, цель которой — разрабатывать совместную политику государств по борьбе с отмыванием денег, финансовым мошенничеством, а также оказывать содействие в этой борьбе. Комиссия формулирует рекомендации, оказывает помощь в разработке и проведении экспертизы национального законодательства, проводит инспекции в государствах — членах ФАТФ для оценки состояния дел и выполнения рекомендаций, проводит семинары и конференции. По итогам своей работы Комиссия публикует ежегодные отчеты.

В международной финансовой системе существуют также: *региональные и межрегиональные финансовые организации* (Арабо-Африканский

международный банк, Арабо-Латиноамериканский банк и др.); *банки развития* (Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития и др.); *фонды развития* (Африканский фонд развития и др.); *валютные фонды* (Арабский валютный фонд и др.); разнообразные международные *инвестиционные банки, фонды, корпорации* (Северный инвестиционный банк, Карибский инвестиционный фонд, Межамериканская инвестиционная корпорация и т.п.).

12.7. Международное налоговое право

Систему международно-правовых норм, регулирующих отношения между субъектами международного права по налогообложению, образует *международное налоговое право* (МНП). Место МНП в системе международного права — предмет научных споров. Нормы МНП оформляют, среди прочего, принципы и подходы государств к решению общих проблем в налогообложении, унификации налогового законодательства.

К источникам МНП следует отнести договоры из международной практики государств: об избежании двойного налогообложения; о предотвращении уклонения от налогообложения; о налогообложении доходов от инвестиций; о принципах взимания косвенных налогов во взаимной торговле; об обмене информацией в области борьбы с нарушениями налогового законодательства; о взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства; о статусе разного рода некоммерческих учреждений, создаваемых за рубежом (например, культурных центров); о принципах взаимной торговли; о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и др.

Вопросы налогообложения отражены и в *праве экономической интеграции*. В Договоре о ЕАЭС 2014 г. (ст. 71–73) определены принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения, взимания косвенных налогов, налогообложения доходов физических лиц, осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов. В рамках СНГ действует Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства и борьбы с нарушениями в этой сфере 1999 г. В Лиссабонском договоре о функционировании ЕС (ДФЕС) налоговые положения содержатся в ст. 110–113.

Налоговой проблематикой занимаются многие международные организации. Под эгидой ОЭСР, например, были одобрены тексты типовых (модельных) конвенций об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы, на капитал, на наследуемое

имущество и др., а также о взаимной помощи в налоговых вопросах. В рамках ООН был подготовлен текст Типовой конвенции об урегулировании налоговых отношений между развитыми и развивающимися государствами (1980). Налоговые аспекты присутствуют в соглашениях Марракешского пакета ВТО (ГАТТ, ГАТС).

Среди международных неправительственных организаций в налоговой сфере можно указать на Международную налоговую ассоциацию и Международное бюро налоговой документации (созданы в 1938 г.).

В настоящее время развитые страны предпринимают усилия для того, чтобы взять под контроль финансовые потоки, которые проходят через так называемые офшорные зоны (или «налоговые гавани») — страны (территории), предоставляющие слишком большой объем финансовых услуг нерезидентам, разного рода льгот (преимуществ). Так, например, в рамках Большой двадцатки (G 20) выносятся рекомендации по ужесточению законодательства в офшорных зонах и сотрудничеству властей с другими государствами в части контроля за финансовыми потоками и борьбы с уклонением от уплаты налогов. В 2006 г. было принято решение «принять меры против юрисдикций, не желающих сотрудничать». ОЭСР ведет «черный список» офшоров, которые не представляют необходимой информации о налоговых и финансовых операциях. Споры по этим вопросам прошли между ОЭСР и Швейцарией, США и Швейцарией. Некоторые рекомендации по борьбе с отмыванием денег, исходящие от ФАТФ, также имеют антиофшорную направленность.

Настоящую проблему в международной системе представляет собой стремление США решать многие интернационализированные вопросы не методом двустороннего или многостороннего международно-правового регулирования, а методом одностороннего регулирования, навязывая государствам нормы национального права США принятием законов экстратерриториального действия. Примером может служить вступивший в силу в 2013 г. Закон США под названием ФАТКА (Foreign Account Tax Compliance Act – ФАТКА) о налогообложении иностранных счетов. По этому Закону все иностранные банки, имеющие счета лиц, происходящих из США, обязаны периодически направлять в Федеральную налоговую службу США на основе договора соответствующую информацию о финансовых операциях и балансах этих счетов. В случае отказа делать это иностранные банки будут штрафоваться путем списания 30 % со всех переводов, которые направляются в их адрес американскими партнерами, либо наказываться закрытием счетов. Совершенно очевидно, что данный Закон распространяет свое действие на субъектов других национальных правовых

систем. Вместо того, чтобы решать проблему путем международных договоров, США распространяют на правовые системы других государств юрисдикцию своих национальных законов. Подобную практику можно квалифицировать как «правовой гегемонизм», как отрицание международно-правового принципа суверенного равенства государств.

12.8. Международное инвестиционное право

Суть международного инвестиционного права – в обеспечении и защите права собственности, но в узком смысле, а именно применительно лишь к собственности на зарубежные инвестиции. При этом под инвестициями понимаются обычно только так называемые *прямые капиталовложения* в виде участия в капиталах предприятий, а не *портфельные*, банковские вклады и другие перемещения капиталов.

На внутринациональном уровне режим иностранных инвестиций принципиально подпадает под компетенцию государства места нахождения инвестиционного объекта. Но активное развитие экспорта капиталов в виде инвестиций после Второй мировой войны вызвало необходимость обеспечить большую гарантированность инвестиций, нежели она может обеспечиваться национальным, часто нестабильным законодательством и юстицией стран – импортеров инвестиций. Такая гарантированность была найдена в международно-правовом регулировании, прежде всего посредством заключения двусторонних соглашений о режиме иностранных инвестиций. Начало практике заключения таких соглашений было положено развитыми странами, экспортирующими капиталы преимущественно в развивающиеся страны. В настоящее время в мире заключены сотни двусторонних международных соглашений о поощрении и защите инвестиций, иначе – *двусторонних инвестиционных договоров* (далее – ДИД¹). Десятки ДИД заключены и Россией. Таким образом, накопленный внушительный договорно-нормативный корпус, а главное, исключительное значение перемещения миллиардных масс интернациональных капиталов и дали основания для утверждения к концу XX в. особой правовой дисциплины «Международное инвестиционное право» в качестве подотрасли международного экономического права.

Общее международное право не содержит каких-либо специальных, существенных общепризнанных принципов и норм режима иностран-

¹ Широко используется также английская аббревиатура – *BIT (Bilateral Investment Treaty)*.

ных инвестиций. Некоторые усилия для создания базисной основы такого режима предпринимались, хотя и не очень успешно. Так, еще в 1961 г. в ОЭСР был принят регионального значения так называемый Кодекс либерализации движения капиталов, рекомендовавший государствам – членам ОЭСР постепенно упразднить ограничения движения капиталов.

Уникальной попыткой урегулирования на многосторонней основе секторального (в области энергетики) режима иностранных инвестиций являются декларативная *Европейская энергетическая хартия 1991 г.* и *Договор к ней (ДЭХ) 1994 г.* с участием России, бывших социалистических стран Восточной Европы, а также стран Запада, которые, однако, изначально пытались преследовать политику использования Договора, с одной стороны, для обеспечения свободного доступа к эксплуатации российских энергоресурсов, а с другой стороны (в том числе с применением инструментария Европейского союза) – для последовательных ограничений трубопроводной транспортировки, а также дистрибуции, особенно газа, российскими компаниями на европейских рынках. Такая политика вынудила в 2009 г. Россию к отказу от участия в ДЭХ.

Вспомогательным конвенционным инструментом обеспечения общего правового режима иностранных инвестиций является *Вашингтонская конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств 1965 г.* (подписана, но не ратифицирована СССР/Россией).

Главным же правовым средством урегулирования трансграничного перемещения капиталовложений остаются упоминавшиеся ДИДы, приоритетным содержанием которых является защита интересов иностранных инвесторов, включая ТНК. Условия такой защиты (в том числе от так называемых некоммерческих, иначе – политических рисков) и являются реальным ядром ДИДов.

ДИДы содержат стандартные наборы условий. Основными являются принципы *наибольшего благоприятствования* и (или) *национального режима*. При этом крупные страны – экспортеры капиталов (Великобритания, Германия, США, Франция, Япония и др.) имеют свои собственные модели ДИДов, хотя отчасти с отличающимися формулировками, но в основном с довольно единообразным набором условий (клаузул).

Одной из специфических является клаузула о *предохранении прав*, цель которой обеспечить, чтобы любой более благоприятный режим, вытекающий для сторон из других международных соглашений или из их национального законодательства, превалировал над условиями данного ДИД.

Другой обычной для ДИДов является *зонтичная клаузула*, согласно которой договаривающаяся сторона ДИД обязуется соблюдать обязательства, взятые ею на себя в отношении инвестиций на ее территории. Обычна и так называемая *стабилизационная («дедушкина») оговорка*, предусматривающая, что в случае возможных изменений законодательства для соответствующих инвестиционных правоотношений сохраняются законодательные условия, действующие на время подписания инвестиционного контракта или ДИД. Специфичны и особые *субрагационные оговорки*, которыми обуславливается регрессное право страховщика инвестиций (выплатившего страхователю- инвестору страховое возмещение) к стороне, причинившей ущерб, практически к государству – импортеру инвестиций, признанному виновным в причиненном ущербе.

Для государств – участников Вашингтонской конвенции 1965 г. международной площадкой для урегулирования инвестиционных споров в основном между инвесторами и государствами – импортерами инвестиций явился *Международный центр по урегулированию инвестиционных споров* (МЦУИС¹). К сожалению, в рамках МЦУИС – в противоречие с условиями самой Вашингтонской конвенции 1965 г. (предусматривающей применение национальных правовых систем при разрешении споров) – изначально укоренилась практика опоры на прецедентное право, сложившееся в самом МЦУИС. Статистика между тем свидетельствует, что ответчиками по искам в Центре являются почти исключительно развивающиеся и бывшие социалистические страны – импортеры инвестиций, а победительными истцами – инвесторы из развитых стран. Все это, естественно, не может служить резонансом для участия России в Конвенции.

После распада СССР большинство стран СНГ приняли собственные, причем различающиеся, законы об иностранных инвестициях. Так, в России действует Федеральный закон от 9 июля 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2014 г.). При этом в ряде стран СНГ (например, в Украине) устанавливались более льготные режимы для иностранных инвестиций, чем в России, и возникала возможность проникновения иностранного капитала на рынок России в обход ее законодательства, в том числе налогового, с использованием формально образованных предприятий в иных странах СНГ. Соответственно, ими было заключено многостороннее *Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности от 24 декабря 1993 г.*, в котором предусматривалось обеспечение взаимной защиты ин-

¹ Широко используется также английская аббревиатура – *ICSID (International Centre of Settlement for Investment Disputes)*.

вестиционных интересов, сближение (но без согласия на это Украины) инвестиционного законодательства.

На национальном уровне функции гарантирования инвестиций возлагаются обычно на специальные образуемые государствами учреждения, наделяемые правами юридического лица. В США, к примеру, – это *Overseas Private Investments Corporation (OPIC)* – Корпорация по зарубежным частным инвестициям. Универсальным, по идее, международным механизмом гарантирования инвестиций, хотя и не получившим широкого применения, является созданное на основе Сеульской конвенции 1985 г. *Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МИГА)*, в котором состоит большинство государств мира. МИГА входит в систему МБРР, но обладает юридической и финансовой независимостью. Членами являются государства, однако правовой статус Агентства определяется как юридическое лицо. Все государства-члены входят либо в группу I – развитых стран, вносящих вместе 60% подписного капитала МИГА (крупнейшие вкладчики: США, Япония, ФРГ, Великобритания, Франция), либо в группу II – в составе развивающихся стран (в эту же группу включены были Россия и другие страны переходного этапа экономического развития). МИГА предоставляет инвестиционные гарантии только инвесторам из группы I, осуществляющим операции на территориях стран группы II.

Другим многосторонним механизмом регулирования режима международных инвестиций является *ТРИМС – Соглашение о торговых аспектах инвестиционных мер 1994 г.* в рамках системы ВТО. Соглашение закрепило обязательства стран-участниц не допускать в своем внутринациональном регулировании, связанном с использованием иностранных инвестиций, нарушений условий ВТО в отношении свободной конкуренции в торговле. По сути же имеется в виду кардинальное сужение возможностей стран – импортеров инвестиций в применении ими так называемых *performance requirements*, т.е. требований при использовании инвестиций достижения определенных выгодных для развития страны экономических результатов (посредством привилегий и льгот для национальных учреждений и т.п.).

12.9. Международное право интеллектуальной собственности

Понятие международного права интеллектуальной собственности. Речь идет о так называемых исключительных правах физических или

юридических лиц на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, выполняемых работ или услуг (ст. 138 ГК РФ). Интеллектуальная собственность также определяется как нематериальное благо.

Принципиально регулирование прав интеллектуальной собственности – суверенная государственная прерогатива, и повсеместно действует принцип территориальной защиты интеллектуальных прав, т.е. защита предоставляется только на территории того государства, где такая защита испрашивается или предоставляется по закону данного государства. Литературное произведение или изобретение, охраняемое по закону одного государства, в принципе не подпадает автоматически под защиту в других государствах. Такая защита предоставляется либо по закону другого государства, либо в соответствии с международным соглашением.

Следуя потребностям расширяющегося международного интеллектуального, культурного и торгового сотрудничества, уже в 80-х годах XIX в. были заключены многосторонние Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 г. и Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г., а затем и многие другие универсальные, региональные и двусторонние международные соглашения (конвенции) в этой области. Совокупность соответствующих соглашений и образует международное право интеллектуальной собственности (в составе международного экономического права).

Становление этого права в современных условиях обусловливается, во-первых, во все возрастающих масштабах опережающим ростом торговли не только и не столько самими правами интеллектуальной собственности, сколько долей элементов этой собственности в общем составе стоимости многих товаров, особенно продукции высоких технологий, фармацевтических и химических товаров. По оценкам, примерно 15–20% всей мировой торговли приходится на объекты ее, защищенные патентами, торговыми марками и т.п. Во-вторых, фактором, стимулирующим развитие международного права интеллектуальной собственности, является стремление государств – производителей высокотехнологических товаров (США, Германия, Великобритания, Франция и др.) сократить свои потери от конкуренции таких же, но контрафактных товаров.

Международное патентное право. Разновидностями «патентных» прав, а точнее, так называемых прав промышленной собственности, являются патенты, товарные марки (знаки), промышленные образцы, полезные модели, технические чертежи, географические наименования места происхождения, топологии интегральных микросхем, конфиденциальная производственная информация (ноу-хау) и т.п.

Основным многосторонним соглашением в области промышленной собственности является Парижская конвенция по охране промышленной собственности 1883 г., она служит правовой базой Парижского союза по охране промышленной собственности. Административные функции Союза выполняет ВОИС. В Союзе участвует свыше 150 государств. Конвенция многократно пересматривалась и для разных стран-участниц действует в разных редакциях. Россия, а ранее СССР, участвует с 1965 г. во всех редакциях.

В основу Парижской конвенции положен принцип национально-го режима. Физические и юридические лица любой страны — члена Парижского союза могут пользоваться в любой другой стране Союза такой же защитой объектов промышленной собственности, охраняемой в рамках Союза (в частности, изобретения, промышленные образцы, торговые марки), которая предоставляется для национальных лиц. Однако Конвенция не предусматривает действия единого международного патента или единого международного товарного знака.

Главным средством содействия в обеспечении прав изобретателей, пользователей товарными знаками, промышленными образцами является правило о конвенционном приоритете — признание преимущественного права регистрации изобретений, промышленных образцов, товарных знаков в течение определенного срока от даты заявки на патент (товарный знак, промышленный образец) во всех странах Союза за лицом, которое первым сделало заявку в одной из стран Союза. Материально-правовых норм охраны промышленной собственности в Парижской конвенции немного, в их числе обязательность реального осуществления изобретения.

Кроме основной Парижской конвенции 1883 г. в этой области существует множество конвенций специального характера, в том числе: Вашингтонский договор о патентной кооперации 1970 г.; Мадридское соглашение 1881 г. и Мадридский протокол 1989 г. о международной регистрации торговых и сервисных знаков; Лиссабонское соглашение (Союз) об охране мест происхождения и их регистрации 1958 г.; Вашингтонский договор об интеллектуальной собственности в отношении интегральных схем 1989 г. и др.

Международное авторское право. Разновидностями авторских прав, в частности, являются литературные, музыкальные и художественные (живопись, графика, скульптура) произведения, в том числе на грампластинках и других видах механической и магнитной записи, произведения декоративно-прикладного искусства, программы для электронно-вычислительных машин, пленки (диски) для производства предметов

воспроизведения звука, пленки для радиовещания, кино и телевидения, публичное исполнение драматических и музыкальных произведений, передача их по радио и телевидению, переделка их, переводы на иностранные языки литературных произведений. Некоторые из этих прав рассматриваются как смежные, такие как права артистов-исполнителей, производителей фонограмм, организаторов кабельного вещания.

Основными многосторонними соглашениями по авторским правам являются:

а) Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г., она служит правовой основой Бернского союза охраны прав авторов. Административно-секретариатские функции Союза возложены на ВОИС. В Союзе участвует более 130 государств. Бернская конвенция многократно пересматривалась и для разных стран-участниц действует в разных редакциях. Россия участвует в редакции 1971 г. с 13 марта 1995 г.

Граждане стран – членов Союза пользуются на условиях взаимности как в своей стране, так и в других странах-членах правами охраны своих опубликованных в стране Союза (а с 1971 г. и не в стране Союза), а также неопубликованных произведений в соответствии с национальным законодательством стран-членов, обеспечивающим охрану (включая судебную защиту). Применяется территориальный принцип в сочетании с национальным правовым режимом.

Правовые нормы защиты авторских прав по Бернской конвенции включают, в частности: 50-летний минимальный срок охраны авторского права после смерти автора; исключительное право автора на перевод своих произведений; тиражирование их; публичное исполнение; переделки; запись механическим способом и т.п. Бернская конвенция обладает обратной правовой силой, с возможными оговорками стран. Россия оговорила, что действие Бернской конвенции не распространяется на произведения, которые на дату вступления Конвенции в силу для России уже являются на ее территории общественным достоянием;

б) Всемирная (Женевская) конвенция об авторском праве 1952 г. (с последующими изменениями). В ней участвует свыше 90 государств (СССР, а затем Россия с 1973 г.).

Всемирная конвенция содержит еще меньше материально-правовых норм, чем Бернская, что позволило участвовать во Всемирной конвенции ряду стран (в том числе американских), не готовых к существенным изменениям своего национального законодательства. Для большинства государств действуют обе Конвенции.

Основные отличия Всемирной конвенции от Бернской:

- 25-летний минимальный срок охраны авторских прав после смерти автора;
- размещение на охраняемом произведении знака авторского права © (от англ. *copyright*);
- особо специфицирована охрана исключительного права на перевод и переиздание произведения;
- запрет на издание в другой стране произведения без разрешения издательства, которое впервые его издало, и без уплаты вознаграждения.

Всемирная конвенция в отличие от Бернской конвенции не имеет обратной силы.

Для России действуют также: Римская конвенция об охране интересов исполнителей, производителей фонограмм и органов радиовещания (так называемых смежных прав) 1961 г.; Женевская конвенция об охране производителей фонограмм от незаконного их воспроизведения 1971 г. и др.

Особое значение для России имеет регионального характера Соглашение о сотрудничестве в области охраны авторского права и смежных прав 1993 г. с участием стран СНГ. В соответствии с Соглашением Всемирная конвенция 1952 г. должна действовать для этих государств и в их взаимоотношениях между собой; должны также соблюдаться стандарты упомянутых выше Бернской, Женевской и Римской конвенций. Нельзя сбрасывать со счетов и регулирование прав интеллектуальной собственности на уровне двусторонних соглашений, в том числе и в общего характера соглашениях в области экономического сотрудничества.

Международно-правовая комплексная охрана интеллектуальной собственности. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) была образована в 1970 г. (Женева) в рамках реализации Стокгольмской конвенции 1967 г. в целях создания единого общемирового центра организации международного сотрудничества в области охраны интеллектуальной собственности во всех ее разновидностях. ВОИС имеет статус специализированного учреждения ООН. Важнейшими задачами и функциями ВОИС являются: реализация административно-секретариатских, управленческих мер по обеспечению деятельности большинства упомянутых выше союзов, образованных на универсальной основе; проведение исследовательской работы, сбор и распространение информации, оказание технической помощи развивающимся странам. В ВОИС участвует свыше 150 государств, включая Россию.

Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) 1994 г. входит в состав Марракешского пакета (см. § 5

настоящей главы) и, таким образом, обязательно для всех стран – членов ВТО. ТРИПС было инициировано промышленно-развитыми странами, производящими высокотехнологичную продукцию и терпящими убытки от конкуренции таких же контрафактных товаров, особенно из некоторых развивающихся стран. Эти страны со своей стороны не менее обоснованно обвиняли страны «Севера» в монополизации и поддержании завышенных цен на соответствующую продукцию, особенно на лекарственные препараты.

ТРИПС уникально тем, что отходит от сложившейся правонормативной практики раздельного трактования патентных и авторских прав. Однако регулирование, существовавшее более чем 100 лет, невозможно было игнорировать. Был избран метод ссылок на Парижскую конвенцию по защите промышленной собственности, Бернскую конвенцию по охране литературных и художественных произведений, Римскую конвенцию по охране прав артистов-исполнителей и Вашингтонский договор об интеллектуальной собственности в отношении интегральных микросхем. Таким образом, государства – участники ТРИПС, не являющиеся сторонами всех указанных договоров, обязываются соблюдать их соответствующие материально-правовые нормы в силу участия в ТРИПС.

Новшеством ТРИПС является распространение на сферу защиты, осуществления и торговли правами интеллектуальной собственности принципа наибольшего благоприятствования, хотя и с некоторыми исключениями. В отступление от действия в рамках ВТО режима наибольшего благоприятствования в безусловной форме в ТРИПС предусмотрена взаимность, т.е. условное действие наибольшего благоприятствования.

Характерным для ТРИПС является, по сравнению с ранее принятыми многосторонними договорами в области интеллектуальной собственности, более обильное включение унификационного значения материально-правовых норм. Эти нормы, иногда именуемые *plus elements* («плюсовые элементы»), дополняющие регулирование на основе прежде принятых многосторонних договоров, являются обязательными, естественно, только для стран – участниц ТРИПС.

12.10. Международно-правовое сотрудничество в области энергетики

Международное энергетическое сотрудничество реализуется в экономической, торговой, научно-технической, производственной, социальной, экологической и других сферах, а также включает вопросы

обеспечения международной энергетической безопасности государств. С правовой точки зрения энергетическое сотрудничество осуществляется как в публичных формах сотрудничества государств, так и в частноправовых формах взаимодействия хозяйствующих субъектов различных государств.

Во второй половине XX в. начали складываться крупные центры сотрудничества в области международной энергетической политики. Наиболее значимые из них – Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК) и Международное энергетическое агентство (МЭА).

В состав международной Организации стран – экспортеров нефти – ОПЕК (Багдад, 1960 г.; штаб-квартира находится в Вене с 1965 г.) вошли Иран, Ирак, Кувейт, Саудовская Аравия и Венесуэла. В последующем к Организации присоединились Алжир, Ангола, Ливия, Нигерия, Катар, Объединенные Арабские Эмираты и Эквадор.

По Уставу ОПЕК основная цель Организации – сотрудничество и унификацию нефтяной политики ее членов, а также определение эффективных средств защиты их интересов как в индивидуальном, так и в коллективном порядке. Организация должна разрабатывать методы и средства обеспечения устойчивости цен на международных нефтяных рынках. ОПЕК в своих действиях руководствуется принципами равенства и суверенитета. Членом ОПЕК может стать любая страна со значительным экспортом нефти, имеющая схожие интересы с другими странами-членами. За вступление нового члена в организацию должны отдать голоса $\frac{3}{4}$ полноправных членов ОПЕК.

Высшим органом Организации является Конференция. Все решения Конференции принимаются единогласно, при этом каждая страна имеет один голос. Конференция уполномочена принимать решения при наличии $\frac{2}{3}$ делегаций. Решения Конференции ОПЕК имеют обязательный характер после их ратификации или утверждения соответствующими органами власти стран – членов Организации.

Начиная с 1998 г. Россия является наблюдателем в ОПЕК. Стратегической целью сотрудничества России с ОПЕК является содействие обеспечению долгосрочной устойчивости нефтяного рынка в интересах всех его участников.

Международное энергетическое агентство (МЭА) было создано в 1974 г. в рамках Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) в качестве автономного международного органа с целью координации энергетической политики. В состав Агентства входят 29 государств-членов. Штаб-квартира Агентства находится в Париже.

Главная цель МЭА — создание системы коллективной энергетической безопасности. Основным принципом системы является перераспределение между участниками Организации имеющихся запасов нефти при возникновении серьезных перебоев с поставками. Цели и задачи Агентства были сформулированы в Международной энергетической программе (1974 г.) и нашли свое дальнейшее развитие в Программе долгосрочного сотрудничества (1976 г.), а также в документе, получившем название «Общие цели», одобренном на встрече министров энергетики стран — членов МЭА в 1993 г.

Основные интересы России в отношении МЭА связаны со стратегической линией, направленной на вхождение в систему энергетической инфраструктуры промышленно развитых стран. Основа взаимодействия МЭА с Россией была заложена в совместной Декларации о сотрудничестве в области энергетики между Правительством РФ и МЭА, принятой в 1994 г.

Шагом вперед в развитии международного энергетического сотрудничества явилась идея создания единого европейского энергетического пространства на основе принятия Европейской энергетической хартии (1991 г.) и Договора к Энергетической хартии — ДЭХ (1994 г.). Договор регулирует сотрудничество во всей энергетической производственно-сбытовой цепочке. Важным нововведением ДЭХ стало включение в его содержание экологических вопросов, вопросов международных инвестиций, а также переход к специальным соглашениям в области торговли энергоносителями и транзита.

Россия подписала Договор в 1994 г., но не ратифицировала его и применяла на временной основе. Россия неоднократно заявляла о том, что ДЭХ не отвечает ее интересам в части баланса экономических интересов стран-потребителей и стран-поставщиков энергоносителей, а также о неэффективности положений о транзите. Последнее обстоятельство сыграло важную роль при принятии решения о прекращении Россией временного применения ДЭХ с 18 октября 2009 г.

С учетом проблем, возникающих с транзитом энергоносителей, особое значение для России имеют строительство и эксплуатация трансграничных трубопроводов для транспортировки нефти, газа и т.п. Особенность правового регулирования морских трубопроводов (пример: газопровод «Северный поток») состоит в том, что их отдельные участки выходят за пределы государственных территорий (т.е. за границы действия национальных юрисдикций) и подпадают под режим международного морского права. К правовым отношениям, связанным со строительством трубопроводов за пределами государственной тер-

ритории, применяется принцип свободы прокладки трубопроводов в открытом море как элемент общего принципа свободы морей. В исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе этот принцип действует с определенными изъятиями, вызванными наличием у прибрежных государств ограниченной юрисдикции и ряда особых национальных суверенных прав в этих морских пространствах.

Одним из наиболее значимых примеров регионального энергетического сотрудничества являются взаимоотношения России и Европейского союза в этой сфере. основополагающими документами единой энергетической политики ЕС можно считать акт Еврокомиссии «Энергетическая политика для Европы» и принятый на ее основе одноименный План действий (2007 г.). Основными задачами единой энергетической политики ЕС являются обеспечение безопасности поставок, изменение структуры потребления энергии в пользу возобновляемых источников, повышение энергоэффективности, снижение объема выбросов парниковых газов, создание единого энергетического рынка и содействие развитию на нем конкуренции, формирование единой внешней политики в энергетике.

Важным аспектом сотрудничества между Россией и ЕС является так называемый Энергетический диалог Россия – ЕС (принят на Парижском саммите в октябре 2000 г.), который предполагал увеличение поставок российских энергоносителей в Европейский союз в обмен на западные инвестиции и технологии. Цель Энергетического диалога России и ЕС – развитие долгосрочного энергетического партнерства в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейскими сообществами (1994 г.). К сожалению, на практике энергетическое сотрудничество России и ЕС сталкивается со многими труднопреодолимыми препятствиями политического и экономического характера.

12.11. Задачи международно-правового урегулирования деятельности транснациональных корпораций

Транснациональные корпорации (ТНК) – это экономически могущественные группы предприятий, состоящие из являющейся самостоятельным юридическим лицом головной компании, располагающейся в стране базирования, и из нескольких являющихся самостоятельными юридическими лицами дочерних компаний или не являющихся таковыми филиалов в других странах. ТНК при заметном отрыве от единой

национальной почвы обладают при этом экономическим и организационным единством, эффективно инвестируя за рубежом крупные частные и государственные капиталы и действуя в условиях, близких к закрытой интеграции.

ТНК играют на международной арене такую значительную роль, что их деятельность влияет на межгосударственные отношения во многих областях, особенно в области экономики. С одной стороны, они имеют положительное значение в качестве эффективного инструмента развития как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, а с другой — являются инструментом политического доминирования, монополизации рынков и экономической эксплуатации.

В 1970-е годы развивающиеся страны, где негативные аспекты функционирования ТНК сказывались с особой силой, наряду с принятием законодательных мер, регулирующих деятельность ТНК на национальном уровне, выступили с требованием принятия эффективных мер международного характера по ограничению и ликвидации негативных последствий деятельности ТНК.

Многие положения об общих принципах регулирования деятельности международных монополий получили отражение и развитие в Декларации и Программе действий по установлению нового международного экономического порядка, принятых VI специальной сессией Генеральной Ассамблеи ООН (1974 г.), в Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН (1974 г.), и в ряде других документов международных организаций. Непосредственным поводом для постановки в ООН вопроса о необходимости комплексного изучения проблем деятельности ТНК с целью выработки рекомендаций по ее регулированию явилось одно из крайних проявлений негативных сторон этой деятельности — грубое вмешательство базирующихся в США ТНК «ИТТ», «Анаконда» и «Кеннекот» во внутренние дела Чили и последовавшие за этим в 1973 г. трагические события в этой стране.

В ООН была сформирована Группа экспертов по ТНК, а также созданы Комиссия по ТНК, Центр по ТНК и Межправительственная рабочая группа по разработке кодекса поведения ТНК. Ключевыми моментами выработки кодекса стали задачи определения понятия ТНК, сторон кодекса поведения ТНК, основных вопросов для включения в кодекс поведения, а также решение вопросов о юридической силе будущего кодекса и сфере его применения. Некоторые положения, содержащиеся в проекте кодекса, были закреплены в законодательстве ряда развивающихся стран.

В настоящее время, по всей видимости, отсутствуют возможности для окончательного согласования всеми заинтересованными странами кодекса поведения ТНК, даже рекомендательного характера. Причины видятся в очевидной незаинтересованности стран головного базирования ТНК в установлении действенного международно-правового нормирования деятельности ТНК, включая ее негативные аспекты.

В рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) еще в 1976 г. были приняты Декларации о международных инвестициях и многонациональных предприятиях, а также три резолюции («Руководящие принципы для многонациональных предприятий», «Национальный режим» и «Стимулы и препятствия для международных инвестиций»). Эти документы, однако, играют ограниченную роль, поскольку являются лишь рекомендациями.

12.12. Правовое регулирование международных экономических отношений на региональном уровне

Исторический опыт региональной интеграции. *Экономическая интеграция* означает организованное экономическое и правовое обособление группы государств в некую единую общность со своим — более благоприятным — правовым режимом регулирования торговли, инвестиционного, финансового пространства, движения рабочей силы и т.п. В результате интеграционные объединения превращаются в региональные «центры экономической силы», общие цивилизационные пространства. Конкуренция между государствами трансформируется в конкуренцию между интеграционными блоками.

В рамках интеграционных объединений обеспечивается *согласованная* либо *единая* экономическая политика, которая реализуется через сближение законодательства, через его гармонизацию, имплементацию во внутреннее право норм международных договоров, а также через прямое действие норм наднационального характера. Образуется правовая система соответствующего интеграционного объединения, состоящая из триединства норм внутреннего права, международно-правовых норм и норм, исходящих от наднационального органа интеграции. Нормы, выработанные и применяемые для создания интеграционных объединений и регулирования отношений в них, образуют *право интеграции*. Через право интеграции государства-участники *унифицируют внутренние правовые режимы*, в которых взаимодействуют «вещи» и «лица» (операторы).

Посредством международно-правового обычая и последующего договорного закрепления было выработано исключение из *принципа наибольшего благоприятствования* (ПНБ) для «внутриинтеграционных» режимов. Данное исключение можно считать правовым основанием всего **права экономической интеграции**, поскольку оно юридически открывает государствам возможность экономического «обособления».

Принято различать разнообразные международно-правовые формы интеграционно ориентированных объединений (см. § 3 настоящей главы).

Организационно-правовые формы интеграции не обязательно чередуются в определенном порядке, они могут наслаиваться одна на другую, вбирать в себя друг друга. Благодаря интеграционным объединениям в международной экономической системе возникает своего рода экономическая «многополюсность».

Управляемый процесс интеграции начался в Европе в середине XX в. Под эгидой Советского Союза в 1949 г. был создан Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ) в составе государств Восточной Европы, который положил начало экономической интеграции государств, называвшихся в то время *социалистическими*. В июне 1991 г. СЭВ прекратил свое существование, а в декабре того же года Россией, Белоруссией и Украиной было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ), к которому постепенно присоединились и некоторые другие государства – бывшие республики СССР. Последующая история строительства интеграции была сложной. В рамках СНГ было подписано множество договоров, предусматривавших создание разных форм интеграции, но большинство из них не удалось реализовать. В 2011 г. был подписан Договор о зоне свободной торговли, который начал работать (по состоянию на начало 2015 г. Договор вступил в силу для семи государств – членов СНГ).

В 2000 г. пять государств СНГ – Россия, Белоруссия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия создали Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), более жесткое, с правовой точки зрения, интеграционное объединение. Оно оказалось эффективным: в его рамках были заключены десятки договоров, реально направлявших экономическую интеграцию государств-членов. На этой основе три государства – Россия, Белоруссия и Казахстан создали Таможенный союз, который начал свою работу с 1 января 2010 г., со вступлением в силу Единого таможенного тарифа. Интеграция в сфере *торговли* была дополнена интеграцией в более широком диапазоне экономического взаимодействия: с января 2012 г., после подписания пакета согла-

шений, заработало *Единое экономическое пространство* (ЕЭП) трех стран. В 2014 г. Россия, Беларусь и Казахстан подписали Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС); позднее к Договору присоединилась Армения. Особенность новой стадии экономической интеграции на постсоветском пространстве состоит в применении метода *наднационального регулирования*: государства-участники передали часть своей компетенции органу ЕАЭС – Евразийской экономической комиссии (ЕЭК). ЕврАзЭС в 2014 г. было упразднено.

В 1951 г. начался процесс интеграции государств Центральной Европы; в качестве первого опыта, сроком на 50 лет, было создано Европейское сообщество угля и стали (ЕОУС). В 1957 г. шесть государств-основателей заключили Римский договор, учредивший Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). В своем развитии это интеграционное объединение прошло через все основные стадии – зоны свободной торговли, таможенный союз, платежный союз, валютный союз, экономический союз и т.д. С 1992 г. ЕЭС получило название Европейского союза (ЕС). Экономическая интеграция, по сути, привела ЕС к некоему политэкономическому межгосударственному образованию конфедеративного типа. В настоящее время международно-правовой основой ЕС является Лиссабонский договор 2007 г.¹

В ходе строительства ЕЭС на европейском цивилизационном пространстве столкнулись две модели интеграции – «франко-германская» и «британская». Под эгидой Великобритании в 1960 г., на основании Стокгольмской конвенции 1959 г., был образован интеграционный блок из нескольких стран – Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ). Однако в 1972 г. Великобритания вышла из ЕАСТ и вошла в европейский общий рынок. В 1992 г. между ЕЭС и ЕАСТ было заключено Соглашение о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП).

В международной экономической системе следует различать два типа международных организаций: а) организации, являющиеся институциональной основой экономической *интеграции*; б) организации, созданные для обеспечения и развития экономического *сотрудничества*. При региональном экономическом *сотрудничестве* не затрагивается государственный суверенитет, сфера внутренней компетенции; сотрудничество требует, как правило, единогласия государств-участников. И наоборот, экономическая *интеграция* затрагивает вопросы суверенитета, требует ускоренного устранения экономических границ

¹ Интеграция в рамках ЕС далеко вышла за рамки лишь экономического сотрудничества.

и, следовательно, других методов взаимоотношений и правового регулирования.

Примером одной из международных организаций, нацеленных на развитие экономического *сотрудничества*, является Организация экономического сотрудничества и развития – ОЭСР (в 1948–1960 гг. называвшаяся Организацией европейского экономического сотрудничества – ОЕЭС). ОЭСР занималась разработкой правил поведения многонациональных предприятий; вопросами унификации норм, касающихся избежания двойного налогообложения; координацией энергетической политики государств-участников; вопросами законодательства о конкуренции, банкротстве, приватизации и др. В рамках ОЭСР велась разработка проекта Многостороннего соглашения по инвестициям (МСИ); были приняты акты рекомендательного характера – Кодекс либерализации движения капитала и Кодекс либерализации текущих невидимых услуг (1993). В 1974 г. под эгидой ОЭСР было создано Международное энергетическое агентство (МЭА). Россия является государством-наблюдателем в ОЭСР и намерена стать членом этой Организации.

В Азии примером международной организации сотрудничества является Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), созданная принятием Декларации в 2001 г. рядом государств, включая Россию и Китай. Хартия 2002 г. детализировала функции и полномочия Организации. Одной из целей ШОС является развитие сотрудничества в экономической и торговой областях.

Современные международные организации региональной экономической интеграции. Во второй половине XX в. интеграционные процессы развернулись на всех континентах. В Северной Америке была создана Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА); латиноамериканские страны образовали несколько субинтеграционных объединений, а в 2008 г. подписали Договор о создании Южноамериканского союза наций.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе существуют: Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), интеграционные объединения под эгидой Австралии. Арабские страны образовали общий рынок в рамках Лиги арабских государств (ЛАГ). Стремятся развивать интеграционные процессы в своем регионе также и африканские государства.

НАФТА – интеграционное объединение США, Канады и Мексики, действующее на основе Соглашения о зоне свободной торговли 1988 г. В НАФТА практически сложилась зона свободной торговли товарами

и услугами (с определенными исключениями), унифицированы нормы по защите интеллектуальной собственности, строится единое инвестиционное пространство. В этом интеграционном объединении не созданы органы с наднациональной юрисдикцией: преимущественная экспансия транснациональных корпораций США обеспечивается путем экстратерриториального применения национального права США и легализации интересов США в заключаемых международных договорах.

В рамках НАФТА США «отрабатывают» системное регулирование в различных сферах отношений, которое затем переносят в другие структуры, например в переговорный процесс во Всемирной торговой организации (ВТО). Так, между США, Канадой и Мексикой подписаны договоры об экологических и трудовых стандартах, и США стремятся воспроизвести аналогичные нормы в праве ВТО. Кроме того, США нацелены на то, чтобы создать на базе НАФТА *Всеамериканскую зону свободной торговли* (ВАЗСТ) – *Free Trade Area of the Americas (ФТАА)*.

В настоящее время США осуществляют два больших проекта по созданию так называемых партнерств: а) Трансатлантического партнерства с ЕС; б) Транс-Тихоокеанского партнерства со странами Азии и Тихоокеанского бассейна. Это попытка закрепить свое лидерство в международной экономической системе на глобальном уровне в ущерб нормам права ВТО и региональным интеграционным процессам.

МЕРКОСУР – Южноамериканский общий рынок, который был создан на основе Программы экономической интеграции и сотрудничества между Аргентиной и Бразилией 1985 г., последующих соглашений, в частности Асунсьонского договора 1991 г. В состав МЕРКОСУР входят, помимо Аргентины и Бразилии, Венесуэла и Уругвай. Данное интеграционное объединение достигло стадии таможенного союза и зоны свободной торговли. Имеется общий Таможенный кодекс. Перемещение граждан государств МЕРКОСУР в пределах объединения осуществляется без виз. Ставятся задачи строительства общего энергетического рынка, введения единой валюты.

Андское сообщество наций (до 1996 г. – Андский пакт) – интеграционное объединение Боливии, Колумбии, Перу и Эквадора, созданное на основе Картахенского соглашения 1969 г. В рамках Сообщества также были созданы зона свободной торговли и таможенный союз, обеспечен безвизовый режим перемещения граждан. В 2003 г. между МЕРКОСУР и Андским сообществом наций (АСН) было подписано Соглашение об экономическом взаимодополнении. В 2004 г. главы государств двух объединений подписали Декларацию, а в 2008 г. – Договор о создании Южноамериканского союза наций.

В Латинской Америке существуют и другие интеграционные объединения и международные организации экономического сотрудничества. Все они в той или иной степени испытывают влияние США и НАФТА, находятся под воздействием проекта США по созданию Всеамериканской зоны свободной торговли. По планам США в эту зону должны войти 34 государства Северной и Южной Америки, включая Кубу. Подготовлен проект соответствующего соглашения, однако реализация планов тормозится из-за различий в подходах США и большинства латиноамериканских стран в отношении такой зоны. Создание ВАЗСТ – один из ключевых элементов построения нового мирового экономического порядка, как он видится США.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) выделяют несколько центров экономической интеграции. Главные из них – АСЕАН и АТЭС.

АСЕАН – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии создана в 1967 г. на основе Бангкокской декларации; в последующем оформлена Балийским договором о дружбе и сотрудничестве 1976 г., а в 2007 г. – Уставом АСЕАН. В Ассоциацию входят Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Бруней, Вьетнам, Лаос, Мьянма, Камбоджа. Экономическая интеграция – лишь одно из направлений ее деятельности. Создана зона свободной торговли, формируются таможенный союз, зона свободного движения инвестиций, экономическое сообщество. Особенно тесные договорные отношения связывают АСЕАН с Китаем, Японией и Республикой Корея. Осуществляются меры по формированию в этом составе Восточноазиатского экономического сообщества, а во взаимодействии с Австралией и Новой Зеландией – Всеобъемлющего регионального экономического партнерства. Россия связана с АСЕАН Совместной декларацией о партнерстве 2003 года и другими международными актами.

АТЭС – Организация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, в которую входят Бруней, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Австралия, Канада, Новая Зеландия, Республика Корея, США, Япония, Китай (включая Гонконг и Тайвань), Мексика, Папуа – Новая Гвинея, Чили, Перу, Вьетнам, с 1998 г. – Россия. Образована в 1989 г. АТЭС можно отнести к разряду «мягких организаций»: у нее нет большого аппарата, нет устава, она не принимает обязательных решений; каждое государство самостоятельно определяет порядок и сроки реализации обсуждаемых мер на основе индивидуальных планов. Организация провозгласила в качестве главной задачи создание системы свободной и открытой

торговли на основе правил ГАТТ/ВТО, снятие ограничений на пути движения товаров, услуг, инвестиций. Практически речь идет о построении региональной зоны свободной торговли и экономического сообщества. АТЭС находится в некой конкуренции с АСЕАН и противостоит в международной экономической системе таким центрам экономической силы, как ЕС и НАФТА.

На постсоветском пространстве главным центром интеграционных процессов становится **Евразийский экономический союз**, созданный на основе Договора 2014 г. Договор нацелен на управление единым таможенным и Единым экономическим пространством. В рамках Таможенного союза установлены общие правила таможенных процедур, применения технических стандартов, санитарных мер; действует Таможенный кодекс Таможенного союза. В рамках Единого экономического пространства осуществляется координация макроэкономической политики; валютной политики; торговли услугами; осуществления инвестиций; регулирования финансовых рынков; политики налогообложения; принципов и правил конкуренции; охвачены такие сферы, как энергетика, транспорт, государственные (муниципальные) закупки, интеллектуальная собственность, промышленность, агропромышленный комплекс, трудовая миграция. На основе Договора в указанных сферах могут проводиться три вида политики: а) скоординированная; б) согласованная; в) единая, и степень интеграции углубляется по мере перехода от политики координации к единой политике в тех или иных вопросах взаимодействия государств-участников.

Вопросы для обсуждения

1. Что представляет собой международное экономическое право? Каковы его истоки, понятие, роль глобализации?
2. Какова характеристика отдельных специальных принципов международного экономического права?
3. Каковы основные организационно-правовые формы региональных экономических интеграционных объединений? Приведите примеры интеграционно направленных международных учреждений.
4. Каковы международно-правовые формы регулирования международной торговли промышленными товарами в системе ГАТТ/ВТО?
5. В чем особенности регулирования торговли сельскохозяйственными товарами и услугами в системе ВТО?
6. В чем смысл и особенности системы урегулирования споров в рамках ВТО?

7. Что представляют собой международное финансовое право, его понятие и основные организационные и международно-правовые формы регулирования международного движения капиталов?

8. Что представляет собой международное налоговое право и как на международном уровне осуществляется борьба с отмыванием «грязных» денег?

9. Каковы основные международно-правовые инструменты регулирования режима международных инвестиций?

10. Каковы основные международно-правовые инструменты защиты прав интеллектуальной собственности?

11. Каковы международно-правовые и организационные формы сотрудничества в области энергетики?

12. Что представляют собой в правовом и экономическом аспектах транснациональные корпорации (ТНК) и в чем заключаются задачи международно-правового урегулирования их деятельности?

Литература

Ашавский Б.М. Транснациональные корпорации в аспекте международного права (сквозь призму разработки кодекса поведения) // Государство и право. 2011. № 5. С. 72–79.

Богуславский М.М. Международное экономическое право. М., 1986.

Вельяминов Г.М. Правовое урегулирование международной торговли. М., 1972.

Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс: Академический курс. М., 2004.

Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М., 2015.

Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 1997.

Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право: Пер. с фр. М., 2002.

Кучеров И.И. Международное налоговое право: Учебник. М., 2007.

Шумилов В.М. Международное экономическое право: Учебник. 6-е изд. М., 2014.

Шумилов В.М. Международное финансовое право: Учебник. М., 2012.

Шумилов В.М. Право ВТО: Учебник. М., 2014.

Jackson J.H. The World Trading System. 2nd ed. Cambridge (Mass.); L., 1999.

ГЛАВА 13. МЕЖДУНАРОДНОЕ МОРСКОЕ ПРАВО

13.1. Понятие, источники и субъекты международного морского права. – 13.2. Пределы действия норм международного морского права. – 13.3. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся в пределах территории государств. – 13.4. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся вне пределов территории государств. – 13.5. Морские пространства, имеющие различный правовой статус.

Интересы мирового сообщества на море издавна основываются на том значении, которое имеют морские пространства в жизни человечества. Моря и океаны, как известно, занимают большую часть поверхности земного шара. Они сыграли важную роль в образовании многих государств. Морские пространства оказывают существенное влияние на развитие экономических, политических, культурных и других связей между народами и государствами. В настоящее время свыше 130 государств являются прибрежными. На берегах морей и океанов проживает большая часть населения земного шара, расположены тысячи населенных пунктов. Морские сообщения для многих государств были и остаются важнейшим видом коммуникаций как между континентами и государствами, находящимися на значительных расстояниях друг от друга, так и между удаленными районами внутри государств. В пределах морских пространств проходят важнейшие и самые географически экономичные пути сообщения, активно развивается туризм. Все больший интерес государств привлекают огромные запасы как живых, так и неживых ресурсов Мирового океана, находящиеся в его водах, на его дне и в недрах. Наряду с этим государства размещают на дне морей отдельные элементы своей инфраструктуры, имеющие важное экономическое, оборонное, социально-культурное значение. Это трубопроводы, различного характера подводные кабели связи (телеграфные, телефонные, волоконно-оптические), силовые электрические кабели. Строятся электростанции, позволяющие использовать огромный потенциал морской воды при приливах и отливах. Большое значение имеют морские пространства для большинства государств в военном отношении.

Исторически Россия – ведущая морская держава, исходя из ее пространственных и геофизических особенностей, места и роли в глобальных и региональных международных отношениях в вопросах морского судоходства, добычи живых и неживых ресурсов моря, научных исследований и других видов деятельности в Мировом океане. Российская Федерация имеет большой торговый, рыбопромысловый, научно-исследовательский и военно-морской флот. Для нее мореплавание является важнейшим видом деятельности. Она заслужила этот статус, в том числе благодаря географическому положению с выходом в три океана и протяженности морских границ свыше 38 тыс. км, которая в два раза больше, чем протяженность сухопутных границ, а также огромному вкладу в изучение Мирового океана, развитие морского судоходства, многим великим открытиям, сделанным известными русскими мореплавателями и путешественниками.

13.1. Понятие, источники и субъекты международного морского права

Важное место в упорядочении деятельности мирового сообщества в Мировом океане, в отстаивании в его пределах жизненно важных интересов государств, в том числе и России, отводится международному праву и его отрасли, носящей наименование «международное морское право».

Международное морское право – это отрасль международного права, представляющая собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих межгосударственные отношения в области морского судоходства, добычи живых и неживых ресурсов моря, научных исследований и других видов деятельности государств и других субъектов международного права в пределах морских пространств.

Международное морское право является одной из наиболее древних отраслей международного права и до начала XX столетия состояло в основном из обычных норм. Впервые широкомасштабная кодификация международного морского права была осуществлена лишь в 1958 г. в Женеве на I Конференции ООН по морскому праву, которая одобрила четыре конвенции: Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне¹; Конвенцию об открытом море²; Конвенцию о континентальном шельфе³; Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого

¹ Вступила в силу 10 сентября 1964 г. СССР ратифицировал 20 октября 1960 г.

² Вступила в силу 30 сентября 1962 г. СССР ратифицировал 20 января 1960 г.

³ Вступила в силу 10 июня 1964 г. СССР ратифицировал 20 октября 1960 г.

моря¹ и Факультативный протокол подписания, касающийся обязательного разрешения споров². Эти международные договоры и в настоящее время имеют силу для участвующих в них государств.

Появление в начале 1960-х годов большого количества независимых развивающихся прибрежных государств потребовало развития международного морского права, разработки норм, отвечающих интересам этих государств. В результате научно-технической революции появились и новые возможности освоения Мирового океана и его ресурсов. Все это привело к глубоким изменениям международного морского права и потребовало пересмотра многих положений выше-названных конвенций и ряда других международных договоров. Это обстоятельство нашло отражение в Конвенции ООН по морскому праву, принятой в 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) в Монтего-Бей (Ямайка) на заключительной сессии III Конференции ООН по морскому праву, проходившей с 1973 по 1982 г. Эта Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. Российская Федерация стала ее участницей 26 февраля 1997 г. В настоящее время участниками Конвенции 1982 г. являются свыше 160 государств и Европейский союз. Данный международный договор, состоящий из 17 частей, 320 статей и 9 приложений, является всеобъемлющим и охватывает практически все основные вопросы использования Мирового океана в интересах человечества. Он является основой для разработки других международных договоров в этой области.

Многие нормы, касающиеся регулирования рыболовства, охраны морской среды от загрязнения, борьбы с преступлениями на море, спасания и оказания помощи в пределах морских пространств в случае аварий и катастроф и других вопросов, содержатся в специальных многосторонних и двусторонних международных договорах (Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС-74), Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана 1980 г., Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г., Договоре о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Турецкой Республикой 1937 г., продолжателем которых является Россия, и т.п.). Сохранились и действуют в различных областях морской деятельности международные обычаи, положений которых по-прежнему придерживается мировое сообщество.

¹ Вступила в силу 10 марта 1966 г. Россия в ней не участвует.

² Вступил в силу 20 сентября 1962 г. Россия в нем не участвует.

Основная координирующая роль в деятельности мирового сообщества по освоению Мирового океана принадлежит ООН. Под ее эгидой приняты Женевские конвенции 1958 г., Конвенция 1982 г. и многие другие международные документы, регулярно проводятся международные конференции, посвященные проблемам Мирового океана. Вместе с тем расширение и интенсификация морской деятельности государств привели к возникновению и значительному росту в последние годы международных организаций, призванных способствовать развитию сотрудничества государств в различных областях освоения Мирового океана. Так, крупный вклад в развитие международного морского права и сотрудничества государств в области исследования и использования Мирового океана вносит Международная морская организация (ИМО), созданная в 1958 г. (до 1982 г. – Международная морская консультативная организация – ИМКО) и являющаяся специализированным учреждением ООН. Основные цели ИМО состоят в том, чтобы способствовать сотрудничеству между правительствами и проведению мероприятий, относящихся к техническим вопросам международного торгового судоходства, а также в том, чтобы содействовать устранению дискриминационных мер и излишних ограничений, затрагивающих такое судоходство. Организация занимается, в частности, разработкой проектов конвенций и других международных документов по таким вопросам, как охрана человеческой жизни на море, борьба с пиратством и иными незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, предотвращение загрязнения моря с судов, безопасность рыболовных судов и др.

Большое значение для развития международного сотрудничества в изучении океанов и морей имеют и многие другие международные межправительственные организации, в частности Межправительственная океанографическая комиссия, существующая при ЮНЕСКО, и Международный совет по исследованию моря. В 1976 г. учреждена и с 1979 г. функционирует Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). Ее цель – круглосуточно и быстро осуществлять связь морских судов через искусственные спутники Земли с судовладельцами и административными органами соответствующих государств, а также друг с другом. Россия является членом всех указанных выше международных организаций.

Важную роль для упорядочения деятельности государств в Мировом океане играют резолюции и другие документы международных организаций. Несмотря на рекомендательный характер этих документов, их положения находят отражение в законодательстве государств,

непосредственно применяются на практике. Они охватывают, в частности, вопросы обеспечения безопасности на борту судов, требования к их конструктивным особенностям и т.п.

В соответствии с положениями Конвенции 1982 г. и Статута Международного трибунала по морскому праву, который нашел отражение в Приложении VI к этой Конвенции, образован и действует Международный трибунал по морскому праву. К ведению Трибунала относятся: все споры и все заявления, передаваемые ему государствами в соответствии с Конвенцией 1982 г.; все вопросы, специально указанные в любом другом соглашении, которое предусматривает компетенцию Трибунала; представление Генеральной Ассамблеи ООН и Совету Камеры по спорам, касающимся морского дна, консультативных заключений по правовым вопросам, возникающим в сфере их деятельности. Первым судьей от РФ был известный ученый в области международного морского права А.Л. Колодкин, ныне им стал В.В. Голицын, который в 2014 г. выбран Председателем данного Трибунала.

13.2. Пределы действия норм международного морского права

Нормы права, как известно, действуют в пространстве в отношении находящихся в них объектов, предметов и лиц. Применение правил, содержащихся в нормах международного морского права, находится в прямой зависимости от пределов морских пространств, где они осуществляются. Причем часть из них действует в пределах всех морских пространств, другая — только в пределах их отдельных районов. Все эти пространства имеют различный правовой статус и международно-правовой режим, что непременно необходимо учитывать на практике.

Нормы международного морского права действуют в отношении различных морских объектов (судов, стационарных платформ и т.п.), предметов (полезных ископаемых, предметов, имеющих археологическую ценность, и т.п.). Их правовой статус определяется объемом прав и обязанностей государств в соответствии с международным правом, местонахождением этих объектов в пределах конкретных морских пространств. В свою очередь правовой статус физических лиц на море зависит от их гражданства, местонахождения в пределах морских пространств, нахождения этих лиц на конкретных морских объектах, а также от деятельности, которую они осуществляют.

Основным объектом, на регулирование деятельности которого направлено международное морское право, является *морское судно*. В то же время следует отметить, что общепризнанного определения термина «судно» в международном праве и законодательстве государств нет. Можно встретить самые разные его определения, подчеркивающие ту или иную специфику деятельности плавучих средств на море или отражающие направленность того или иного нормативного правового акта. В частности, согласно Кодексу торгового мореплавания РФ под торговым мореплаванием понимается деятельность, связанная с использованием судов для: перевозок грузов, пассажиров и их багажа; промысла водных биологических ресурсов; разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр; лоцманской и ледокольной проводки; поисковых, спасательных и буксирных операций; подъема затонувшего в море имущества; гидротехнических, подводно-технических и других подобных работ; санитарного, карантинного и другого контроля; защиты и сохранения морской среды; проведения морских научных исследований; учебных, спортивных и культурных целей; иных целей.

В международном праве морские суда подразделяются на две основные группы:

— торговые суда и государственные суда, эксплуатируемые в коммерческих целях;

— военные корабли и государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях (таможенные, полицейские и другие суда). Конвенция 1982 г. определяет военный корабль как 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.

Эти и другие категории судов, кроме отдельных случаев, когда требуется дифференциация судов в соответствии с указанными группами, в дальнейшем по тексту будем называть общим термином «судно».

Каждое государство определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрации судов на его территории и права плавать под его флагом. Суда имеют национальность того государства, под флагом которого они имеют право плавать. При этом каждое судно должно плавать под флагом только одного государства. Судно не может переменить свой флаг во время плавания или стоянки при заходе

в порт, кроме случаев действительного перехода права собственности или изменения регистрации, особенности которой можно найти в Конвенции об условиях регистрации судов 1986 г.

Между государством и судном, плавающим под его флагом, должна существовать реальная связь. Каждое государство должно эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над судами, плавающими под его флагом¹. Согласно международному обычаю, основанному на всеобщей практике государств, везде, где бы ни находилось иностранное судно, внутренний распорядок, отношения между капитаном и экипажем судна регулируются законами и правилами страны, флаг которой несет судно. Однако эти правила осуществляются с учетом особенностей законодательства иностранного государства, в водах которого находится судно. Юрисдикция государств на борту иностранных судов осуществляется с учетом местонахождения судна, его конкретной деятельности. Иностранные военные корабли в свою очередь обладают иммунитетом от иностранного вмешательства, где бы они ни находились, за исключением отдельных случаев, предусмотренных правом вооруженных конфликтов (международным гуманитарным правом).

13.3. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся в пределах территории государств

Морские пространства в пределах территории государств находятся под суверенитетом государств и включают в свой состав:

- внутренние морские воды;
- воды международных морских каналов;
- воды проливов, используемых для международного судоходства, частично и полностью находящихся в пределах территории государств;
- архипелажные воды с их внутренними водами;
- территориальное море.

Следует обратить внимание на то, что воды нейтральных государств в период войны, согласно Конвенции о правах и обязанностях нейтраль-

¹ В международном праве существует концепция о «территориальности» судна. Так, согласно Конвенции об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 г. морское судно или воздушное судно в открытом море рассматривается как часть территории государства, в котором оно зарегистрировано. Это условное понимание территории судна, точнее следует говорить, что судно в открытом море обладает иммунитетом от юрисдикции какого-либо государства, за исключением случаев, прямо предусмотренных международным правом.

ных держав в случае морской войны 1907 г., именуются нейтральными. В средствах массовой информации, в высказываниях отдельных юристов и политических деятелей нередко можно слышать ошибочное наименование вод открытого моря «нейтральными водами».

13.3.1. Внутренние морские воды

Внутренние воды могут включать в себя: внутренние воды, являющиеся частью морей и океанов; внутренние воды, расположенные в пределах сухопутной территории государства (реки, озера и иные водоемы).

В соответствии с Конвенцией 1982 г., за исключением отдельных случаев, предусмотренных этой Конвенцией, воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства. В Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» эти пространства называются внутренними морскими водами. К их числу относятся воды:

– портов РФ, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;

– заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат РФ, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;

– заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат РФ¹, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

¹ В настоящее время таковыми в мире считаются: залив Петра Великого (до линии, соединяющей устье реки Тюмень-Ула с мысом Поворотный. Это определено Правилами морского рыбного промысла в территориальных водах Приамурского генерал-губернаторства 1901 г., а также соглашениями России с Японией по вопросам рыболовства 1907, 1928 и 1944 гг. и считается общепризнанным фактом), а также Чёская губа и Печорская губа. Исторические моря и заливы существуют и во многих других странах, например, Бристольский залив и залив Мори-Ферт – в Великобритании; Гудзонов залив и залив Фанли – в Канаде, залив Чесапик – в США, Варангер-фьорд в Норвегии, Габесский залив – в Тунисе и др. В российской доктрине неоднократно высказывалась мысль, что проливы Санникова и Вилькицкого, Карское море, моря Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское могут рассматриваться в качестве исторических. В настоящее время они открыты для судоходства на основании Постановления Совета Министров СССР от 1 июля 1990 г., при условии обязательной лоцманской проводки и при соблюдении

К внутренним водам Конвенция 1982 г. также относит воды устьев рек, заливов, портов, обозначенных замыкающими линиями, в пределах архипелажных вод.

В пределах внутренних морских вод прибрежное государство устанавливает правовой режим по своему усмотрению. Это распространяется на судоходство, рыболовство, исследовательскую и иную деятельность как своих, так и иностранных судов, плавание военных кораблей. В России режим внутренних морских вод регламентируется вышеуказанным Законом, а также Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и рядом других законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

В целом говорят, что в пределах таких вод не действуют общепризнанные нормы международного права, предоставляющие какие-либо особые права иностранной стороне, осуществляющей морскую деятельность. Здесь действует разрешительный принцип.

Прибрежное государство вправе само определять порядок захода и пребывания судов других стран в своих внутренних морских водах¹. Как правило, иностранные суда заходят во внутренние морские воды другого государства с разрешения последнего. То есть прибрежное государство, как суверен, вправе решать вопрос о том, открывать или нет те или иные свои порты для захода иностранных судов. Так, например, многие российские морские порты закрыты для захода иностранных морских судов. Перечень портов, открытых для захода иностранных судов, объявляется в РФ в «Извещениях мореплавателям», издаваемых Главным управлением навигации и океанографии Минобороны России. Также прибрежные государства устанавливают особый порядок захода и пребывания в своих портах иностранных военных кораблей. В РФ такой порядок установлен постановлением Правительства РФ от 2 октября 1999 г. № 1102 «О Правилах плавания и пребывания иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, в территориальном море, во внутренних морских водах, на военно-морских базах, в пунктах базирования военных кораблей и морских портах Российской Федерации». Для допуска на территорию прибрежного государства военных кораблей иностранных государств, как правило, требуется приглашение при-

некоторых других правил плавания. Воды Белого моря с шириной входа в них 82 мили считаются внутренними морскими водами РФ.

¹ См., например, ст. 13 «Общие правила плавания и стоянки судов в морских портах и на подходах к ним» Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

брежного государства или получение предварительного разрешения, а в некоторых странах необходимо только уведомление.

Хотя режим морского порта в основном определяется национальным законодательством, государства нередко заключают между собой международные договоры, устанавливающие общий режим или регламентирующие отдельные элементы режима морских портов. Например, этому вопросу посвящена Конвенция о режиме морских портов, заключенная в Женеве в 1923 г. Однако РФ не участвует в этой Конвенции. Кроме того, в интересах облегчения международного морского судоходства государства, как правило, создают благоприятные условия для захода иностранных торговых судов в свои морские порты. Так, порядку захода в морские порты и правовому режиму пребывания в них иностранных торговых судов посвящены договоры о торговле и мореплавании и иные международные договоры. РФ, а ранее СССР заключили такие договоры с Ираном, Турцией и многими другими государствами. В соответствии с их положениями при обслуживании в портах иностранных судов и оказании им услуг государствами применяется либо принцип национального режима (предоставление режима, которым пользуются отечественные суда), либо режим наибольшего благоприятствования (предоставление условий не худших, чем те, которыми пользуются суда какого-либо наиболее благоприятствуемого третьего государства). Вместе с тем все суда во время пребывания в иностранных портах обязаны соблюдать законы и правила, а также распоряжения властей прибрежного государства, в том числе по вопросам пограничного, таможенного, санитарного режима, взыскания портовых сборов и т.д.

В интересах упрощения и уменьшения формальностей в отношении документов, касающихся захода морских торговых судов в иностранные порты, пребывания в них и выхода из них, в 1965 г. была заключена Конвенция по облегчению международного морского судоходства.

Ввиду усиления террористической угрозы мировое сообщество активизирует соответствующие меры, в том числе в морских портах и на судах, находящихся в них. С этой целью на Дипломатической конференции по охране человеческой жизни на море, состоявшейся под эгидой ИМО в Лондоне с 9 по 13 декабря 2002 г., были приняты гл. XI-2 для включения в Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС-74) и Международный кодекс по охране судов и портовых средств, посвященные этой проблематике.

Военные корабли и государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, находящиеся законно в иностранном морском

порту, пользуются иммунитетом от юрисдикции прибрежного государства. В то же время они обязаны соблюдать законы и правила прибрежного государства, а также соответствующие общепризнанные нормы международного права (запрещение угрозы силой или ее применения, невмешательство и др.). Заметим, что в пределах внутренних морских вод действуют и многие обычные нормы международного права, имеющие отношение ко всей территории государства и отражающие всеобщую практику государств.

Как известно, акватория морского порта является частью внутренних вод прибрежного государства. При нахождении торгового судна или государственного судна, эксплуатируемого в коммерческих целях, во внутренних морских водах власти этого государства могут осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении совершенных на его борту преступлений. Такие меры могут применяться и при нахождении экипажа и пассажиров на берегу. В то же время сложилась нашедшая отражение в международных обычаях и договорах практика, согласно которой уголовная юрисдикция прибрежного государства на борту судна, находящегося в порту иностранного государства, для ареста или производства расследования в связи с преступлением, совершенным на борту судна, не осуществляется в ряде случаев. Обычно это касается случаев, когда совершенное преступление затрагивает лишь иностранное судно и его экипаж, т.е. в преступлении замешаны лица, относящиеся только к экипажу судна, преступление не было совершено гражданином или против гражданина прибрежного государства или третьего государства; не нарушает общественное спокойствие или общественный порядок в этом государстве или его безопасность; его последствия не распространяются на территорию государства порта; не подпадает под международные договоры по борьбе с преступностью, предусматривающие обязанность прибрежного государства принимать уголовные меры в отношении лиц, находящихся на борту судна и совершивших конкретные преступления. Указанные обстоятельства не затрагивают прав местных властей осуществлять меры, относящиеся к пресечению торговли наркотиками, обеспечению безопасности судов и портов, охране человеческой жизни, сохранности грузов и пребыванию иностранцев.

Вне зависимости от указанных случаев государство порта осуществляет уголовную юрисдикцию, если получена просьба со стороны капитана иностранного судна, или главы дипломатического представительства, или консульского учреждения принять меры в отношении лиц, совершивших преступления на борту этого судна.

13.3.2. Международные морские каналы

На территории отдельных государств расположены международные морские каналы. Они представляют собой искусственные сооружения, соединяющие части моря, и используются для международного морского судоходства. Такие каналы являются или единственными или просто удобными, с точки зрения затрат, морскими путями. Несмотря на то, что международные каналы лежат в пределах территории государств и являются их водной территорией, т.е. находятся под суверенитетом государств, где они расположены, их внутренними водами, такого рода каналы имеют наряду с национальным правовым режимом и специфический международно-правовой режим ввиду их большого значения для международного судоходства, сложившихся общепризнанных норм международного права в области судоходства. Поэтому эти воды рассмотрим как отдельный вид пространств в пределах территории государств с правовым режимом, отличным от того, который свойствен в целом внутренним водам.

Суэцкий канал. Канал был открыт в 1869 г. и соединяет Красное и Средиземное моря. Конвенция о Суэцком канале, регулирующая режим плавания в нем, была заключена в 1888 г. и действует поныне¹. Она установила, что канал открыт для плавания судов всех стран на равных основаниях как в мирное, так и в военное время. Суэцкий канал является нейтрализованной территорией – в самом канале и в трехмильной зоне вокруг выхода из него запрещено ведение военных действий. Блокада канала запрещена, равно как и любые действия, которые могут нарушить плавание по нему. Согласно законодательству Египта управление и эксплуатация канала возложены на египетскую администрацию Суэцкого канала, которая издает и правила плавания по нему. Проход по каналу платный и осуществляется с лоцманской проводкой. Взимаемые сборы должны идти на улучшение условий судоходства, содержание необходимого персонала и т.п. Эти сборы равны для всех государств. За нарушение режима прохода по каналу взимается штраф.

Панамский канал. Панамский канал соединяет Атлантический и Тихий океаны и официально открыт для международного морского судоходства с 1920 г. Судоходство по Панамскому каналу регулировалось

¹ Настоящую Конвенцию подписали Великобритания, Франция, Россия, Австро-Венгрия, Германия, Испания, Италия, Голландия, Турция, представлявшая одновременно Египет. В дальнейшем к Конвенции присоединились Греция, Дания, Норвегия, Португалия, Швеция, Китай и Япония.

договорами между Панамой и США. В 1977 г. правительства Панамы и США подписали Договор о Панамском канале (в настоящее время не действует) и Договор о постоянном нейтралитете и функционировании Панамского канала. Эти договоры отменили все предыдущие. С 1 января 2000 г., согласно договору между этими государствами, канал и все его сооружения перешли под юрисдикцию Панамы. На срок действия Договора США сохраняют «право» на размещение в зоне канала своих вооруженных сил. Но при этом канал является открытым для судоходства на прежних условиях. При проходе по каналу обязательны лоцманская проводка, санитарный досмотр. С судов, осуществляющих иную деятельность, чем транзитный проход, взимается плата. За нарушение режима прохода судна панамским законодательством предусмотрена уголовная и административная ответственность.

В качестве альтернативы Панамскому каналу правительство Никарагуа планирует в ближайшее время строительство Никарагуанского канала, что существенно разгрузит международное морское судоходство. Ожидается, что его длина составит 278 километров.

Кильский канал соединяет Балтийское и Северное моря и проходит по территории Федеративной Республики Германии. Открыт для судоходства с 1896 г., режим которого устанавливается законодательством Германии. В настоящее время действуют Правила плавания 1939 г., в которые были внесены отдельные изменения. Канал открыт для прохода судов всех стран. За проход взимается установленный сбор. Однако проход иностранных военных кораблей возможен на основании разрешения, запрашиваемого для каждого отдельного случая по дипломатическим каналам. Власти ФРГ могут приостановить проход судов по соображениям безопасности или для принятия мер по поддержанию канала в эксплуатационном состоянии. Лоцманская проводка обязательна для судов большого водоизмещения.

Коринфский канал проходит полностью по территории Греции. Он соединяет Эгейское и Ионическое моря и открыт для торгового судоходства всех стран. Режим канала регулируется законодательством Греции. Проход разрешительный на основании заявки.

Сайменский канал не относится к числу международных морских каналов. Он соединяет систему озер Сайма с Финским заливом. Канал проходит по территории Финляндии и РФ. Его режим определен Договором между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об аренде Финляндской Республикой российской части Сайменского канала и прилегающей к нему территории и об осуществлении судоходства через Сайменский канал 2010 г.

13.3.3. Территориальное море (территориальные воды¹)

Суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод, а в случае государства-архипелага — его архипелажных вод, на примыкающий морской пояс, называемый *территориальным* морем. Его ширина, согласно Конвенции 1982 г., не должна превышать 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий², определенных в соответствии с этой Конвенцией³. У государств-архипелагов ширина территориального моря отмеряется от архипелажных исходных линий. Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как на его дно и недра.

В пределах своего территориального моря прибрежное государство устанавливает правовой режим по своему усмотрению, так как оно находится под суверенитетом прибрежного государства. Однако допускаются изъятия из национального правового режима территориального моря в соответствии с общим и конвенционным международным правом. Поэтому правовой режим территориального моря в ряде

¹ Несмотря на все большее употребление термина «территориальное море», термин «территориальные воды» еще распространен в международном праве. См., например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Японии о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод и в воздушном пространстве над ним (Токио, 13 октября 1993 г.) и т.п.

² Согласно Федеральному закону «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» исходными линиями, от которых отмеряется ширина территориального моря, являются: линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в РФ морских картах; прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов; прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе; прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат РФ; система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими РФ. Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, прилегающей зоны РФ, утверждается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

³ Однако до сих пор существуют государства с иной шириной вод территориального моря: США, ФРГ — 3 мили, Норвегия — 4 мили, Греция — 6 миль. В Анголе же она составляет 20 миль, в Нигерии и Того — 30, в Камеруне — 50, а в ряде латиноамериканских стран (Панама, Эквадор и др.), в Сомали достигает 200 миль.

моментов отличается от правового режима внутренних морских вод. Эти отличия заключаются в следующем.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. суда всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, пользуются *правом мирного прохода через территориальное море*. Это правило применяется ко всем судам. При этом под проходом понимается плавание через территориальное море с целью пересечь это море, не заходя во внутренние воды или не становясь на рейде или у портового сооружения за пределами внутренних вод; или пройти во внутренние воды, или выйти из них, или стать на таком рейде или у такого портового сооружения.

К проходу предъявляются следующие требования. Он должен быть быстрым и непрерывным, за исключением случаев оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие, а также остановки и стоянки на якоре, если это связано с обычным плаванием или необходимо вследствие непреодолимой силы или бедствия. Проход является мирным, если только им не нарушается мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства. Такой проход должен совершаться в соответствии с положениями Конвенции 1982 г. и другими нормами международного права.

Прибрежное государство в случае необходимости и с учетом безопасности судоходства может потребовать от иностранных судов, осуществляющих право мирного прохода через его территориальное море, пользоваться установленными морскими коридорами и схемами (системами) разделения движения, которые оно может установить или предписать для регулирования прохода судов. В частности, в отношении танкеров, судов с ядерными двигателями и судов, перевозящих ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества или материалы, может быть выдвинуто требование следовать по таким морским коридорам.

Прибрежное государство не должно препятствовать мирному проходу иностранных судов через территориальное море, за исключением случаев, предусмотренных Конвенцией 1982 г. Это государство может принимать в своем территориальном море меры, необходимые для недопущения прохода, не являющегося мирным.

Прибрежное государство может без дискриминации по форме или по существу между иностранными судами временно приостанавливать в определенных районах своего территориального моря осуществление права мирного прохода иностранных судов, если такое приостановление существенно важно для охраны его безопасности, включая

проведение учений с использованием оружия. Такое приостановление вступает в силу только после должного его опубликования.

Согласно ст. 27 Конвенции 1982 г. уголовная юрисдикция прибрежного государства может осуществляться на борту иностранного судна (торгового судна или государственного судна, эксплуатируемого в коммерческих целях), проходящего через территориальное море, для ареста какого-либо лица или производства расследования в связи с любым преступлением, совершенным на борту судна во время его прохода:

- если последствия преступления распространяются на прибрежное государство;

- если преступление имеет такой характер, что им нарушается спокойствие в стране или добрый порядок в территориальном море;

- если капитан судна, дипломатический агент или консульское должностное лицо государства флага обратится к местным властям с просьбой об оказании помощи; или

- если такие меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами.

Однако указанное не затрагивает права прибрежного государства принимать любые меры, разрешаемые его законами, для ареста или расследования на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море после выхода из внутренних морских вод. То есть прибрежное государство может устанавливать и осуществлять на борту такого судна свою юрисдикцию в таких случаях в отношении любых преступлений и иных правонарушений, предусмотренных его законодательством.

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. 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 Конвенции 1982 г., или других норм международного права.

Правовой режим территориального моря в РФ регламентируется Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

13.3.4. Архипелажные воды

Ряд государств, состоящих из множества островов, исторически или при определенных условиях, предусмотренных международным правом, могут иметь архипелажные воды (Багамские острова, Индонезия, Острова Зеленого Мыса, Фиджи и др.). Для целей Конвенции 1982 г. «архипелаг» означает группу островов, включая части островов, соединяющие их воды и другие природные образования, которые настолько тесно взаимосвязаны, что такие острова, воды и другие природные образования составляют единое географическое, экономическое и политическое целое или исторически считаются таковыми. В свою очередь «государство-архипелаг» означает государство, которое состоит полностью из одного или более архипелагов и может включать другие острова. Государство-архипелаг может проводить прямые архипелажные исходные линии, соединяющие наиболее выдающиеся в море точки наиболее отдаленных островов и осыхающих рифов архипелага. Критерии их проведения закреплены в международных обычаях и в Конвенции 1982 г.

Суверенитет государства-архипелага распространяется на воды, ограниченные такими исходными линиями, именуемые архипелажными водами, независимо от их глубины или расстояния от берега. Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над архипелажными водами, а также на их дно и недра, равно как и на их ресурсы.

Суда всех государств пользуются правом мирного прохода через архипелажные воды в соответствии с правилами, аналогичными для мирного прохода через территориальное море.

В свою очередь государство-архипелаг может устанавливать морские коридоры, приемлемые для непрерывного и быстрого прохода иностранных судов через его архипелажные воды и прилегающее территориальное море. В таких случаях все суда пользуются *правом архипелажного прохода по морским коридорам*, который представляет собой осуществление права нормального судоходства и пролета единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря (исключительной экономической зоны) в другую часть открытого моря (исключительной экономической зоны).

В пределах своих архипелажных вод государство-архипелаг может иметь внутренние воды, пределы и режим которых устанавливаются в соответствии с обычным в международном праве порядком.

Таким образом, несмотря на суверенитет государства-архипелага над своими водами, они имеют своеобразный правовой режим, отличный от правового режима внутренних морских вод.

13.4. Правовой статус и режим морских пространств, находящихся вне пределов территории государств

Морская территория, находящаяся вне границ государств, не принадлежит ни одному из них и не находится под их суверенитетом. К ней традиционно относят воды открытого моря, дно и недра, находящиеся под ним. Такая территория имеет международно-правовой режим, который государства могут устанавливать только сообща в соответствии с международным правом. Однако режим такой территории не однороден по своему составу. В целом в ее пределах действует режим открытого моря. Однако в отдельных ее районах (международный район морского дна, воды Антарктики и др.) действуют международно-правовые режимы, отличающиеся от этого общего режима и установленные отдельными универсальными международными договорами, многие нормы которых уже стали международными обычаями. Кроме того, несмотря на то, что Конвенция 1982 г. подтвердила, что никакое государство не вправе претендовать на подчинение открытого моря суверенитету какого-либо государства, в части его наряду с нормами международного права действуют также нормы законодательства прибрежных государств, но в пределах, допускаемых международным правом (прилежащая зона, исключительная экономическая зона, континентальный шельф). Такие пространства в доктрине получили наименование территорий со смешанным правовым режимом.

13.4.1. Открытое море

Под *открытым морем* понимаются морские пространства, которые находятся за внешней границей территориального моря государств и, таким образом, не входят в состав территории ни одного из государств. Это сложившаяся обычная норма международного права.

Согласно ст. 1 Женевской конвенции об открытом море 1958 г. открытое море означает все части моря, которые не входят ни в территориальное море, ни во внутренние воды какого-либо государства. Вместе с тем в Конвенции 1982 г. отмечается, что положения ее ч. VII «Открытое море» (ст. 86–120) применяются ко всем частям моря, ко-

торые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага. При этом не дается определения открытого моря ввиду имевшихся разногласий на III Конференции ООН по морскому праву по вопросу границ открытого моря. В Конвенции 1982 г. указывается только сфера применения указанной части. В ч. V «Исключительная экономическая зона» (ст. 55–75) Конвенции 1982 г. подчеркивается, что в исключительной экономической зоне все государства, как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, пользуются, при условии соблюдения соответствующих положений настоящей Конвенции, указанными в ст. 87 «Свобода открытого моря» свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, связанными с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов и совместимыми с другими положениями настоящей Конвенции. Статьи 88–115 ч. VII «Открытое море» и другие соответствующие нормы международного права также применяются к исключительной экономической зоне постольку, поскольку они не являются несовместимыми с ч. V Конвенции 1982 г. В свою очередь суверенитет прибрежных государств над их внутренними водами, территориальным морем, государств-архипелагов над их архипелажными водами особо подчеркивается в Конвенции 1982 г. За пределами морской территории государства его суверенитет не действует. Таким образом, положения Конвенции 1982 г. не изменяют статуса открытого моря, его месторасположение, а лишь подчеркивают отличительные особенности правового режима его вод в пределах исключительной экономической зоны, о которой пойдет речь далее.

В соответствии с международным правом открытое море открыто для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю. Основопологающим принципом международного морского права, регулирующим деятельность государств в его пределах, считают принцип свободы открытого моря, формирование которого имеет долгую историю. Всеобщее признание данный принцип получил только в начале XIX в., а договорное закрепление — в 1958 г. в Конвенции об открытом море. В последней редакции содержание принципа свободы открытого моря сформулировано в ст. 87 Конвенции 1982 г.¹ Со-

¹ Настоящая Конвенция имеет преимущественную силу в отношениях между государствами-участниками перед Женевскими конвенциями 1958 г. Она не изменяет прав и обязательств государств-участников, которые вытекают из других соглашений,

гласно ее положениям *свобода открытого моря* включает как для прибрежных государств, так и для государств, не имеющих выхода к морю, свободу судоходства и свободу полетов. Это основные его элементы. Однако этот принцип включает в себя также свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы, возводить искусственные острова и другие установки, допускаемые в соответствии с международным правом, а также свободы рыболовства и научных исследований. Но эти свободы осуществляются с соблюдением ряда конкретных условий, предусмотренных положениями Конвенции 1982 г. и другими нормами международного права. Введение подобных ограничений свобод открытого моря вызвано возрастанием роли исключительных экономических зон и континентального шельфа в жизни всех прибрежных государств, необходимостью проведения в их пределах научных исследований, сохранения живых ресурсов открытого моря и управления ими. Ввиду этого отдельные права прибрежных государств в пределах этих районов были расширены на международном уровне.

Конвенция 1982 г. закрепила, что открытое море резервируется для мирных целей. Никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету. Все государства независимо от того, являются ли они прибрежными или не имеющими выхода к морю, имеют право на то, чтобы суда под их флагами плавали в открытом море.

Каждое судно, кроме исключительных случаев, прямо предусмотренных в Конвенции 1982 г. или в других международных договорах, подчиняется его исключительной юрисдикции в открытом море. Военные корабли, а также суда, принадлежащие государству или эксплуатируемые им и состоящие только на некоммерческой государственной службе, пользуются в открытом море полным иммунитетом от юрисдикции какого бы то ни было государства, кроме государства флага.

В пределах открытого моря допускается осуществление преследования по горячим следам за нарушение законов и правил прибрежного государства¹, в частности за нарушение режима государственной грани-

совместимых с этой Конвенцией, и которые не затрагивают осуществления другими государствами-участниками своих прав и выполнения ими своих обязательств по Конвенции 1982 г.

¹ В соответствии со ст. 111 Конвенции 1982 г. *преследование по горячим следам* иностранного судна в открытом море, в частности, 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 одна из его шлюпок находится во внутренних водах, в архипелажных водах, в территориальном море или в прилегающей зоне

цы, нарушение таможенных, портовых и иных правил на территории государства.

В отдельных районах открытого моря, непосредственно прилегающих к территориальному морю и играющих важную роль в жизни различных государств (в прилежащей зоне, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе), несмотря на то, что Конвенция 1982 г. подтвердила, что никакое государство не вправе претендовать на подчинение открытого моря суверенитету какого-либо государства, с помощью ее положений был установлен особый правовой режим. В теории международного права он нередко именуется «смешанным правовым режимом». В пределах этих территорий государства могут устанавливать национальный правовой режим, но в рамках, предоставляемых международным правом, т.е. в рамках Конвенции 1982 г. и других международных договоров, которые не противоречат ей и не регулируются ее положениями.

13.4.2. Прилежащая зона

В соответствии со ст. 33 Конвенции 1982 г. государства в морском поясе, прилегающем к территориальному морю, могут устанавливать так называемую прилежащую зону (далее — ПЗ). Внутренней границей ПЗ является внешняя граница территориального моря государства. Внешняя ее граница находится на расстоянии не более 24 морских миль от исходных линий (у государств-архипелагов — от архипелажных исходных линий), от которых отмеряется ширина территориального моря.

ПЗ не находится под суверенитетом прибрежного государства и имеет смешанный правовой режим. В пределах этой зоны государство может осуществлять: контроль, необходимый для предотвращения на-

последующего государства, и может продолжаться за пределами территориального моря или прилежащей зоны только при условии, если оно не прерывается. Не требуется, чтобы в то время, когда иностранное судно, плавающее в территориальном море, получает приказ остановиться, судно, отдающее этот приказ, также находилось в пределах территориального моря. Право преследования по горячим следам прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальное море своего государства или в территориальное море какого-либо третьего государства. Преследование по горячим следам считается начатым только при условии, если преследующее судно удостоверилось при помощи находящихся в его распоряжении и практически применимых средств, что преследуемое судно, или одна из его шлюпок, или другие плавучие средства, которые действуют совместно и используют преследуемое судно в качестве судна-базы, находятся в пределах территориального моря. Преследование может быть начато только после подачи сигнала остановиться, зрительного или звукового, с дистанции, позволяющей иностранному судну увидеть или услышать этот сигнал.

рушений 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. Эти меры в ПЗ осуществляются государственными судами, выполняющими специальные функции (пограничные, таможенные, санитарные и др.), или военными кораблями. Уполномоченные прибрежным государством лица, находящиеся на борту этих судов, имеют право в порядке, предусмотренном своим законодательством, остановить торговое судно, следующее в порт этого государства, произвести его осмотр, проверить судовые документы, осмотреть судовые помещения и в случае подтверждения подозрений о совершенном нарушении (нахождение на судне лиц, не входящих в состав экипажа, больных, зараженных опасными инфекционными заболеваниями, и т.п.) применить предусмотренные законом меры по предотвращению совершения указанных правонарушений в пределах своей территории, например не допустить данное судно в воды этого государства. Эти меры исключают привлечение к ответственности лиц, находящихся на борту судна, если иное не предусмотрено международными договорами заинтересованных государств.

В свою очередь при выходе иностранного судна из территориального моря прибрежного государства это государство в пределах своей ПЗ может осуществлять контроль и привлекать к соответствующей ответственности лиц, находящихся на его борту, за нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил, совершенных в пределах его территории или территориального моря. В случае если иностранное судно находится в ПЗ прибрежного государства, то преследование по горячим следам за ее пределами может начаться только в связи с нарушением прав, для защиты которых установлена эта зона.

В РФ правовой режим ее ПЗ регламентируется Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

13.4.3. Исключительная экономическая зона

Конвенция 1982 г. внесла в правовой режим открытого моря ряд крупных изменений. В частности, она предоставила прибрежным государствам право устанавливать в его пределах исключительную экономическую зону с особым правовым режимом. В соответствии

с Конвенцией 1982 г. *исключительная экономическая зона* – это район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под установленный в настоящей Конвенции особый правовой режим. Внешняя граница исключительной экономической зоны (далее – ИЭЗ) не должна находиться далее 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Инициатива установления ИЭЗ исходила от развивающихся государств, которые были обеспокоены тем, что принцип свободы рыболовства и добычи минеральных ресурсов в открытом море не отвечает их интересам и выгоден лишь морским державам, имеющим необходимые экономические и технические возможности, а также современный крупнотоннажный рыболовный флот. Взаимоприемлемый вариант решения этой проблемы был найден в 1982 г. на III Конференции ООН по морскому праву, где и была принята Конвенция ООН по морскому праву.

В настоящее время более 100 прибрежных государств имеют ИЭЗ, внешняя граница которых находится на удалении 200 морских миль. Делимитация ИЭЗ между государствами с противолежащими или смежными побережьями в соответствии со ст. 72 Конвенции 1982 г. осуществляется путем соглашения на основе международного права, как это указывается в ст. 38 Статута Международного суда ООН, в целях достижения справедливого решения¹.

ИЭЗ является территорией, на которую не распространяется суверенитет ни одного из государств, и имеет смешанный правовой режим. В соответствии с Конвенцией 1982 г. прибрежное государство в этом районе имеет суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах. Наряду с этим прибрежное государство имеет суверенные права и в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра. Иностранные государства при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей по Конвенции 1982 г. в ИЭЗ должным образом учитывают права и обязанности прибрежного государства. При этом

¹ См., например, Договор между СССР и КНДР о разграничении экономической зоны и континентального шельфа (Пхеньян, 22 января 1986 г.), Договор между СССР и ПНР о разграничении территориального моря (территориальных вод), экономической зоны, зоны морского рыболовства и континентального шельфа в Балтийском море (Москва, 17 июля 1985 г.).

они должны соблюдать законы и правила, принятые прибрежным государством в соответствии с положениями настоящей Конвенции и другими нормами международного права.

Прибрежное государство наряду с отдельными суверенными правами обладает и юрисдикцией, предусмотренной в соответствующих положениях Конвенции 1982 г., в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды; другими правами и обязанностями, предусмотренными этой Конвенцией. Так, для целей разведки, разработки исключительной экономической зоны и для других экономических целей прибрежное государство имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Эти объекты не обладают статусом островов, не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа. Прибрежное государство имеет исключительную юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности.

Прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг таких объектов разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и самих искусственных островов, установок и сооружений. Ширина таких зон определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов на удалении не более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края. Исключения составляют случаи, предусмотренные общепринятыми международными стандартами или рекомендациями компетентных международных организаций. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение. Как правило, подобные оповещения содержатся в «Извещениях мореплавателям», передаются по радио в «Навигационных предупреждениях» и «Прибрежных предупреждениях».

Искусственные острова, установки и сооружения и зоны безопасности вокруг них не могут устанавливаться, если это может создать помехи для использования признанных морских путей, имеющих большое значение для международного судоходства.

В целом правовой режим ИЭЗ предусматривает права и юрисдикцию прибрежного государства в отношении определенных видов деятель-

ности в ее пределах, права и свободы других государств. Напомним, что в ИЭЗ продолжают действовать международно-правовые нормы, определяющие правовой режим открытого моря, совместимые с режимом этой зоны. В частности, это нормы, связанные с резервированием открытого моря для мирных целей, неправомерностью претензий на суверенитет над открытым морем, правом судоходства, национальностью и статусом судов.

Прибрежное государство в осуществление своих суверенных прав на разведку, эксплуатацию, сохранение живых ресурсов и управление ими в ИЭЗ может принимать такие меры, включая досмотр, инспекцию, арест и судебное разбирательство, которые могут быть необходимы для обеспечения соблюдения законов и правил, принятых им в соответствии с Конвенцией 1982 г. Оно имеет право преследовать судно в открытом море за пределами ИЭЗ по горячим следам.

Арестованное в таких случаях иностранное судно и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления разумного залога или другого обеспечения. Наказания, налагаемые прибрежным государством за нарушение законов и правил рыболовства в ИЭЗ, не могут включать тюремное заключение, при отсутствии соглашения заинтересованных государств об обратном, или любую другую форму личного наказания. В случае ареста или задержания иностранного судна прибрежное государство незамедлительно уведомляет государство флага через соответствующие каналы о принятых мерах и о любом последовавшем наказании.

Правовой режим ИЭЗ в РФ регламентируется Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами нашего государства.

13.4.4. Континентальный шельф

В настоящее время возрастает актуальность добычи ресурсов континентального шельфа (далее – КШ) в решении энергетических и продовольственных программ государств. Ежегодно на российском КШ добывается около 1,5 млн т нефти.

Впервые определение КШ, его правовой режим были закреплены в Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. Однако научно-технический прогресс, возрастающие в связи с ним возможности добычи ресурсов дна на больших глубинах, необходимость защиты интересов прибрежных государств потребовали совершенствования положений

этой Конвенции, прежде всего касающихся установления внешней границы КШ. В результате согласования различных интересов государств участникам III Конференции по морскому праву удалось найти взаимоприемлемое решение, которое нашло отражение в Конвенции 1982 г.

В соответствии со ст. 76 Конвенции 1982 г. *континентальный шельф прибрежного государства* включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Сама *подводная окраина материка* включает находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства и состоит из поверхности и недр шельфа, склона и подъема. Она не включает дно океана на больших глубинах, в том числе его океанические хребты или его недра.

Для целей Конвенции 1982 г. прибрежное государство устанавливает внешнюю границу подводной окраины материка во всех случаях, когда эта окраина простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря в порядке, предусмотренном в этой Конвенции. В то же время линия внешних границ континентального шельфа на морском дне должна находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 метров.

Данные о границах КШ за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в *Комиссию по границам континентального шельфа*. Эта Комиссия дает прибрежным государствам рекомендации по вопросам, касающимся установления внешних границ их КШ. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе указанных рекомендаций, являются окончательными и для всех обязательны. Россия в 2001 г. первым из государств подала заявку в Комиссию по установлению внешней границы ее континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. В настоящее время осуществляется ее дополнительное обоснование. Вместе с тем Комиссия удовлетворила заявку России о включении в состав ее континентального шельфа анклава площадью 52 тыс. кв. км, находящегося в срединной части Охотского моря.

Прибрежное государство осуществляет над КШ суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов¹. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если прибрежное государство не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать это без определенно выраженного согласия прибрежного государства.

Права прибрежного государства на КШ не затрагивают правового статуса покрывающих вод и воздушного пространства над этими водами.

Реализация прав прибрежного государства в отношении КШ не должно ущемлять осуществление судоходства и другие права и свободы других государств, предусмотренные в Конвенции 1982 г., или приводить к любым неоправданным помехам их осуществлению.

Все государства имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на КШ. В то же время определение трассы для прокладки таких трубопроводов в его пределах осуществляется с согласия прибрежного государства. Прибрежное государство не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности таких кабелей или трубопроводов.

Делимитация КШ между государствами с противлежащими или смежными побережьями осуществляется путем соглашения на основе международного права в целях достижения справедливого решения². До заключения соответствующего соглашения заинтересованные государства в духе взаимопонимания и сотрудничества предпринимают все усилия для того, чтобы достигнуть временной договоренности практического характера и в течение этого переходного периода не ставить под угрозу достижение окончательного соглашения или не препятствовать его достижению. Такая договоренность не должна наносить ущерб окончательной делимитации.

¹ *Природные ресурсы континентального шельфа* включают в себя минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», т.е. организмы, которые в период, когда возможен их промысел, либо находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами.

² Международные договоры о делимитации континентального шельфа заключены, например, между Норвегией и Англией о разграничении континентального шельфа в Северном море 1965 г., между Данией и ФРГ о разграничении континентального шельфа в Северном море 1965 г., между Испанией и Италией о разграничении континентального шельфа в Средиземном море между островами Менорка и Сардиния 1974 г., между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. и др.

Положения Конвенции 1982 г. об ИЭЗ применяются *mutatis mutandis* к искусственным островам, установкам и сооружениям на КШ. Прибрежное государство обладает исключительным правом разрешать и регулировать бурильные работы на КШ для любых целей. Право преследования по горячим следам применяется *mutatis mutandis* к нарушениям на КШ, включая зоны безопасности вокруг установок на нем, законов и правил прибрежного государства, применимых в соответствии с Конвенцией в отношении КШ, включая такие зоны безопасности.

Правовой режим КШ в Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами нашего государства.

13.4.5. Международный район морского дна

В результате научно-технического прогресса оказались достигаемыми для эксплуатации не только природные ресурсы континентального шельфа, но и глубоководные залежи минералов, находящиеся на морском дне и в его недрах за пределами континентального шельфа. Такие пространства в Конвенции 1982 г. именуются Международным районом морского дна (далее – Район). Положения, касающиеся Района, содержатся в Конвенции в ч. XI («Район»), ч. XV («Урегулирование споров»), Приложении III («Основные условия поиска, разведки и разработки»), Приложении IV («Устав Предприятия»), разд. 4 («Камера по спорам, касающимся морского дна») Приложения VI («Статут международного трибунала по морскому праву»), а также в Соглашении об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (Нью-Йорк, 23 июля 1994 г.).

В соответствии с Конвенцией 1982 г. Район и его ресурсы¹ являются «общим наследием человечества». Естественно, что правовой режим Района и эксплуатации его ресурсов в соответствии с указанным положением может определяться только всеми государствами совместно. 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.

¹ «Ресурсы» означают все твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции, *in situ* (лат. по месту, к месту, на своем месте) в Районе на морском дне или в его недрах. Когда ресурсы извлечены из Района, они рассматриваются как «полезные ископаемые».

Никакие притязания такого рода или осуществление суверенитета или суверенных прав и никакое такое присвоение не признаются. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству и не подлежат отчуждению, за исключением ряда случаев, определенных ч. XI Конвенции 1982 г., а также нормами, правилами и процедурами Международного органа по морскому дну. Ни ч. XI Конвенции 1982 г., ни какие-либо права, предоставляемые или осуществляемые в соответствии с нею, не затрагивают правового статуса вод, покрывающих Район, или правового статуса воздушного пространства над этими водами.

Деятельность в Районе от имени всего человечества организуется, осуществляется и контролируется Международным органом по морскому дну (далее — Орган). Все государства — участники Конвенции 1982 г. являются *ipso facto* его членами. Место нахождения Органа — Ямайка. Он может создавать такие региональные центры или отделения, какие он считает необходимыми для осуществления своих функций.

Орган является международной организацией, в рамках которой государства-участники в соответствии с Конвенцией 1982 г. организуют и контролируют деятельность в Районе, особенно в целях управления его ресурсами. Эта структура обладает международной правосубъектностью и такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для осуществления ее функций и достижения ее целей. Орган состоит из Ассамблеи, Совета и Секретариата.

Непосредственно деятельность в Районе осуществляется Предприятием, которое является структурным подразделением Органа, а также в ассоциации с Органом государствами-участниками, либо государственными предприятиями, либо в случае, если государства-участники поручились за них, физическими или юридическими лицами, имеющими гражданство государств-участников или находящимися под эффективным контролем этих государств или их граждан, либо любой группой вышеуказанных субъектов, которые отвечают требованиям, предусмотренным в ч. XI и в Приложении III Конвенции 1982 г. Такая система разработки ресурсов Района, в которой наряду с Предприятием Международного органа будут действовать государства-участники и иные субъекты внутреннего права этих государств, получила название *параллельной*. Такое же обязательство распространяется на международные организации в отношении осуществляемой ими деятельности в Районе.

Предприятие занимается также транспортировкой, переработкой и сбытом полезных ископаемых, добытых в Районе. Оно имеет в рамках международной правосубъектности Органа такую правоспособность,

которая предусматривается в Уставе Предприятия. Оно действует в соответствии с Конвенцией 1982 г. и нормами, правилами и процедурами Органа, а также в соответствии с общей политикой, устанавливаемой его Ассамблеей, и подчиняется директивам и контролю Совета Органа.

Для разрешения споров применительно к деятельности в Районе в Международном трибунале по морскому праву учреждена Камера по спорам, касающимся морского дна.

В ч. XI Конвенции 1982 г. были включены положения, которые имели целью не допустить монополизации ресурсов Района: ограничивалось количество участков, которые могли быть предоставлены для эксплуатации одному государству, и устанавливались максимальные уровни добычи различных полезных ископаемых. Такие и аналогичные по своей цели положения Конвенции вызвали неодобрение ее положений, прежде всего США, а также других крупных индустриальных государств (Великобритании, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Бельгии и Японии), по мнению которых установленный ч. XI Конвенции 1982 г. правовой режим Района создал неоправданные преграды для разработки глубоководных минеральных ресурсов с целью удовлетворения мирового спроса на них. По этой причине было разработано Соглашение об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которое было одобрено 28 июня 1994 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/263 и вступило в силу одновременно с Конвенцией 1982 г., набравшей необходимое число ратификаций. В случае какого-либо несоответствия между Соглашением и ч. XI Конвенции преимущественную силу имеет данное Соглашение.

Соглашение изменило в ч. XI и приложениях к ней многие существенные для развивающихся государств, но не приемлемые для крупных индустриальных держав положения.

13.5. Морские пространства, имеющие различный правовой статус

Морские пространства имеют различную площадь и конфигурацию. В своих отдельных частях они могут иметь различные международно-правовой статус и правовой режим. К их числу относят проливы, используемые для международного судоходства, которые связывают моря или их части друг с другом, закрытые (замкнутые) и полузакрытые (полузамкнутые) моря.

13.5.1. Проливы, используемые для международного судоходства

Проливы географически являются узкими водными пространствами, соединяющими два моря, море с океаном или части одного и того же моря, океана. Многие из них используются для международного судоходства (Гибралтарский, Ла-Манш, Па-де-Кале, Малаккский, Сингапурский, Баб-эль-Мандебский, Ормузский, Корейский, Сангарский, Китира, Андикитира и подобные им проливы) и являются мировыми водными путями, единственно возможными или экономически оправданными, открытыми на недискриминационной основе для беспрепятственного прохода всех судов. Такие проливы соединяют части открытого моря (исключительной экономической зоны) или открытое море (исключительную экономическую зону) с территориальным морем прибрежного государства, являются безопасными в навигационном отношении и на протяжении длительного исторического периода используются для международного судоходства. Плавание в них подтверждается международным обычаем и международными договорами. Как правило, они играют важнейшую роль в обеспечении политических, экономических и военно-стратегических интересов государств всего мира. Закрепление права всех государств на свободное пользование ими в целях морской и воздушной навигации имеет огромное значение для развития экономики и обеспечения безопасности многих стран мира.

Ряд проливов, используемых для международного судоходства (далее — международных проливов), находится в пределах территории одного государства, другие — в пределах нескольких государств, третьи имеют участки, находящиеся в пределах открытого моря. Ввиду этого обстоятельства они имеют разнородный правовой статус и правовой режим, определяемый общепризнанными принципами и нормами международного права, универсальными и относящимися к отдельным международным проливам специальными международными договорами, законодательством государств, граничащих с проливами.

Вопросы судоходства в международных проливах нашли отражение в доктрине международного права, в решениях Международного суда ООН, закреплены в Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г., Конвенции 1982 г., Конвенции о режиме проливов 1936 г. (Конвенция Монтрё), резолюциях ИМО, ряде других международных документов, а также в нормах законодательства государств, граничащих с проливами.

Конвенция 1982 г. рассматривает следующие виды международных проливов:

– проливы, используемые для международного судоходства между одной частью открытого моря (исключительной экономической зоны) и другой частью открытого моря (исключительной экономической зоны), в которых военные корабли, любые невоенные суда пользуются правом беспрепятственного транзитного прохода. Такой проход применяется в большинстве перекрытых территориальными водами проливов, используемых для международного судоходства, важнейшими из которых являются такие проливы, как Гибралтарский (Испания, Марокко), Па-де-Кале (Англия, Франция), Карпатос (Греция), Малаккский (Малайзия, Индонезия), Ормузский (Иран, Оман), Баб-эль-Мандебский (НДРЙ, Джибути), Кука (Новая Зеландия), ряд проливов Эгейского моря, Ле-Мер (юг Аргентины) и др.;

– проливы, образуемые островом государства, граничащего с проливом, и его континентальной частью, к которым не применяется право транзитного прохода, а применяется право мирного прохода, если в сторону моря от острова имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь в открытом море или в исключительной экономической зоне. Это такие проливы, как Мессинский, Эльба (Италия), Белл-Айл (Канада), Элафонисос (Греция), Абу-Али (ЙАР), Пентленд-Ферт (Великобритания) и др.;

– проливы между одним районом открытого моря (исключительной экономической зоны) и территориальным морем иностранного государства, к которым также применяется право мирного прохода. К их числу можно отнести такие проливы, как Корфу (Греция – Албания), Пемба (Кения – Танзания), Тиран (Египет – Саудовская Аравия), Гран-Манан (США – Канада) и др.;

– проливы, режим которых регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, относящимися специально к таким проливам¹.

Необходимость осуществления транзитного прохода через международные проливы была вызвана, в частности, тем, что Конвенция 1982 г. установила 12-мильную ширину территориального моря и многие проливы могли быть перекрыты территориальными морями прибрежных к проливам государств. В силу этого режим свободного прохода судов мог бы быть заменен на режим мирного прохода через территориальное море, который является более ограниченным.

¹ См.: Международное морское право: Справочник / Под ред. Г.С. Горшкова. М., 1985. С. 150.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. режим транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства, не затрагивает ни правового статуса вод, образующих такие проливы, ни осуществления государствами, граничащими с проливами, их суверенитета или юрисдикции над такими водами, воздушным пространством над ними, их дном и недрами. Суверенитет или юрисдикция государств, граничащих с проливами, осуществляется с соблюдением норм международного права.

Транзитный проход представляет собой осуществление в соответствии с Конвенцией 1982 г. свободы судоходства и полета (здесь проявляется связь международного морского права с международным воздушным правом) единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив между одной частью открытого моря (исключительной экономической зоны) и другой частью открытого моря (исключительной экономической зоны). Однако 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. Государства, граничащие с проливами, не должны препятствовать транзитному проходу.

Можно выделить еще такую категорию проливов, в которых имеются участки открытого моря, т.е. проливы с режимом свободного прохода. К этой категории помимо уже названных относятся такие важнейшие проливы, как Корейский, Тайваньский, Тунисский, Касос, Отранто, Мальтийский, Карпатос, Корсиканский, Фарерский проход, и др. Имеются проливы, ширина которых составляет более 100 миль, как, например, Юкатан, Мозамбикский, Бассов, Дейвиса, Датский и др. По статистике ширину менее 6 миль имеют 52 пролива, между 6 и 24 милями — 153, более 24 миль — 60 международных проливов.

Некоторые прибрежные государства при расширении своего территориального моря до 12 миль оставляют трехмильную их ширину в важнейших используемых для международного судоходства проливах, как это сделано, например, Японией для таких проливов, как Лаперуза, Сангарский, Корейский, или вообще воздерживаются от расширения своего территориального моря, сохраняя в основных проливах полосу открытого моря (Греция), — проливы Китира, Андикитира, Карпатос, проливы островов Икария — Микonos и Левита.

К проливам, режим которых регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, относящимися специально к таким проливам, можно

отнести Балтийские проливы, Черноморские проливы, Магелланов пролив.

Балтийские проливы (Большой и Малый Бельт, Зундский пролив) соединяют Северное и Балтийское моря и имеют важное экономическое, политическое и стратегическое положение. Их режим регулируется Копенгагенским трактатом об отмене пошлин, взимаемых с судов и грузов при проходе их через проливы Зунда и обоих Бельтов 1857 г., заключенным с участием Дании и ряда государств, в том числе и России. С этого времени эти морские пути открыты для судоходства всех стран. Однако Трактат 1857 г. не распространяется на военные корабли (или другие правительственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях). Законодательство Дании шло по пути ограничения свободы плавания военных кораблей через эти проливы. В настоящее время они вынуждены проходить Балтийские проливы (за исключением восточной части пролива Зунд) с учетом требований, изложенных в королевском указе Дании от 16 марта 1999 г. № 224 «О допуске иностранных военных кораблей и летательных аппаратов в пределы датской территории в мирное время».

Проход военных кораблей через восточную часть пролива Зунд, перекрываемую территориальным морем Швеции, регламентируется постановлением правительства этого государства от 19 марта 1992 г. (1992:118) «О правилах доступа иностранных государственных судов, государственных летательных аппаратов и военных транспортных средств на территорию Швеции». В соответствии с этим документом военным кораблям предоставляется доступ для прохода через территориальное море Швеции без каких-либо ограничений. Проход должен осуществляться таким образом, чтобы не нарушать мир и добрый порядок, не угрожать безопасности Швеции. Иностранным военным летательным аппаратам разрешается пересекать воздушное пространство над территориальным морем Швеции в проливе Зунд. Данное Постановление не применяется в случае вступления Швеции в войну, а по отношению к военным кораблям других воюющих между собой стран при проходе ими восточной части пролива Зунд устанавливаются более жесткие, чем в мирное время, ограничения.

Черноморские проливы (Босфор, Мраморное море и Дарданеллы) соединяют Черное и Средиземное моря. Они соединяют открытые моря и потому, по мнению Ф.Ф. Мартенса, несмотря на то, что принадлежат Турции, должны оставаться свободными для торговых сношений. Эта свобода формальным образом была обеспечена первый раз Лондонским договором 1841 г. и затем подтверждена трактатами

Парижским 1856 г., Лондонским 1871 г. и Берлинским 1878 г. В настоящее время их режим регулируется Конвенцией о режиме проливов, заключенной в Монтрё в 1936 г. Согласно ее положениям невоенные суда всех стран пользуются свободой прохода в любое время суток без соблюдения каких-либо дополнительных формальностей, кроме, конечно, правил судоходства. Военные суда могут проходить через проливы только после предварительного уведомления не менее чем за восемь суток, при этом, как обычно, подводные лодки — только в надводном положении и в дневное время суток. Военные корабли нечерноморских государств могут проходить через проливы при водоизмещении не свыше 10 тыс. т. Запрещен проход авианосцев и подводных лодок нечерноморских держав. Извещение о проходе должно быть представлено за 15 суток. В военное время запрещен проход и торговых судов стран, находящихся в состоянии войны с Турцией, и военных кораблей всех воюющих стран.

В 1994 г. Правительство Турции ввело ряд ограничений, не соответствующих положениям Конвенции 1936 г., в принятом им Регламенте. Однако в 1998 г. под нажимом международного сообщества, инициированным Россией, заявившей об ущемлении прав как причерноморских, так и транзитных государств, Турция заявила об отмене Регламента 1994 г. и о введении в действие Регламента судоходства в проливах 1998 г. Этот документ содержит положения, оставляющие Турции право создавать препятствия проходу через проливы отдельных категорий судов, что подтверждает намерения Турции ужесточить режим прохода судов через проливы.

Принимаемые турецкими властями односторонние меры создают конфликт интересов проливных государств и международного судоходства, что в целом негативно сказывается как на развитии морской перевозочной деятельности и торговли, так и на транзитных интересах самих проливных государств.

Магелланов пролив соединяет Атлантический и Тихий океаны. В 1881 г. в Буэнос-Айресе двусторонним договором между Аргентиной и Чили был установлен его правовой режим. В соответствии с договором Магелланов пролив объявлен «навсегда нейтрализованным» и в нем «гарантируется свободная навигация для флагов всех наций». Принцип свободы судоходства через пролив распространяется на торговые суда и военные корабли всех государств без проведения различий для мирного и военного времени. В целях гарантии свободы судоходства на берегах пролива запрещено возведение военных укреплений и сооружений. Эти положения были отменены договором между

Аргентиной и Чили в 1941 г., согласно которому Магелланов пролив был открыт только для тех стран, которые не находились в состоянии войны с Аргентиной, Чили и их союзниками. После окончания войны было восстановлено действие договора 1881 г. Договором между Аргентиной и Чили о мире и дружбе 1984 г., в котором подтвержден принцип нейтрализации и свободы судоходства для судов всех стран через Магелланов пролив согласно договору 1881 г.

Значительная часть проливов относится к национальным проливам (проливам, не используемым для международного судоходства). Под ними понимаются проливы, расположенные в пределах территории одного государства, с национальным режимом судоходства, лежащие вне путей международного судоходства и не являющиеся единственно возможными путями для мореплавания, в отношении которых отсутствует исторически сложившаяся всеобщая практика их использования в качестве путей международного судоходства, а отдельное плавание по ним иностранных судов может осуществляться в соответствии с явно выраженным согласием государства, граничащего с проливом.

Получившая распространение в доктрине международного права и законодательстве отдельных государств, прежде всего США, концепция «потенциального использования» проливов направлена на расширительное толкование понятия «международный пролив», что на практике может привести к заявлению претензий на плавание иностранных судов в проливах, находящихся под национальной юрисдикцией прибрежных государств, где международное судоходство не допускается или осуществляется с разрешения национальных морских администраций, в частности в арктических проливах. Данная концепция не соответствует международному праву¹.

13.5.2. Закрытые (замкнутые) и полузакрытые (полузамкнутые) моря

Различный правовой статус и особый правовой режим имеют водные пространства, которые относятся к так называемым закрытым (замкнутым) и полузакрытым (полузамкнутым) морям. В соответствии с Конвенцией 1982 г. «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 полно-

¹ См. более подробно: *Остапенко Е.И.* Правовой статус и режим проливов, используемых для международного судоходства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

стью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств.

Правовой режим этих морей определяется режимом тех морских пространств, из которых они состоят. Наряду с этим государства, берега которых омываются замкнутыми или полужамкнутыми морями, в соответствии с Конвенцией 1982 г. стремятся координировать управление живыми ресурсами моря, их сохранение, разведку и эксплуатацию, осуществление своих прав и обязанностей в отношении защиты и сохранения морской среды, а также политику проведения научных исследований. Там, где это целесообразно, прибрежные государства осуществляют совместные программы научных исследований и т.п.

К числу названных морей относятся, в частности, Азовское море, Балтийское море, Черное море. Режим Балтийского и Черного морей в значительной степени зависит от режима Черноморских и Балтийских проливов.

Международное морское право является как древнейшей, так и динамично развивающейся современной отраслью международного права. Оно охватывает все новые вопросы международного сотрудничества в области судоходства, научных исследований, сохранения окружающей среды, использования возобновляемых источников энергии, поддержания правопорядка и многие другие актуальные для жизнедеятельности человечества области.

Вопросы для обсуждения

1. Дайте определение международного морского права.
2. Какие вопросы международного сотрудничества государств в пределах морских пространств охватываются международным морским правом?
3. Перечислите основные источники международного морского права.
4. Дайте классификацию морских пространств.
5. Графически нанесите на бумагу расположение внутренних и внешних границ основных видов морских пространств.
6. Чем определяется правовой статус и режим морских пространств?
7. Укажите особенности действия норм международного морского права в пространстве и в отношении различных объектов на море.
8. Раскройте особенности мирного прохода морских судов через территориальное море прибрежного государства.
9. В чем заключается преследование судна по горячим следам в открытом море?
10. Перечислите основные федеральные законы Российской Федерации, в которые имплементированы нормы международного права. В чем такая имплементация заключается?

Литература

- Бекяшев К.А.* Морское рыболовное право: Учебник. М., 2007.
- Вылежанин А.Н.* Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). М., 2001.
- Гуцуляк В.Н.* Международное морское право (публичное и частное): Учебное пособие. Ростов н/Д, 2006.
- Ковалев А.А.* Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003.
- Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В.* Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007.
- Коломбос Д.* Международное морское право: Пер. с англ. М., 1975.
- Молодцов С.В.* Международное морское право. М., 1987.
- Ромашев Ю.С.* Борьба с пиратством и вооруженным разбоем на море (правовые основы и практика): Монография. 2-е изд., испр. и доп. М., 2013.
- Ромашев Ю.С.* Международное правоохранительное право: Монография. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2013.
- Словарь международного морского права / Отв. ред. Ю.Г. Барсегов. М., 1985.

ГЛАВА 14. МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

14.1. Предмет международного воздушного права. – 14.2. Понятие и система международного воздушного права. – 14.3. Источники международного воздушного права. – 14.4. Основные принципы международного воздушного права. – 14.5. Правовой режим международных полетов над государственной территорией и за ее пределами. – 14.6. Коммерческие «свободы воздуха» и регулирование доступа на рынок воздушного транспорта. – 14.7. Авиационная безопасность. – 14.8. Международные авиационные организации.

14.1. Предмет международного воздушного права

Международно-правовая политика государств, основанная на общности межгосударственных интересов, привела к образованию в системе международного права особой отрасли – международного права воздушного права. В силу особенностей предмета регулирования его принципы и нормы *неприменимы* к регулированию межгосударственных отношений, возникающих в сфере морского, речного, автомобильного и железнодорожного транспорта. Предметом международного воздушного права являются отношения, возникающие между государствами по поводу использования воздушного пространства в целях: 1) регулярных и нерегулярных международных полетов гражданской авиации над государственной территорией; 2) полетов государственной и гражданской авиации за пределами государственной территории над : а) исключительной экономической зоной, б) открытым морем, в) международными проливами, г) архипелажными водами, д) Антарктикой; 3) обслуживания международной аэронавигации над государственной территорией и над морскими пространствами Мирового океана; 4) управления безопасностью полетов; 5) обеспечения авиационной безопасности. Урегулирование этих вопросов отвечает решению задачи, поставленной в преамбуле Чикагской конвенции, созданию международно-правовых условий, при которых *«международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом»*.

Чикагская конвенция также содействует рациональному и экономичному осуществлению международных воздушных сообщений «на основе равенства возможностей». В этой связи между государствами складываются отношения по поводу: 1) установления международных воздушных сообщений; 2) международных воздушных маршрутов; 3) выполнения транзитных полетов через государственную территорию; 4) допуска и условий выполнения нерегулярных полетов; 5) допуска назначенных авиапредприятий к осуществлению коммерческой деятельности; 6) обмена коммерческими «свободами воздуха».

Чикагская конвенция содержит Устав Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Деятельность ИКАО привела к появлению особых межгосударственных отношений между ее государствами-членами. Их возникновение связано с реализацией прав, признанных Уставом ИКАО, за каждым государством-членом. Главное из них – право на участие в формировании общей мировой политики ИКАО в сфере международной гражданской авиации. Участвуя в работе Ассамблеи, Совета ИКАО и других ее органов, государства-члены вносят свою лепту в принятие общих решений ИКАО по различным вопросам ее уставной деятельности, касающимся выработки стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, принятия новых конвенций, инструктивных материалов, руководств и других документов, важных для упорядочения деятельности международной гражданской авиации.

14.2. Понятие и система международного воздушного права

Использование авиацией воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами над морскими пространствами Мирового океана потребовало упорядочения отношений государств нормами международного права. Возникновение этого процесса в международном праве в начале XX в. привело к появлению обособленных международно-правовых норм, специально предназначенных для регулирования деятельности авиации в воздушном пространстве. Они определили статус и режим воздушного пространства, расположенного как над государственной территорией, так и за его пределами над морскими пространствами Мирового океана. Тем самым четко и однозначно выделилась и определена пространственная сфера действия части международного права, теперь признаваемой наукой и практикой в качестве ее специальной отрасли и называемой междуна-

родным воздушным правом. Решение вопроса о статусе и режиме воздушного пространства над территорией государства и за ее пределами имело принципиальное значение для стимулирования использования авиации в гражданских целях, а именно для перевозок пассажиров и грузов между странами и континентами. На протяжении всего XX в. наблюдалась бурная эволюция гражданской авиации. В 60-е годы появились высокоскоростные воздушные суда с большими провозными емкостями. Эта авиационная техника освоила международные маршруты между всеми странами и континентами. Благодаря этому сложилась всемирная сеть международных воздушных сообщений. Во многом своему успешному функционированию она обязана международно-правовой политике ИКАО. Вырабатываемые единообразные правила международной аэронавигации помогли и помогают международному авиационному сообществу в единении, создании единого правового, информационного, технологического, эксплуатационного, экономического, коммерческого и иного пространства, в котором международный воздушный транспорт действует свободно и безопасно во благо поддержания делового, социального, культурного, экономического, туристического и иного мирового общения народов и наций всего земного шара.

Сложившееся международное воздушное право ценно не только своим нормативным и правовым багажом. Это также инструмент выработки и проведения как собственной международно-правовой политики самими государствами, так и региональной и многосторонней правовой политики в сфере международного воздушного транспорта. Особую ценность и значение имеет международно-правовая политика ИКАО, которая укрепляет и расширяет нормативный материал действующего международного воздушного права, обогащает его новым содержанием. С этой точки зрения международное воздушное право — прежде всего *нормативная система, выполняющая определенные функции в системе международного права*. В первую очередь она устанавливает статус и режим воздушного пространства планеты во взаимодействии с другими отраслями международного права. Например, статус и режим воздушного пространства над морскими пространствами определяется преимущественно международным морским правом. Нормативная система неоднородна и состоит из норм различных институтов, выполняющих строго определенные функции в системе международного воздушного права. Эти функции синхронизированы друг с другом, что выражается в согласованности и отсутствии противоречий между институтами.

Высокая степень согласованности между нормами институтов влияет на синхронность работы всей нормативной системы международного воздушного права. Синхронность и согласованность – важные свойства системы международного воздушного права, под которой следует понимать *принципы и нормы, согласованные между собой и предназначенные оказывать регулирующее воздействие на авиационную деятельность международной гражданской авиации и отношения между государствами и международными авиационными организациями по использованию воздушного пространства в целях осуществления международных воздушных сообщений.*

14.3. Источники международного воздушного права

Сотрудничество между государствами по самым разным вопросам международных полетов, международных авиаперевозок и международных воздушных сообщений реализуется, как правило, в форме *международного договора и обычая.* Нормативную базу современного международного воздушного права составляют:

– универсальная Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция 1944 г.). Долгое время полеты воздушных судов за пределами государственной территории регулировались только ст. 12 Чикагской конвенции 1944 г. Теперь такие полеты над исключительной экономической зоной, открытым морем, международными проливами и архипелажными водами регулируются также Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.;

– соглашения о коммерческих «свободах воздуха»: Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (или о «двух свободах воздуха»), Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (или о «пяти свободах воздуха»);

– конвенции для унификации правил: Конвенция для унификации правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г. (Варшавская конвенция 1929 г.), Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г. (Монреальская конвенция 1999 г.), Конвенция об ответственности за ущерб, причиненный воздушным судном третьим лицам на поверхности, 1952 г. (Римская конвенция 1952 г.);

– конвенции о борьбе с угоном и захватом самолетов: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна, 1963 г. (Токийская конвенция 1963 г.), Конвен-

ция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. (Гагская конвенция 1970 г.), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. (Монреальская конвенция 1971 г.), Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г., дополняющий Монреальскую конвенцию 1971 г., Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.;

– конвенции об унификации норм, гарантирующих защиту финансовых интересов кредиторов при лизинге воздушных судов: Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования (Кейптаунская конвенция 2001 г.) и Протокол к ней по авиационному оборудованию 2001 г.

Важную часть нормативной базы действующего международного воздушного права образуют региональные многосторонние соглашения: Соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 г., Соглашение о порядке установления тарифов при регулярных воздушных сообщениях между членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА) 1967 г., Соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях членом Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) 1971 г. и др.

В нормативную базу современного международного воздушного права входят также свыше 3 тыс. *двусторонних* соглашений о воздушном сообщении, на которых построена вся всемирная сеть международных воздушных сообщений.

Особое значение в проведении мировой правовой политики ИКАО имеют *вспомогательные* источники МВП. К ним относятся также стандарты и рекомендуемая практика, принимаемые Международной организацией гражданской авиации в целях обеспечения единообразия правил, касающихся международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Хотя международные стандарты ИКАО не являются строго обязательными и государства вправе по своему усмотрению применять или не применять их в своей национальной практике, заложенные в них параметры безопасности, основанные на мировом опыте гражданской авиации, побуждают государства широко пользоваться ими. В противном случае они подвергают себя самоизоляции.

Важную роль в правовом регулировании международных воздушных сообщений играют *эксплуатационные соглашения* между авиаперевозчиками по вопросам коммерческого и технического обслуживания. По своей юридической природе эти соглашения не являются межправи-

тельствственными и заключаются авиаперевозчиками в развитие и дополнение межправительственных двусторонних соглашений о воздушном сообщении. Поскольку они регулируют гражданско-правовые, коммерческие, информационные, финансовые, технико-эксплуатационные и иные, частноправовые по своей сути, отношения по поводу полетов и перевозок между авиаперевозчиками из разных государств, такие соглашения следует считать источниками международного частного воздушного права.

14.4. Основные принципы международного воздушного права

Мировая политика в сфере международной гражданской авиации строится на прочном международно-правовом фундаменте – основных принципах. Выработаны они государствами для достижения общих целей, определенных Чикагской конвенцией 1944 г., а также установления верховенства основных принципов по отношению к другим нормам международного воздушного права. Основные принципы образуют правовые ценности, которыми являются верховенство права, уважение суверенных прав и законных интересов государств, которые производны от общепризнанных принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН. Осуществление международно-правовой политики в сфере международной гражданской авиации – многосторонней, региональной и двусторонней немыслимо без основных принципов. Их юридические параметры и потенциал различны.

Принцип суверенитета над воздушным пространством подтвержден в ст. 1 Чикагской конвенции 1944 г. В ней предусмотрено суверенное право каждого государства осуществлять полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства, расположенного над его государственной территорией. Эта данность отражена в воздушных кодексах многих государств. В силу суверенитета власть государства независима в определении режима использования национального воздушного пространства в целях осуществления внутренних и международных воздушных сообщений и полетов. На этом строится правовая политика любого государства. Однако не стоит воспринимать категорию «независимость» гипертрофированно. Как часть общности государств, разделяющих цели и задачи Чикагской конвенции 1944 г., каждое государство, осуществляя свое верховенство и юрисдикцию в отношении воздушного пространства, должно устанавливать законы

и правила, определяющие: а) режим и порядок выполнения международных и внутренних полетов в пределах государственной территории; б) порядок и условия коммерческой деятельности авиапредприятий; в) функции и компетенцию исполнительных авиатранспортных органов государства *в соответствии с международными обязательствами*, установленными в этой Конвенции и других договорах по воздушному праву.

Принцип суверенитета является исходным при регулировании вопросов *международной авионавигации*, которые включают: а) обеспечение безопасности полетов; б) условия допуска к полетам гражданских воздушных судов; в) организацию полетов, управление и контроль за ними авионавигационных служб; г) защиту суверенного воздушного пространства от незаконных посягательств и агрессии; д) оказание помощи терпящим бедствие воздушным судам.

Принцип разрешительного порядка международных полетов и перевозок в воздушном пространстве государства является производным от принципа полного и исключительного суверенитета над воздушным пространством. В соответствии с этим принципом любые международные полеты и авиаперевозки иностранных предприятий и лиц допускаются только с разрешения суверенного государства. Получить его непросто. Воздушное судно и его экипаж должны выполнить ряд требований, установленных Чикагской конвенцией 1944 г. Во-первых, согласно ст. 17 воздушное судно должно иметь национальность, т.е. зарегистрировано надлежащим образом в реестре государства, а на его борту должны быть соответствующие документы, указанные в ст. 29. Отсутствия регистрации и документов на борту воздушного судна достаточно для отказа в выдаче разрешения на полет. Получение разрешения подчинено порядку, определяемому национальными законами и правилами. В них указываются полномочные органы, объем их властных полномочий по правовому регулированию международных полетов в пределах государственной территории.

В области авионавигации функции контроля за соблюдением разрешительного порядка выполняют органы обслуживания воздушного движения (ОВД), которые контролируют все международные полеты национальных и иностранных воздушных судов начиная со времени пересечения ими государственной границы и следования по установленной международной трассе до посадки в аэропорту назначения. Аналогичным образом органы ОВД контролируют вылет национальных и иностранных воздушных судов из аэропорта вылета до выхода ими за пределы государственных границ. Органы ОВД не занимаются

охраной воздушных границ. Эти функции осуществляют органы противовоздушной обороны.

Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации направлен на создание таких условий для международной гражданской авиации, при которых она может развиваться «безопасным и упорядоченным образом». Чикагская конвенция 1944 г. объявила эту цель главной задачей. Правовой наказ Чикагской конвенции воплощается в международно-правовой политике ИКАО, поддерживаемой государствами-членами, и в первую очередь он касается безопасности полетов. Это понятие в Приложении 19 «Управление безопасностью полетов» к Чикагской конвенции, вступившем в силу в ноябре 2013 г., ИКАО определяет как *«состояние, при котором риски, связанные с авиационной деятельностью, относящейся к эксплуатации воздушных судов или обеспечивающей такую эксплуатацию, снижены до приемлемого уровня»*. Данное определение содержит новый подход ИКАО, выработанный в XXI в., к пониманию безопасности полетов. Однако его трудно признать правовым. Термины «состояние», «риски», «авиационная деятельность», «приемлемый уровень» не раскрыты и этим порождается неопределенность, что чуждо и неприемлемо с точки зрения верховенства права и создает немалые трудности для их применения государствами. Все это при толковании принципов обеспечения безопасности полетов вместо единообразия невольно провоцирует многообразие толкования.

Понятие «безопасность полетов» уточнено ИКАО в Руководстве по управлению безопасностью полетов 2013 г. В нем говорится о «принципах безопасности полетов». В в контексте авиации, в частности, безопасность определяется как *«состояние, при котором возможность причинения ущерба лицам или имуществу снижена до приемлемого уровня и поддерживается на этом или более низком уровне посредством постоянного процесса выявления опасных факторов и управления факторами риска для безопасности полетов»*. В данном определении предвидится возможность причинения ущерба лицам или имуществу при осуществлении авиационной деятельности. Однако констатации такого ущерба недостаточно. Возникает вопрос о возмещении ущерба и привлечении к ответственности тех, кто его причинил. В определении ответа на этот вопрос не содержится. ИКАО признает, что авиационные системы не могут быть полностью свободны от опасных факторов и связанных с ними рисков. Никакая деятельность человека или созданная им система не гарантирована от полного отсутствия эксплуатационных ошибок и их последствий. Таким образом, *безопасность полетов является динамической характеристикой авиационной системы*.

История развития системы обеспечения безопасности полетов прошла три этапа: а) техническую эру – с начала 1990-х по конец 1960-х годов; б) эру человеческого фактора – с 1970-го г. по середине 1990-х годов; в) организационную эру – с середины 1990-х годов по настоящее время. В последний период безопасность полетов стала рассматриваться системно, т.е. с охватом как организационного, так и человеческого и технического факторов. Правовое предназначение принципа обеспечения безопасности полетов заключается в динамичном упорядочении ИКАО организационных, эксплуатационных, технических и иных условий деятельности международной гражданской авиации на основе единообразия правил, принимаемых ИКАО время от времени в целях обеспечения безопасности полетов воздушных судов, занятых в международной аэронавигации. Содержание правил не статично. Это принципы обеспечения безопасности исключают. Их задача состоит в обеспечении динамичного и непрерывного мониторинга состояния безопасности полетов в мире и совершенствовании процесса выявления рисков и факторов рисков безопасности полетов. Решение этой задачи возложено на ИКАО и национальный механизм обеспечения безопасности полетов, который должен быть создан каждым государством – членом ИКАО в соответствии со стандартами Приложения 19 «Управление безопасностью полетов». Таким образом, принципы обеспечения безопасности полетов – правовой продукт ИКАО и Чикагской конвенции, многие статьи которой направлены на создание безопасных условий полетов гражданских воздушных судов. В соответствии с этими принципами выстраивается мировая правовая политика в области обеспечения безопасности полетов. Ее творцом является ИКАО, а проводником – государства-члены. Такая политика привела к образованию в международном воздушном праве специального института обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

В 70–80-е годы XX в. ИКАО выработаны процедуры, касающиеся сотрудничества по вопросам устранения или разрешения ситуаций, связанных с актами или угрозами незаконного вмешательства, направленными против безопасности гражданской авиации. В 1986 г. Совет ИКАО принял типовую статью об авиационной безопасности и рекомендовал ее для использования в двусторонних соглашениях. В совокупности с принципом обеспечения безопасности международной гражданской авиации международно-правовые нормы по безопасности гражданской авиации образуют соответствующий международно-правовой режим института «безопасность полетов и авиационная безопасность».

Принцип взаимности способствует достижению коммерческой прибыльности и эффективности авиаперевозок, для чего государства взаимно предоставляют друг другу коммерческие права или преимущества, которыми пользуются затем назначенные ими авиакомпании, выполняющие между ними перевозки. Двусторонние соглашения о воздушном сообщении предусматривают обычно равное количество воздушных линий, устанавливаемых между государствами, и равное количество коммерческих прав. Принцип взаимности не требует абсолютной идентичности прав и преимуществ, предоставляемых друг другу сторонами двусторонних соглашений. Взаимность предполагает учет взаимных интересов и возможностей, реальных обстоятельств, связанных с организацией регулярных полетов. Однако даже если использованы все ресурсы принципа взаимности, получение коммерческих выгод и преимуществ не всегда автоматически гарантируется их перевозчику. Большое влияние на прибыльность, доходность международных рейсов авиакомпании оказывает конъюнктура рынка международных авиаперевозок. Именно поэтому принцип взаимности выполняет роль экономического регулятора международных авиаперевозок.

Принцип свободы полетов за пределами государственной территории действует в воздушном пространстве, расположенном над исключительной экономической зоной и открытым морем. Такое воздушное пространство принято считать международным, или открытым. В соответствии с принципом свободы полетов любые воздушные суда (военные и невоенные) вправе свободно летать в международном воздушном пространстве, которое исключено из-под власти какого-либо государства. Свобода полетов сосуществует с комплексом прав, которые может осуществлять каждое государство в отношении международного воздушного пространства. Все государства имеют право осуществлять юрисдикцию над своими воздушными судами, обеспечивать безопасность полетов за пределами суверенного воздушного пространства, использовать воздушные суда для преследования иностранных морских судов в открытом море за нарушение законов и правил прибрежного государства, борьбы с пиратством и работорговлей. Кроме того, при реализации принципа свободы полетов государства обязаны соблюдать правила полетов, рекомендованные ИКАО, предотвращать инциденты в воздушном пространстве над открытым морем и его загрязнение, оказывать помощь терпящим бедствие морским и воздушным судам, не допускать полеты воздушных судов без опознавательных знаков.

14.5. Правовой режим международных полетов над государственной территорией и за ее пределами

Регулирование международных полетов над государственной территорией относится к области внутренней компетенции государства. Из признания этого юридического факта исходит ст. 11 Чикагской конвенции. Законы и правила, «касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации», применяются «к воздушным судам всех Договаривающихся государств без различия их национальности и соблюдаются такими воздушными судами при прибытии, убытии или во время пребывания в пределах территории этого государства».

Вылетая за пределы территории государства регистрации, гражданское воздушное судно пересекает свои государственные границы и границы других государств, что достаточно для признания полета в качестве международного. Национальный закон обычно определяет два основания правомерного выполнения полета иностранным воздушным судном в пределах национального воздушного пространства — это международный договор или, если такового нет, специальное разрешение. Именно из этого исходит Воздушный кодекс РФ.

Определенный порядок устанавливается государством в отношении пересечения *государственных воздушных границ*, следования над его территорией, прибытия и убытия иностранных воздушных судов из международных аэропортов. Пересечение государственных границ России происходит по специально выделенным воздушным коридорам перелета, под контролем органов обслуживания воздушного движения (ОВД) и на эшелонах (высотах), специально установленных для таких полетов. При пролете государственной границы России экипаж воздушного судна, выполняющего международный полет в России, сообщает соответствующему органу ОВД фактическое время пролета и эшелон полета. В соответствии с Воздушным кодексом РФ воздушное судно, пересекающее государственную границу России без соответствующего разрешения российских компетентных органов или совершившее иные нарушения правил пролета государственной границы России, признается воздушным судном-нарушителем и принуждается к посадке.

Допуская полеты в своем воздушном пространстве, государство также определяет *порядок следования иностранного воздушного судна над государственной территорией*: маршрут полета иностранного воздушного судна и место его посадки. После пересечения государственной

границы России полеты иностранных воздушных судов в российском воздушном пространстве осуществляются только по установленным международным воздушным маршрутам и они имеют право совершать посадку лишь в аэропорту, открытом для международных полетов.

В практике международных воздушных сообщений часто оговариваются случаи транзитного пролета. Под таковым следует понимать пролет иностранного воздушного судна в пределах государственной территории как без посадки, так и с посадкой в чисто технических, некоммерческих или коммерческих целях, который является частью воздушного маршрута, начинающегося и кончающегося вне пределов транзитного государства. Право позволить или не позволить транзитный пролет над своей территорией относится к исключительной компетенции каждого государства. Это право основывается на принципе разрешительного порядка полетов, в соответствии с которым государство по своему усмотрению решает вопросы транзитного пролета иностранных воздушных судов над своей территорией. Однако если государство участвует в Чикагском многостороннем соглашении о международном воздушном транзите 1944 г. (или о «двух свободах воздуха»), то его воздушным судам можно осуществить транзитный пролет над территорией другого государства-участника либо без посадки, либо с посадкой с «некоммерческими целями». Кроме того, ст. 5 Чикагской конвенции формально допускает возможность транзитных беспосадочных полетов через территории государств без предварительного их разрешения. Но содержащиеся в ней оговорки столь широки, что используются государствами для обоснования получения разрешения на выполнение беспосадочных транзитных полетов над своей территорией. В целом международный воздушный транзит регулируется национальным законодательством или в рамках двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

Правовое регулирование полетов над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами. Свобода полетов над открытым морем не является единственной, определяющей режим использования воздушного пространства, расположенного за пределами территориального моря. По смыслу ст. 12 Чикагской конвенции над открытым морем действуют правила полета, установленные ИКАО в Приложении 2 («Правила полетов») к этой Конвенции. К правилам полетов, которые должны в обязательном порядке соблюдаться над открытым морем воздушными судами всех государств – участников Чикагской конвенции, относятся только те правила, которые установлены ИКАО в виде международных стандартов. Требование

ст. 12 Чикагской конвенции о безусловном соблюдении в воздушном пространстве над открытым морем правил полетов ИКАО призвано обеспечить единый безопасный режим полетов для всех гражданских воздушных судов. Правила полетов, предусмотренные в Приложении 2, не распространяются на воздушные суда, которые используются на военной, таможенной и полицейской службе.

Режим полетов над международными проливами формировался под влиянием практики свободного и беспрепятственного пролета через них любых летательных аппаратов. В результате сложился обычай, предусматривающий свободу полетов через международные проливы. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. по существу отразила эту практику, но в отношении не всех международных проливов. Под действие Конвенции не попали проливы, режим пользования которыми был урегулирован ранее, — Балтийские, Черноморские и Магелланов проливы. Не применяется Конвенция и к проливам, которые не перекрываются территориальными водами и в которых действует режим открытого моря (Ла-Манш, Отранто, Скагеррак). Не подпадают под Конвенцию также проливы, ведущие из открытого моря, включая исключительную экономическую зону, в территориальное море. Над такими проливами, за исключением Черноморских, действует свобода полетов. В соответствии с Конвенцией Монтрё 1936 г. Турция несет определенные обязательства по обеспечению полетов гражданских воздушных судов над Черноморскими проливами. Летать над ними можно только по установленным для этого воздушным маршрутам, о чем турецкое правительство должно уведомляться. За три дня оно должно быть поставлено в известность об эпизодических воздушных рейсах, а что касается регулярных рейсов, то ему нужно послать общее уведомление о датах полета.

Конвенция в ч. III установила специальный режим пользования проливами, перекрываемыми территориальными водами и соединяющими разные части открытого моря (Гибралтарский, Баб-эль-Мандебский и т.п. проливы). Его основу составляют транзитный проход и пролет, под которыми понимается осуществление свободы судоходства и пролета, но предоставляемой «единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив» (п. 2 ст. 39). Пользоваться транзитным пролетом могут любые летательные аппараты при условии, что они будут без промедления следовать через пролив, воздерживаться от угрозы силой или применения силы против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости припроливных государств. По общему смыслу положений ч. III Конвенции

право транзитного пролета предусматривает: а) право всех государств свободно пользоваться открытым для транзитного пролета воздушным пространством над международными проливами; б) право любых летательных аппаратов всех государств беспрепятственно и без согласия припроливного государства следовать транзитом через международные проливы, перекрываемые территориальными водами. В основе этих прав лежит свобода полетов в целях транзита через международные проливы, тесно связанная со свободой полетов над открытым морем.

Режим полетов над архипелажными водами имеет много сходства с «транзитным пролетом». Особенность географического положения государств-архипелагов, состоящих полностью из одной или нескольких групп островов, привела к установлению режима международных полетов, несколько отличного от транзитного пролета летательных аппаратов в международных проливах. С этим режимом связаны два круга государств – государства, которые пользуются архипелажными водами, и сами государства-архипелаги. Всем воздушным судам любого государства предоставляется право архипелажного пролета по воздушным коридорам, расположенным над морскими коридорами, «единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита» из одной части открытого моря в другую его часть (п. 3 ст. 53).

Согласно ст. 41 Конвенции государство-архипелаг может указать специальные воздушные коридоры, приемлемые для пролета над архипелажными водами. Если оно этого не делает, то воздушные суда вправе проследовать по воздушным коридорам над архипелажными водами, обычно используемыми для выполнения международных полетов. Применительно к архипелажному пролету Конвенция не указывает на то, что он является «осуществлением свободы пролета», как это сказано в отношении транзитного пролета. Однако по существу открытый и доступный характер архипелажного пролета свидетельствует о прямом его родстве со свободой полетов.

14.6. Коммерческие «свободы воздуха» и регулирование доступа на рынок воздушного транспорта

Права, регулирующие доступ на рынок воздушного транспорта. По определению ИКАО «рынок воздушного транспорта» состоит из фактических и потенциальных перевозок и лиц и товаров, которые действительно транспортируются или могут транспортироваться

между пунктами при осуществлении коммерческих воздушных перевозок. Такой рынок подразделяется на четыре категории: рынок пары городов (Москва – Париж), рынок пары государств (Россия – Китай), рынок «регион – регион» (Северная Америка – Европа) и всемирный рынок, включающий все пункты, обслуживаемые в мире авиацией.

Доступ к рынку международных авиаперевозок регулируется государствами на основе соглашений о воздушных сообщениях, в которых предусматриваются порядок и условия выдачи перевозчикам соответствующих разрешений и свидетельств на выполнение международных авиаперевозок. Немаловажную роль в регулировании доступа к таким перевозкам играет национальное право. Право на доступ на рынок воздушного транспорта образуют права, полученные назначенными авиаперевозчиками от полномочного органа государственной власти для эксплуатации международных воздушных сообщений и касающиеся согласованных расписаний рейсов, географических описаний маршрутов, по которым может осуществляться воздушное сообщение, тарифов и т.п. Право на доступ к рынку авиаперевозок обычно предоставляется в обмен на аналогичные права путем заключения соглашения между государствами и, как правило, ограничивается регулярными международными воздушными сообщениями. Основными составляющими этого права являются право на маршруты, право на эксплуатацию и право на перевозки.

Право на маршруты выражается в виде согласованного географического описания или комбинации географических описаний маршрута или маршрутов, по которым может осуществляться воздушное сообщение в соответствии с правилами обслуживания. Право на маршрут имеет большое коммерческое значение для авиаперевозчиков. Выгодный маршрут в другое государство обеспечивает авиаперевозчику постоянную коммерческую загрузку его самолетов, значительно повышает рентабельность эксплуатации международных воздушных линий. Однако право на маршрут не является широко доступным. Если такое право предоставляется, то только с учетом принципа взаимности.

Право на эксплуатацию означает право государства назначать авиаперевозчика для обслуживания международных воздушных сообщений и определять типы воздушных судов, которые могут использоваться на согласованных маршрутах и рейсах. Права на эксплуатацию определяются в приложении о маршрутах к соглашениям о воздушном сообщении или соответствующих статьях. Одним из основных прав на эксплуатацию является право назначения авиаперевозчика, которое является исключительной прерогативой государства. Но это

право корреспондируется с правом другого государства не согласиться с выбором назначения данного перевозчика, и в этом случае оно имеет право отказать, аннулировать, приостановить деятельность или ввести ограничения на право эксплуатации такой назначенной авиакомпании. Практика различает разные виды назначения авиаперевозчиков к эксплуатации; оно может быть единственным и ограничиваться назначением только одного перевозчика, двойным, т.е. предусматривает назначение до двух перевозчиков (с правом замены), многочисленным и неограниченным (назначение любого количества перевозчиков).

Коммерческие «свободы воздуха». Первые две свободы принято считать техническими, поскольку они не предусматривают посадку и высадку пассажиров и погрузку и выгрузку багажа и груза. Все коммерческие права применяются в отношении регулярных воздушных перевозок.

Первая «свобода воздуха» – право перевозчика осуществлять транзитный пролет без посадки через иностранное воздушное пространство. Первая «свобода воздуха» закреплена в Соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г. и обеспечивает транзитный пролет. Россия в Соглашении не участвует и предоставляет иностранным перевозчикам право на транзитный пролет через свое воздушное пространство на основе двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

Вторая «свобода воздуха» – право перевозчика осуществлять транзитный пролет через иностранное воздушное пространство с технической остановкой с некоммерческими целями при эксплуатации регулярного или отличного от регулярного международного воздушного сообщения. Вторая «свобода воздуха» обычно используется для технических целей осмотра и контроля за состоянием воздушного судна, заправки его топливом, проведения непредвиденного необходимого ремонта или осуществления аварийной посадки воздушного судна. Кроме того, техническая посадка может быть произведена по требованию государства при входе в национальное воздушное пространство перед продолжением полета в пункт перевозки в этом государстве. Право на техническую посадку имеет юридическое происхождение в отличие от Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях. При такой посадке высадка и посадка пассажиров, выгрузка и погрузка груза и почты исключаются.

Третья «свобода воздуха» – право назначенного перевозчика доставлять вылетающих из своего государства пассажиров, груз и почту в иностранное государство и выгружать их в пункте назначения на его

территории. Например, в соответствии с этой «свободой» российский назначенный перевозчик «Аэрофлот» имеет право выгрузить пассажиров, почту и грузы, прибывшие рейсом «Аэрофлота» Москва – Париж, в пункте назначения – аэропорте имени Шарля де Голля (Париж). Все международные перевозки имеют пункты отправления и назначения, в соответствии с которыми они осуществляются в режиме «туда и обратно». С этой точки зрения третья «свобода воздуха» является гарантией того, что доставленные перевозчиком в режиме «туда» пассажиры, грузы и почта будут без каких-либо помех беспрепятственно выгружены.

Четвертая «свобода воздуха» – право назначенного перевозчика принимать убывающих с иностранной территории пассажиров, грузы и почту и доставлять их в свое государство. Четвертая «свобода воздуха» взаимосвязана с третьей и является гарантией права перевозчика принять на борт убывающих с иностранной территории пассажиров, грузы и почту и доставить их в режиме «обратно» в пункт назначения в своем государстве. Все без исключения соглашения о воздушном сообщении России с другими странами предусматривают одновременное использование третьей и четвертой «свободы воздуха» как для Аэрофлота, так и для других российских перевозчиков. Своим происхождением они обязаны Соглашению о международном воздушном транспорте 1944 г.

Пятая «свобода воздуха» – право назначенного перевозчика *высаживать и принимать на борт* на территории страны – партнера по соглашению пассажиров, выгружать и загружать почту и грузы, следующие из третьего государства или в него. На практике пятая «свобода воздуха» в полном объеме предоставляется крайне редко.

Шестая «свобода воздуха» – право назначенного перевозчика осуществлять перевозки пассажиров, грузов и почты с территории страны-партнера транзитом через воздушное пространство своей страны в третье государство. Примером применения шестой «свободы воздуха» является международный воздушный маршрут Париж – Москва – Токио, по которому Аэрофлот осуществляет перевозки из Парижа транзитом в Токио. Третья и четвертая «свободы» носят в этом случае дополнительный характер. В целях достижения баланса коммерческих интересов при применении шестой «свободы» между перевозчиками практикуется заключение соглашений о пуле, в соответствии с которыми происходит распределение доходов.

Седьмая «свобода воздуха» – право назначенного перевозчика осуществлять перевозки пассажиров, почты и груза между третьими странами, минуя территорию государства регистрации своей национальности. Например, некоторые российские перевозчики перевозят

паломников из Узбекистана, Пакистана и Ирана в Мекку в период мусульманских праздников, минуя территорию России.

Восьмая «свобода воздуха» – право осуществлять каботажные перевозки между двумя государствами на территории предоставляющего право государства по маршруту, который начинается или заканчивается на территории государства регистрации иностранного перевозчика или вне территории предоставившего право государства. Обычно право на каботаж предоставляется иностранному государству или иностранному перевозчику в порядке исключения.

Девятая «свобода воздуха» – право осуществлять каботажные перевозки по маршруту, проходящему полностью по территории предоставляющего это право государства (известно также как «автономный каботаж»).

Коммерческие права предоставляются преимущественно по усмотрению предоставляющего это право государства, т.е. по существу они являются дискреционными правами. Государство может предоставить их другому государству, а может ему в этом отказать, если не встречает взаимности в этой сфере. Поэтому между государствами идет активный обмен (торговля) «свободами воздуха», и умение этим пользоваться имеет большое значение для экономической эффективности международных воздушных сообщений.

14.7. Авиационная безопасность

Под авиационной безопасностью понимается защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и терроризма. С этой целью ИКАО разработаны пять правовых документов, направленных против незаконного захвата и угона воздушных судов. *Первым* документом в этой области стала Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна, подписанная 14 сентября 1963 г. в Токио. Эта Конвенция касается не только преступлений, но и всех актов независимо от того, являются они преступлениями или нет, которые могут угрожать или угрожают безопасности полета воздушного судна либо находящимся на борту лицам и имуществу, поддержанию должного порядка и дисциплины на борту воздушного судна. В Токийской конвенции 1963 г. впервые была сделана попытка дать юридическую квалификацию незаконного захвата воздушного судна или незаконного вмешательства в его эксплуатацию. Но суть Конвенции свелась лишь к обязанности государства

обеспечить возвращение контроля над воздушным судном его командиру, взятие под стражу предполагаемых преступников и требование скорейшего предоставления пассажирам и экипажу воздушного судна возможности продолжить свой полет.

Токийская конвенция 1963 г. не квалифицирует незаконный захват воздушного судна как международное преступление, не признает его как преступление согласно принципам международного права и не обязывает государства признавать захват воздушного судна в качестве преступления по их внутригосударственному праву. Более того, в предмет Конвенции не входят акты незаконного захвата по политическим или религиозным мотивам, не создавшие угрозу безопасности полета воздушного судна. Она также не содержит никаких обязательств в отношении передачи предполагаемых преступников компетентным органам для уголовного преследования виновных, если нет соответствующих просьб об их выдаче. Тем не менее Токийская конвенция 1963 г. положила начало борьбе с незаконным захватом и угоном самолетов.

Вторым документом в этой области была Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 г., которая впервые квалифицировала акт незаконного захвата воздушного судна как преступление, сопровождаемое насилием либо угрозой применения насилия. При этом воздушное судно должно находиться в полете, а преступление должно быть совершено на борту воздушного судна. Согласно Конвенции договаривающиеся государства обязаны установить свою юрисдикцию: это может быть государство регистрации воздушного судна; государство, на территории которого воздушное судно производит посадку, когда на его борту находится преступник; либо государство, на территории которого находится основное место деятельности арендатора, если речь идет о воздушном судне, сданном в аренду.

Государство, на территории которого оказывается преступник, должно установить свою юрисдикцию, если ни с одним из упомянутых выше государств у него нет договора о выдаче преступника. Дело на конкретного преступника должно быть передано полномочным органам соответствующего государства для уголовного преследования.

Значение Гагской конвенции 1970 г. состояло в том, что она установила принцип универсальной юрисдикции договаривающихся государств, признала акт незаконного захвата международным преступлением и потребовала от государств-участников признания акта незаконного захвата воздушного судна в качестве серьезного преступления согласно их внутригосударственному праву. Конвен-

ция не делает исключений в отношении политических преступлений и устанавливает принцип «выдай или накажи». В совокупности эти положения Гагской конвенции 1970 г. способствовали формированию такого правового положения, при котором любой преступник, совершивший акт незаконного захвата, не может найти безопасное убежище и остаться безнаказанным.

Многочисленные акты саботажа и диверсий в отношении гражданской авиации в 1970 г., пробелы Гагской конвенции вызвали срочную необходимость усиления мер борьбы с угоном и захватом самолетов. Третьим документом в этой области стала подписанная 23 сентября 1971 г. в Монреале Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, предназначенная для предотвращения и предупреждения актов саботажа и насилия, направленных против какого-либо конкретного воздушного судна. В Монреальской конвенции 1971 г. значительно расширен перечень признаков, определяющих те или иные действия в качестве актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. В ней указано, что любое лицо совершает преступление, если оно незаконно и преднамеренно: совершает акт насилия в отношении лица, находящегося на борту воздушного судна в полете, если такой акт может угрожать безопасности этого воздушного судна; разрушает воздушное судно, находящееся в эксплуатации, или причиняет этому воздушному судну повреждение, которое выводит его из строя или может угрожать его безопасности в полете; помещает или совершает действия, приводящие к помещению на воздушное судно, находящееся в эксплуатации, каким бы то ни было способом устройства или вещества, которые могут разрушить такое воздушное судно или причинить ему повреждение, которое выводит его из строя, или причинить ему повреждение, которое может угрожать его безопасности в полете; разрушает или повреждает аэронавигационное оборудование или вмешивается в его эксплуатацию, если любой такой акт может угрожать безопасности воздушных судов в полете; сообщает заведомо ложные сведения, создавая тем самым угрозу безопасности воздушного судна в полете.

В Монреальской конвенции получил свое подтверждение принцип «выдай или накажи», но при этом расширены полномочия государств по осуществлению в соответствии с международным правом своей юрисдикции над преступниками. Право на осуществление своей юрисдикции возникает у государства, на территории которого совершает посадку воздушное судно с преступником на борту, или у государства, на территории которого оказывается предполагаемый преступник.

В случае его невыдачи данное государство обязано передать дело своим полномочным органам для целей уголовного преследования.

Нападения на токийский аэропорт Нарита, а также аэропорты Рима и Вены в декабре 1985 г. привели к принятию *четвертого* документа — Протокола о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию. Подписанный в Монреале 24 февраля 1988 г., он дополняет Монреальскую конвенцию 1971 г., включив следующие акты в определение преступлений подобного рода: акт насилия в отношении лица в аэропорту, обслуживающем международную гражданскую авиацию, который причиняет или может причинить серьезный вред здоровью или смерть; акт разрушения или серьезного повреждения оборудования и сооружений международного аэропорта либо расположенных в аэропорту воздушных судов, не находящихся в эксплуатации; или акт нарушения работы служб аэропорта, если такой акт угрожает или может угрожать безопасности в этом аэропорту. Согласно Протоколу государства-участники обязаны установить свою юрисдикцию над подобными преступлениями в случае, когда преступник находится на их территории и они не могут выдать его государству, на территории которого было совершено данное преступление. Протокол дополнил правовую основу, необходимую для предотвращения незаконных актов, направленных против безопасности гражданской авиации.

Трагическая потеря рейса № 103 авиакомпании «Пан Америкэн» над Локерби (Шотландия) в декабре 1988 г. и взрыв на борту воздушного судна авиакомпании ЮТА над Нигером в сентябре 1989 г. вызвали необходимость подготовки *пятого* документа — Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения, которая была принята в Монреале в начале 1991 г. Согласно Конвенции государства-участники обязались принять меры по запрещению и предотвращению несанкционированного изготовления, экспорта и импорта немаркированных пластических взрывчатых веществ, а также уничтожению всех запасов таких веществ, если они имеются. К Конвенции принято техническое приложение, содержащее описание взрывчатых веществ, к которым применяется Конвенция, и список веществ, которые могут быть использованы для маркировки взрывчатых веществ. Время от времени в приложение будут вноситься изменения, вызванные техническим прогрессом в области производства, маркировки и обнаружения взрывчатых веществ.

Трагические события 11 сентября 2001 г., когда гражданские воздушные суда, захваченные террористами, были использованы для совер-

шения террористических актов, повлекли принятие ИКАО Пекинской декларации 2010 г. В ней определены новые меры борьбы с актами террора, совершаемые с помощью захваченных воздушных судов.

14.8. Международные авиационные организации

Вопросами гражданской авиации занимаются многие международные организации. Лидером среди них является Международная организация гражданской авиации – специализированное учреждение ООН. Существует также группа региональных межправительственных авиационных организаций. Одни из них занимаются вопросами обеспечения региональной международной аэронавигации, другие – экономико-правовыми проблемами регионального международного воздушного транспорта. К первым относятся Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (учреждена в 1960 г.), Агентство по обеспечению безопасности в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА – учреждено в 1959 г.), Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА – учреждена в 1960 г.). Во вторую группу входят Европейская конференция гражданской авиации (ЕКАК – учреждена в 1954 г.), Африканская комиссия гражданской авиации (АФКАК – учреждена в 1969 г.), Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК – учреждена в 1973 г.), Межгосударственный совет по авиации и использованию воздушного пространства – исполнительный орган СНГ (учрежден в декабре 1991 г.).

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) существует с 4 апреля 1947 г. Уставные положения, касающиеся целей и задач, структуры и ее компетенции, содержатся в ч. II Чикагской конвенции 1944 г. В то же время нормы, относящиеся к ИКАО, встречаются в ч. I и III Чикагской конвенции 1944 г. В этом заключается особенность Устава ИКАО.

Цели и задачи ИКАО указаны в ст. 44 Чикагской конвенции 1944 г. Ими являются: обеспечение безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации во всем мире; поощрение искусства конструирования и эксплуатации воздушных судов, создание и развитие воздушных трасс, аэропортов и аэронавигационных средств для международной гражданской авиации; удовлетворение потребностей народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте; предотвращение экономи-

ческих потерь, вызванных неразумной конкуренцией; содействие безопасности полетов.

Функции и компетенция ИКАО имеют специальный характер. В целях разработки принципов и методов международной аэронавигации, содействия развитию международного воздушного транспорта ИКАО выполняет координационные, оперативные, контрольные, регулирующие и арбитражные функции. Для их осуществления ИКАО наделена специальной компетенцией, т.е. правом принимать решения или участвовать в решении вопросов международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Общая компетенция ИКАО проявляется в компетенции ее органов: Ассамблеи, Совета, Секретариата и многочисленных рабочих органов. Например, только Ассамблея полномочна принимать программу работы ИКАО, новые рекомендации, принимать поправки к Чикагской конвенции. В свою очередь только Совет ИКАО имеет право назначить Генерального секретаря ИКАО, образовать рабочие органы, принимать международные стандарты и рекомендации, разрешать споры между государствами-членами.

Общая характеристика Устава ИКАО. Особую группу образуют в Уставе ИКАО нормы, обеспечивающие функционирование организационно-правового механизма этой организации. Именно эти нормы определяют, какими органами располагает и в какой зависимости и подчиненности они находятся, какими методами они могут пользоваться для осуществления своих функций, в какой организационной форме должны осуществлять свою деятельность.

В целом Устав ИКАО определяет порядок членства, структуру и организацию работы органов, применение правил процедур, унификацию правил международной аэронавигации, упрощение формальностей, принятие поправок к Чикагской конвенции, разработку и принятие новых конвенций, разрешение споров и разногласий между государствами-членами, оказание технической помощи, содействие развитию международного воздушного транспорта и осуществление административной деятельности ИКАО.

Членство в ИКАО. Чтобы стать членом ИКАО, достаточно подписать Чикагскую конвенцию и направить депозитарию Конвенции (США) уведомление о присоединении данного государства к Чикагской конвенции. На 30-й день с момента получения уведомления правительством США присоединение вступает в силу, о чем депозитарий извещает всех участников Конвенции. Различаются первоначальные и присоединившиеся члены ИКАО. К первым относятся государства, участвовавшие в Чикагской конференции 1944 г. и подписавшие Чикагскую

конвенцию после ее завершения. Ко вторым принадлежат государства, присоединившиеся к Конвенции после ее вступления в силу. Каких-либо преимуществ вхождение в ту или иную группу для конкретного государства не создает.

Структура ИКАО – это совокупность ее постоянных органов, образованных на основании и в соответствии с Уставом. Структура ИКАО построена по определенным организационным правилам. Главным из них является четкое определение целей, функций и компетенции каждого органа ИКАО. Другим таким правилом является четкое распределение рода занятий каждого органа ИКАО ради их объединения и выполнения ими общих целей и задач ИКАО. Поэтому структура ИКАО дает представление о том, как распределена деятельность между ее органами и каким образом между ними происходит координация действий.

Высший орган ИКАО – Ассамблея, созываемая один раз в три года для определения основных направлений деятельности ИКАО в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. В работе Ассамблеи принимают участие все члены ИКАО.

Совет ИКАО – исполнительный, постоянно действующий орган ИКАО, проводит в жизнь решения Ассамблеи и руководит текущей деятельностью организации в период между сессиями ИКАО. В состав Совета избираются по особым правилам и критериям 33 государства. Объем функций и компетенции Совета весьма значителен, что позволяет ему эффективно направлять деятельность ИКАО. В прямом подчинении Совета находятся Аэронавигационная комиссия, Авиатранспортный комитет, Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Комитет по незаконному вмешательству, Юридический комитет, Финансовый комитет и Секретариат.

Разработка, принятие и применение стандартов ИКАО. Для обеспечения безопасности международных полетов ИКАО периодически принимает технико-нормативные документы, содержащие технико-юридические требования к воздушным судам, их экипажу и аэронавигационным службам. Эти требования отражаются в стандартах, рекомендуемой практике, правилах для аэронавигационных служб, рекомендациях и процедурах. Хотя технико-юридические требования и предписания, в какой бы форме они ни закреплялись, являются рекомендательными, между ними существует четкая иерархия. Стандарт содержит высшие эталонные требования, которым необходимо следовать в интересах безопасности международной аэронавигации, чего нельзя сказать о требованиях рекомендуемой практики. Стандарты

и рекомендуемая практика оформляются в виде приложений к Чикагской конвенции, которых насчитывается сегодня 19.

Соглашаясь с теми или иными стандартами, рекомендуемой практикой или правилами, государство может в любое время их отклонить, если сочтет это необходимым. Но поскольку многие технико-юридические предписания ИКАО гарантируют необходимый уровень безопасности международных полетов, государства стремятся их выполнять досконально. Уклонение от их соблюдения неминуемо ведет к снижению уровня безопасности международных полетов. Вот почему государства предпочитают применять и исполнять стандарты ИКАО, а не игнорировать их.

Помимо межправительственных авиационных организаций существует большая группа (около 200) неправительственных авиационных организаций. Среди них различаются экономические, эксплуатационно-технические, профсоюзные, научные авиационные организации. Существуют также неправительственные авиационные организации, специализирующиеся по вопросам воздушного страхования, авиационного туризма и спорта, авиационной медицины и т.д. Бесспорным лидером этих организаций следует считать Международную ассоциацию воздушного транспорта (ИАТА), объединяющую авиакомпании пяти континентов мира. В настоящее время ИАТА является второй по важности после ИКАО организацией, играющей важную роль в формировании единой экономической, правовой, технической политики авиакомпаний в области международного воздушного транспорта в глобальном масштабе.

Вопросы для обсуждения

1. Что следует понимать под международным воздушным правом и какие отношения оно преимущественно регулирует?
2. Каковы особенности источников и принципов международного воздушного права?
3. Как и каким образом регулируются международные полеты над государственной территорией?
4. Каков режим полетов над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами и какими международными документами он определяется?
5. Что следует понимать под регулярными и нерегулярными международными воздушными сообщениями?
6. Назовите и охарактеризуйте коммерческие «свободы воздуха».
7. Какие документы по борьбе с угоном и захватом самолетов приняты и какие аспекты борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельности гражданской авиации они регулируют?

8. Какую роль играет ИКАО в обеспечении деятельности международной гражданской авиации?

9. Какие правила и процедуры установлены в отношении применения и соблюдения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО?

10. Какими функциями и полномочиями наделены Ассамблея и Совет ИКАО?

Литература

Международное воздушное право. Кн. 1. М., 1980; Кн. 2. М., 1981.

Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986.

Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988.

Словарь международного воздушного права. М., 1988.

Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М., 1989.

Тихонов В.М., Балашов Б.С. Система мирового воздушного транспорта и российская гражданская авиация. М., 1992.

Брылов А.Н. Основные договоры государств // Гражданская авиация. 1994. № 8.

Брылов А.Н. Чикагская конвенция // Гражданская авиация. 1994. № 10,11; 1995. № 1, 2, 4.

Бордунов В. Д. Международное воздушное право. М., 2007.

Остроумов Н.Н. Договор перевозки в международном воздушном сообщении. М., 2009.

Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М., 2013.

Лю Синь Международные полеты гражданских воздушных судов. Безопасность. Право. М., 2013.

Травников А.И. Правовой режим воздушного пространства. М., 2014.

ГЛАВА 15. МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

15.1. Понятие, история развития и источники международного космического права. – 15.2. Субъекты и объекты международного космического права. – 15.3. Правовой режим космического пространства и небесных тел. – 15.4. Правовой статус космонавтов и космических объектов. – 15.5. Международное сотрудничество в освоении космоса. – 15.6. Ответственность в международном космическом праве. – 15.7. Перспективные вопросы международного космического права.

15.1. Понятие, история развития и источники международного космического права

Международное космическое право сложилось как отрасль международного права в 60-е годы XX в. в связи с практическим освоением космического пространства, начало которому было положено запуском в СССР первого искусственного спутника Земли (4 октября 1957 г.) и первым пилотируемым полетом в космос советского космонавта Ю.А. Гагарина (12 апреля 1961 г.).

На первых этапах развития космонавтики главную роль в осуществлении космической деятельности играли государства, в первую очередь Советский Союз и Соединенные Штаты Америки. Это объяснялось высокой стоимостью космических проектов, значительным техническим риском, тесной связью такой деятельности с оборонными и другими интересами государств. Вместе с тем космическая деятельность ввиду экстерриториальности ее осуществления затрагивала интересы всех государств. Поэтому изначально космическое право сложилось как право межгосударственное и составило новую отрасль международного публичного права. Подтверждением этому является значительная роль, которая принадлежит ООН в становлении и развитии космического права.

Современное *международное космическое право* — это отрасль международного права, представляющая собой систему принципов и норм, устанавливающих правовой режим космического пространства и небес-

ных тел, а также регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с осуществлением ими космической деятельности. Основными источниками международного космического права выступают международные договоры и международно-правовые обычаи.

Еще до появления специальных международных договоров о космосе некоторые принципы и нормы космического права сложились в качестве *международно-правовых обычаев*. К ним можно отнести принципы нераспространения государственного суверенитета на космическое пространство, равно права всех государств на исследование и использование космоса, соответствия космической деятельности общему международному праву, международной ответственности государств за национальную космическую деятельность.

В 1959 г. был создан Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях (Комитет ООН по космосу) в составе 24 государств-членов. Этот постоянный Комитет, являющийся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, в настоящее время включает в себя 71 государство. Комитету было поручено заниматься научно-техническими и правовыми вопросами исследования и использования космического пространства и выполнять роль центрального координирующего органа в области международного сотрудничества в освоении космоса. В рамках Комитета были разработаны основные многосторонние международно-правовые документы, регулирующие деятельность государств в области освоения космического пространства: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (Договор о космосе); Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, 1968 г. (Соглашение о спасании космонавтов); Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. (Конвенция об ответственности за ущерб); Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. (Конвенция о регистрации); Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. (Соглашение о Луне). Эти договоры вступили в силу, их участниками является большое число государств (Россия участвует в четырех договорах, за исключением Соглашения о Луне).

Отдельные нормы, относящиеся к деятельности в космосе, содержатся в многосторонних договорах, регулирующих иные области отношений. Так, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. и Кон-

венция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. устанавливают определенные запретительные нормы, которые распространяются в том числе на действия в космическом пространстве. Устав Международного союза электросвязи 1992 г. определяет, что область орбит так называемых геостационарных спутников является ограниченным естественным ресурсом, требующим рационального использования.

Большую группу договорных источников образуют международные соглашения, регламентирующие те или иные конкретные формы сотрудничества государств в освоении и использовании космического пространства. К ним относятся учредительные акты правительственных организаций, занимающихся космической деятельностью (например, Европейского космического агентства и др.), а также двусторонние и многосторонние научно-технические соглашения, регулирующие совместную деятельность государств по осуществлению международных космических проектов и программ сотрудничества в космосе (например, Межправительственное соглашение о международной космической станции 1998 г.).

Вспомогательными источниками международного космического права, носящими рекомендательный характер, являются резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам космоса. Положения первых резолюций-рекомендаций (1721 (XVI) «Международное сотрудничество в области мирного использования космического пространства» и 1962 (XVIII) «Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства») способствовали формированию обычных норм и впоследствии нашли свое отражение в заключенных позже международных договорах по космосу. Последующие резолюции, направленные на регламентирование некоторых видов космической деятельности, также выполняют определенную регулируемую функцию. К их числу можно отнести, в частности, следующие резолюции: Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания (37/92 1982 г.); Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космоса (41/65 1986 г.); Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве (47/68 1992 г.); Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств с особым учетом потребностей развивающихся стран (51/122 1996 г.).

В Комитете ООН по космосу неоднократно обсуждались вопросы о целесообразности разработки универсальной всеобъемлющей кон-

венции по международному космическому праву, а также о создании международной (всемирной) организации по освоению космоса. Соответствующие предложения пока на практике не реализованы.

15.2. Субъекты и объекты международного космического права

Исходя из общепринятого понимания международного космического права как отрасли международного публичного права, его основными (первичными) *субъектами*, т.е. обладателями прав и носителями обязанностей, являются *государства*. Их международная космическая правосубъектность не зависит от какого-либо правового акта или волеизъявления других участников международных отношений.

Производными (вторичными) субъектами международного космического права являются *международные организации*, участвующие в деятельности по исследованию и использованию космического пространства. Объем космической правосубъектности таких организаций определяется волей их государств-участников и фиксируется в международных договорах, на основании которых они учреждаются.

С точки зрения теории современного международного публичного права иные виды лиц (например, космонавты или частные компании, участвующие в запуске и обеспечении полетов космических объектов) субъектами международного космического права не являются. Возможность правомерного осуществления космической деятельности неправительственными организациями (в том числе частными, коммерческими компаниями) не исключается. Однако Договор о космосе 1967 г. в ст. VI предусматривает международную ответственность государства «за национальную деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, независимо от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами». Согласно указанной статье «деятельность неправительственных юридических лиц в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, должна проводиться с разрешения и под постоянным наблюдением соответствующего государства — участника Договора», а государства несут международную ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность подобного рода лиц проводилась в соответствии с положениями, содержащимися в Договоре. Таким образом, деятельность частной американской компании *SpaceX* по запуску космических кораблей, в том числе (с 2012 г.) в интересах обеспе-

чения международной космической станции, в международно-правовом смысле подпадает под юрисдикцию Соединенных Штатов Америки как субъекта международного космического права и именно США несут международно-правовую ответственность за указанную деятельность.

В конце XX в. некоторыми исследователями высказывалась точка зрения, которая была основана на концепции «общего наследия человечества», отраженной в Соглашении о Луне 1979 г., и которая декларировала в качестве субъекта международного космического права «человечество в целом». Эта позиция не была признана научно обоснованной: во-первых, человечество «в целом» не является чем-то единым в качестве носителя определенных прав и обязанностей, а во-вторых, отсутствуют иные субъекты общественных отношений, во взаимодействии с которыми могли бы быть реализованы соответствующие права и обязанности.

Объектами международного космического права (т.е. всем тем, по поводу чего субъекты космического права могут вступать в международные правоотношения) являются: космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела; деятельность по исследованию и использованию космического пространства, результаты такой деятельности; космические объекты и их экипажи (космонавты). В ряде случаев к объектам космического права целесообразно также относить наземные компоненты космических систем (например, когда они используются для запуска в космос тех или иных искусственных объектов). Таким образом, нормы международного космического права, с одной стороны, связаны с пространственной сферой деятельности государств, а именно с космическим пространством. С другой стороны, они направлены на регламентацию самой космической деятельности. Причем такая деятельность не ограничивается только космосом, но может иметь место и на Земле (в тех случаях, когда она непосредственно связана с запуском, функционированием, возвращением космических объектов, использованием результатов их работы).

Договорных определений понятий «космическое пространство» и «космическая деятельность» не существует. Вопрос о делимитации (высотном разграничении воздушного и космического пространства) продолжительное время рассматривался Комитетом ООН по космосу. Практика государств и правовая доктрина подтверждают сложившуюся обычную международно-правовую норму, согласно которой суверенитет государства не распространяется на пространство, находящееся выше орбиты наименьшего перигея искусственного спутника Земли (эта высота составляет приблизительно 100–110 км над уровнем океана). Указанная «граница» носит условный характер и связана с тем,

что примерно на этой высоте ни один аэродинамический летательный аппарат не может осуществлять полет, основанный на принципе подъемной силы (в силу крайней разреженности атмосферы). В то же время на той же высоте атмосфера достаточно плотна для того, чтобы ни один космический объект, вследствие трения об атмосферу, не смог бы совершить более одного орбитального витка вокруг Земли. Иначе говоря, выше этой высоты ни один «традиционный» самолет не может летать, используя свое аэродинамическое качество, а ниже этой высоты любой космический объект неизбежно упадет на Землю.

Что касается *понятия* космической деятельности, то к ней принято относить как деятельность человека по непосредственному исследованию и использованию космического пространства (включая естественные небесные тела внеземного происхождения), так и операции, осуществляемые на Земле в связи с запуском космических объектов, их управлением и возвращением на Землю.

15.3. Правовой режим космического пространства и небесных тел

Основу регулирования международных отношений, возникающих в связи с освоением космического пространства, составляет Договор о космосе 1967 г. Он устанавливает наиболее общие международно-правовые принципы деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства (по состоянию на конец 2012 г. его участниками являются более 100 государств). Соглашение о Луне 1979 г. развивает и детализирует положения Договора 1967 г. относительно правового режима небесных тел.

Правовой режим космоса определяется общим международным правом и исходит из отнесения космического пространства к международным территориям. Согласно Договору о космосе 1967 г. космическое пространство и небесные тела открыты для исследования и использования всеми государствами без какой бы то ни было дискриминации, на основе равенства, при свободном доступе во все районы небесных тел. Они свободны для научных исследований; такие исследования осуществляются на благо и в интересах всех стран и являются достоянием всего человечества. Космическое пространство и небесные тела не подлежат национальному присвоению.

Деятельность в космосе должна соответствовать общему международному праву, включая Устав ООН. При ее осуществлении государства

обязаны должным образом учитывать соответствующие интересы всех других государств, а также избегать загрязнения космического пространства и небесных тел.

Соглашение 1979 г. объявляет Луну и другие небесные тела и их ресурсы «общим наследием человечества». Уточняется, что запрет на «национальное присвоение» небесных тел распространяется на их поверхность, недра и природные ресурсы и действует в отношении не только государств, но и международных организаций, юридических и физических лиц. Государства — участники Соглашения обязались установить международный режим эксплуатации природных ресурсов Луны, когда такая эксплуатация станет возможной.

Соглашение уточняет, что нормы, установленные в отношении Луны (в том числе определяющие ее демилитаризованный режим), действуют и в отношении орбит траекторий полета к Луне и вокруг нее. Соглашение провозглашает свободу научных исследований на Луне для всех государств на основе равенства и подробно регламентирует порядок осуществления таких исследований. Необходимо, однако, отметить, что Соглашение о Луне 1979 г. не получило широкой поддержки (его подписали и ратифицировали только 12 государств-участников). Ведущие космические страны, в том числе Российская Федерация, в нем не участвуют.

Особое значение для практического использования космоса имеет область орбит так называемых геостационарных спутников. Это часть космического пространства, отстоящая от поверхности Земли на расстоянии примерно 35 800 км и находящаяся в плоскости земного экватора (такое пространственное «кольцо», или, точнее, тор, также называют геостационарной орбитой или геостационарным пространством).

Геостационарные спутники обладают важнейшей особенностью: период обращения их вокруг Земли равен земным суткам, что обеспечивает постоянное положение спутника над определенной точкой земного экватора. При этом в пределах видимости спутника находится до трети площади всей поверхности Земли. Это создает оптимальные условия для некоторых прикладных видов космической деятельности (например, для использования спутников связи, телевизионного вещания, метеорологического наблюдения и др.). Вследствие этого более половины всех существующих спутников расположены на геостационарной орбите. Однако в этом пространстве можно разместить лишь ограниченное число спутников, поскольку при близком их расположении друг к другу бортовая радиоизлучающая аппаратура может создавать взаимные помехи. Все это явилось причиной для дискуссии относительно правового режима этой части космического пространства.

В 1976 г. ряд экваториальных стран заявили о распространении их суверенитета на соответствующие их территориям участки геостационарной орбиты. Эти притязания были отвергнуты большинством государств как противоречащие принципу запрещения национального присвоения космоса. Позже этими странами предлагалось установить для геостационарной орбиты правовой режим особого рода. Определенная координирующая работа по экономному использованию геостационарного пространства проводится Международным союзом электросвязи (МСЭ). Устав МСЭ 1992 г. определяет, что радиочастоты и орбита геостационарных спутников являются ограниченными естественными ресурсами, которые надлежит использовать рационально, эффективно и экономно, чтобы обеспечить справедливый доступ к этой орбите и частотам разным странам, учитывая при этом особенности географического положения некоторых государств и особые потребности развивающихся стран. С целью рационального использования ресурса геостационарной орбиты и избежания взаимных радиопомех в рамках МСЭ проводятся согласование, выделение и регистрация радиочастот и орбитальных позиций для заявляемых различными государствами геостационарных спутников. При этом в отношении выделения орбитальных позиций нельзя говорить как о национальном присвоении соответствующей части космического пространства.

Особую важность имеет вопрос о запрещении использования космоса в военных целях. Борьба международного сообщества за недопущение превращения космоса в арену военного противостояния началась с первых шагов освоения космического пространства. Еще первые резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам космоса отмечали общую заинтересованность всего человечества в развитии использования космического пространства в мирных целях.

Международное космическое право устанавливает частично демилитаризованный режим космического пространства и полностью демилитаризованный режим Луны и других небесных тел. Так, Договор о космосе 1967 г. запрещает выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, устанавливать такое оружие на небесных телах и размещать его в космическом пространстве каким-либо иным образом. Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г. обязывает его участников не производить испытательные и любые другие ядерные взрывы в космическом пространстве. По Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. ее участники обязались не прибегать к использованию средств

воздействия на природную среду космического пространства, которые имели бы широкие, долгосрочные или серьезные последствия.

Согласно Договору о космосе Луна и другие небесные тела должны использоваться государствами исключительно в мирных целях. Помимо запрета на размещение на их поверхности и орбитах ядерного и других видов оружия массового уничтожения запрещается создание на небесных телах военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия, проведение военных маневров. Вместе с тем необходимо отметить, что уже много десятилетий активно эксплуатируются спутники самого разного назначения (оповещения о ракетном нападении, сбора информации, военной связи, навигации, картографирования, метеорологии). Такие спутники не являются оружием, и их использование способствует поддержанию стабильности в международных отношениях.

Ограничения военного использования космоса позволяют говорить о постепенно складывающемся международно-правовом принципе использования космического пространства в мирных целях. На становление этого принципа в космическом праве направлены мирные инициативы Российской Федерации, касающиеся запрещения применения силы в космосе и запрещения размещения в космическом пространстве оружия любого рода, включая системы противоракетной обороны.

15.4. Правовой статус космонавтов и космических объектов

В международно-правовых документах, включая все международные соглашения о регулировании космической деятельности, под космическими объектами подразумеваются любые разновидности созданных человеком технических устройств, предназначенные для использования в космическом пространстве (искусственные спутники Земли, автоматические и пилотируемые космические аппараты и станции, ракеты-носители и т.д.). В отличие от них космические объекты естественного происхождения (например, Луна, планеты) охватываются понятием «небесные тела».

Международные правоотношения, связанные с космическим объектом, как правило, возникают с момента запуска космического объекта в космос и продолжаются до его приземления или прекращения существования (как исключение, например, можно привести случаи приземления космического объекта на территорию иностранного государства).

Важным критерием определения космического объекта является его *регистрация*. На ее основе решаются вопросы юрисдикции и контроля

над космическими объектами, их национальной принадлежности, ответственности за ущерб, причиненный ими, и т.д. Регистрация запущенных космических объектов ведется в ООН с 1961 г. Позже была заключена специальная международная Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. (далее — Конвенция о регистрации). Согласно Конвенции космические объекты регистрируются на национальном уровне в регистре, имеющемся у каждого государства, причастного к космической деятельности, и на международном уровне — в реестре, который ведет Генеральный секретарь ООН. При этом Генеральному секретарю ООН представляется следующая информация о занесенном в регистр государства космическом объекте: название запускающего государства, регистрационный номер объекта, дата и место запуска, параметры его орбиты, общее назначение космического объекта. К информации, содержащейся в реестре ООН, обеспечивается полный и открытый доступ для всех государств. В случае совместного запуска несколькими государствами национальная регистрация производится одним из запускающих государств.

Национальная регистрация космических объектов влечет определенные последствия по международному праву. Так, Договор о космосе 1967 г. устанавливает, что государство, в регистр которого занесен космический объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над таким объектом во время его нахождения в космическом пространстве. При этом права собственности на объект «остаются незатронутыми» во время его нахождения в космическом пространстве или по возвращении на Землю (т.е. он принадлежит тому же государству или лицу, которому принадлежал до полета). Космический объект должен быть возвращен государству, в регистр которого он занесен, в случае обнаружения объекта за пределами территории этого государства. Такое возвращение осуществляется по просьбе властей и за счет государства, проводившего запуск.

Международное право рассматривает космонавтов как «посланцев человечества в космос». Это не означает, что тем самым они приобретают некий наднациональный статус, а отражает общую обязанность государств принимать все возможные меры для их спасения, охраны их жизни, здоровья и безопасности. Как и в отношении космических объектов, Договор по космосу определяет, что государство, в регистр которого занесен объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над его экипажем во время нахождения космонавтов в космическом пространстве.

Некоторые сложности по вопросу юрисдикции над экипажем могут возникать при международных полетах. Чаще всего юрисдикцию осуществляет государство регистрации космического объекта в отношении

всего международного экипажа. Но сотрудничающие государства соглашением могут установить и иной порядок. Например, Соглашение о международной космической станции 1998 г. предусматривает, что каждое государство сохраняет юрисдикцию и контроль над элементами станции, которые оно зарегистрировало в качестве своих космических объектов. При этом государство сохраняет юрисдикцию и контроль над своими гражданами в пределах всей международной космической станции. Следует, однако, отметить, что последующими документами, реализующими Соглашение 1998 г., был уточнен особый статус командира экспедиции на МКС, которому были предоставлены определенные властные полномочия, например, в случае необходимости применения мер для обеспечения безопасности экипажа при нештатных ситуациях. В каждой длительной экспедиции назначается такой командир, чей правовой статус, таким образом, несколько отличается от статуса обычного члена экипажа (экспедиции). В практике эксплуатации МКС каких-либо коллизий между такого рода полномочиями командира и общим принципом юрисдикции государств регистрации над отдельными сегментами станции не возникало.

Договор о космосе 1967 г. и Соглашение о спасании космонавтов 1968 г. обязывают государства оказывать космонавтам всемерную помощь в случае аварии, бедствия или вынужденной посадки на территории, находящейся под их юрисдикцией, или в открытом море. В таких случаях государства должны принять все возможные меры по поиску и спасанию космонавтов. Им должна быть обеспечена безопасность. Они незамедлительно возвращаются государству, осуществившему запуск. Причем в отличие от случаев с космическими объектами поиск и возвращение космонавтов не обусловлены просьбой государства запуска и обязательством возместить расходы.

Находясь в космическом пространстве или на небесных телах, космонавты различных государств должны оказывать друг другу возможную помощь. Государства обязались информировать международное сообщество об установленных ими явлениях в космосе, которые могли бы представлять опасность для жизни или здоровья космонавтов.

15.5. Международное сотрудничество в освоении космоса

Высокая стоимость космических проектов, с одной стороны, и заинтересованность всех стран мира в практических результатах освоения

космоса — с другой, обусловили необходимость тесного сотрудничества государств в области космонавтики. Согласно Договору о космосе при исследовании и использовании космического пространства его участники должны руководствоваться принципом сотрудничества и взаимной помощи и осуществлять космическую деятельность с должным учетом соответствующих интересов всех других государств. Государствам рекомендуется содействовать и поощрять сотрудничество в этой области.

Сотрудничество в освоении и использовании космического пространства осуществляется в двух основных формах: в рамках международных организаций, занимающихся космической деятельностью, и посредством совместных международных космических проектов и программ. Такое сотрудничество регламентируется многосторонними и двусторонними международными договорами.

Среди международных организаций, цели и задачи которых непосредственно связаны с космической деятельностью, можно указать Европейское космическое агентство (ЕКА), Международную организацию морской спутниковой связи, Европейскую организацию по использованию метеорологических спутников, Арабскую корпорацию спутниковой связи и др. Определенные вопросы космического сотрудничества находятся в сфере деятельности специализированных учреждений ООН, в том числе Международного союза электросвязи, Всемирной метеорологической организации, Международной организации гражданской авиации, Международной морской организации.

Совместные международные космические проекты и программы сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства охватывают самые разные сферы космической деятельности. Это создание образцов космической техники, совместные пилотируемые полеты, проведение научных исследований, использование результатов космической деятельности и др.

Наиболее ярким примером такого сотрудничества является программа создания и использования международной космической станции, осуществляемая в соответствии с Соглашением между правительствами России, США, государств — членов ЕКА, Канады и Японии 1998 г. Заслуживает внимания также Международная программа КОСПАС-САРСАТ, предназначенная для оказания содействия поиску и спасанию людей путем предоставления получаемых с помощью спутников данных о бедствии (и его местоположении) судов или самолетов. Участниками программы являются Канада, Россия, США и Франция, а пользователем может быть любое государство.

Обширное международное сотрудничество по вопросам космоса осуществляется на основе двусторонних соглашений. Россия такие соглашения имеет со многими государствами, в частности, по вопросам запусков космических объектов российскими ракетами-носителями, а также по вопросам использования космодрома Байконур (с Казахстаном).

15.6. Ответственность в международном космическом праве

Как отмечалось выше, международно-правовую ответственность за национальную космическую деятельность несут соответствующие государства. Это отличает вопросы ответственности в космическом праве от общего международного права, где государства не несут ответственности за действия своих юридических и физических лиц, если такие лица не действуют от их имени или по их поручению. При этом космическая деятельность связана с высоким техническим риском и, как следствие, с возможностью причинения материального ущерба другим государствам, их юридическим и физическим лицам. Поэтому материальная ответственность по международному космическому праву может иметь место вне зависимости от вины (так называемая абсолютная ответственность) запускающего государства, а вследствие лишь самого факта нанесения ущерба космическим объектом. Вопросы ответственности подробно регламентированы источниками международного космического права – Договором о космосе 1967 г. и Конвенцией об ответственности за ущерб 1972 г.

Согласно Договору о космосе в случае международного правонарушения государства несут международную ответственность за всю национальную деятельность в космическом пространстве независимо от того, кто осуществляет космическую деятельность – правительственные органы или неправительственные юридические лица государства. Порядок реализации материальной ответственности установлен Конвенцией об ответственности за ущерб.

Конвенция, определяя понятие «запускающее государство», включает в него не только государство, которое осуществляет или организует запуск космического объекта, но и государство, с территории или установок которого осуществляется запуск. В случае, когда имеется несколько запускающих государств, они должны нести солидарную ответственность за любой причиненный ущерб. В свою очередь формально для определения того, какое же государство является в каждом случае «запускающим»,

следует обратиться к Конвенции о регистрации 1975 г., которая уточняет, что запускающее государство — это государство, в регистр которого занесен соответствующий космический объект («государство регистрации»). В понятие ущерба включаются лишение жизни, повреждение здоровья, уничтожение или повреждение имущества государств, международных организаций, юридических и физических лиц.

Конвенция определяет, что запускающее государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете. Причем Конвенция не устанавливает верхний предел выплачиваемой компенсации, что характерно для абсолютной ответственности в других отраслях международного права. Отступление от принципа абсолютной ответственности допускается Конвенцией в том случае, когда космическому объекту одного государства причинен ущерб космическим объектом другого государства при их нахождении вне поверхности Земли. В этом случае ответственность основана на принципе вины.

Положения Конвенции не применяются к случаям ущерба гражданам запускающего государства и иностранцам, когда иностранцы участвуют в операциях, связанных с этим космическим объектом. Конвенция подробно определяет порядок предъявления и рассмотрения претензий о компенсации за ущерб, причиненный космическими объектами.

В истории космических запусков неоднократно отмечались случаи, когда стечение обстоятельств (в основном связанных с нештатной работой космических объектов и их падением на Землю) приводило к предпосылкам для применения положений Конвенции об ответственности за ущерб 1972 г. Но до настоящего времени все подобного рода ситуации урегулировались дипломатическим путем, без применения международных судебных процедур. Так, при разрушении над территорией Канады (и произошедшем вследствие этого радиоактивном заражении местности) в январе 1978 г. советского искусственного спутника Земли с ядерной энергетической установкой «Космос-954» Правительство Канады, основываясь на положениях Конвенции, предъявило СССР соответствующие требования о возмещении ущерба, однако в ходе переговоров вопрос о выплате согласованной суммы компенсации был решен без обращения к каким-либо формальным процессуальным мерам. В 1991 г. произошел нештатный спуск на Землю советской орбитальной станции «Салют-7», несгоревшие в атмосфере обломки которой упали на территорию Аргентины рядом с чилийской границей. Однако в этом случае каких-либо претензий по Конвенции об ответственности за ущерб не предъявлялось вообще

вследствие отсутствия реального ущерба при падении частей космического объекта в малонаселенной горной местности.

15.7. Перспективные вопросы международного космического права

Современная космонавтика носит преимущественно прикладной характер, обслуживая практические интересы различных отраслей народного хозяйства многих стран мира. В этой связи в меньшей степени предметами дискуссий юристов-международников, специалистов в области космического права, остаются вопросы освоения «дальнего космоса», планет Солнечной системы или подобного рода проблемы, решение которых отодвигается на более поздние десятилетия XXI в. Однако в освоении околоземного пространства (а также Луны) все активнее участвуют так называемые новые космические державы (такие как Индия и Китай), продолжает оставаться актуальной проблема эффективного использования геостационарного пространства.

Представляется, что помимо указанных выше «традиционных» аспектов космического права (к которым может быть добавлена разве что обостряющаяся проблема так называемого космического мусора – фрагментов запущенных в космос объектов, которые выведены из активной эксплуатации, но остаются на своих орбитах, угрожая безопасности космических полетов) можно ожидать дальнейшего развития международно-правового регулирования по следующим двум аспектам.

Во-первых, к большому сожалению, космическое пространство продолжает рассматриваться отдельными странами как потенциальный театр военных действий. Это требует применения адекватных международно-правовых средств для недопущения военного противостояния в космосе, особенно с учетом планов Соединенных Штатов Америки по выводу в космос компонентов стратегической противоракетной обороны. Видимо, должны быть продолжены усилия по юридической и фактической демилитаризации космоса, результатом чего могут стать императивные запреты на вывод в космическое пространство любых видов вооружений, включая противоракетное и противоспутниковое оружие.

Во-вторых, активное вовлечение в космическую деятельность негосударственных организаций (организующих запуск космических объектов, ведущих деятельность по так называемому космическому туризму и т.п.) неизбежно ставит вопрос о дальнейшем уточнении сферы ответственности государств как субъектов международного публичного

права за космическую деятельность, источником которой является территория соответствующих государств, а также об осуществлении эффективной юрисдикции таких государств в отношении космических объектов (сооружений, платформ, орбитальных станций, искусственных спутников Земли), принадлежащих частным компаниям и ими же фактически эксплуатируемых.

Наконец, не исключено, что начало непосредственной эксплуатации природных ресурсов Луны и иных небесных тел (например, астероидов и прочих малых планет, чьи траектории проходят в непосредственной близости от орбиты Земли) потребует более строгого контроля за соблюдением правового режима Луны и прочих небесных тел, де-юре зафиксированного в Соглашении о Луне 1979 г., но де-факто не являющегося обязательным для большинства космических держав, не участвующих в данном Соглашении.

В целом можно надеяться на то, что космическое пространство останется мирным, а содействие практическому освоению его неисчерпаемых возможностей — основной задачей прогрессивного развития международного космического права.

Вопросы для обсуждения

1. Определите роль и место международного космического права в системе международного права.
2. Укажите источники международного космического права.
3. В чем заключаются особенности правовых режимов космического пространства и небесных тел?
4. Охарактеризуйте правовой статус космонавтов и космических объектов.
5. В чем состоят ограничения военного использования космоса?
6. Каковы особенности международной ответственности по международному космическому праву?

Литература

Международное космическое право / Под ред. Г.П. Жукова, Ю.М. Колова. М., 1999.

Международное право: Учебник / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. М., 2010.

Международное право: Учебник / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М., 2011.

Словарь международного космического права. М., 1992.

Яковенко А.В. Прогрессивное развитие международного космического права. Актуальные проблемы. М., 1999.

ГЛАВА 16. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

16.1. Понятие международного права охраны окружающей среды и его значение. – 16.2. Роль международных организаций и конференций в становлении и развитии международного права охраны окружающей среды. – 16.3. Источники и принципы международного права охраны окружающей среды. – 16.4. Международно-правовая охрана природных объектов. – 16.5. Защита окружающей среды как часть регулирования отдельных видов деятельности государств.

16.1. Понятие международного права охраны окружающей среды и его значение

Международное право охраны окружающей среды (МПОС) – это система принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами международного права по поводу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на благо нынешнего и будущих поколений людей.

Международное право охраны окружающей среды – это не просто отрасль международного права, его значение выходит за рамки международно-правовой или политической категории. МПОС является одним из факторов выживания человечества в сложившейся экологической ситуации. Проблему международно-правовой охраны окружающей среды принято относить к числу глобальных проблем: воздействие на природу, происходящее в результате человеческой деятельности, не признает государственных границ, и возникший и углубляющийся экологический кризис затрагивает интересы всех стран мирового сообщества.

Однако, по мнению ученых, в наше время речь идет уже не об экологическом кризисе, а о грядущей экологической катастрофе, которая может уничтожить современную цивилизацию (правильнее, наверное, сказать – современные цивилизации). В пользу такой гипотезы приводятся

расчеты и факты. Так, по подсчетам ученых, население планеты должно составлять 500 млн человек, для того чтобы человечество вписывалось в естественные циклы биосферы. То есть необходимо либо сократить население Земли в 10 раз, либо в 10 раз уменьшить наши потребности.

Другой аспект современности: энергопотребление находится в жесткой зависимости в первую очередь от исчерпаемых источников энергии. Невозможно представить себе, что было бы с нами, если бы добыча нефти и газа вдруг прекратилась.

Экологическая ниша, в которой человечество находится в настоящее время, близка к своему исчерпанию, и для того, чтобы выжить, человеку придется найти для себя новую экологическую нишу.

Естественная история, в частности кризис раннего палеолита и неолитическая революция, показывает, что человечество, вероятно, уже не единожды переживало подобную трагедию. Воспользовавшись мощью нового оружия (произведенного из камня), наши неолитические предки весьма быстро уничтожили и съели все то, что составляло основу их существования, в результате возник глобальный экологический кризис и последовавшее за ним десятикратное уменьшение населения Земли.

В наше время тревоги людей в связи с текущей экологической ситуацией приводят к тому, что возникают и укореняются в умах и душах разнообразные концепции, течения и даже религии.

Специалисты, занимающиеся проблемами охраны окружающей среды, — энвайронменталисты в первую очередь осмысливают роль человека в нынешней ситуации и его возможности по ее изменению.

В 1904 г. В.И. Вернадский начал говорить о человечестве как о геологообразующей силе планеты и впервые высказал мысль о том, что наступит время, когда человечеству для того, чтобы сохранить себя на планете, придется взять на себя ответственность за судьбу не только общества, но и биосферы в целом: ее развитие будет определяться деятельностью человека. В 30-е годы прошлого столетия Вернадский стал использовать предложенный Тейяром де Шарденом термин «ноосфера», однако вкладывал в него несколько иной смысл. Он считал, что это такое состояние биосферы, при котором Разум человека определяет развитие и Природы, и общества.

Какие решения потребуются от Разума — от коллективного Разума и к чему они приведут, пока можно только предполагать, но ясно одно: так дальше долго продолжаться не может, человечество уже исчерпало ресурсы своей сегодняшней экологической ниши. Возможно, для сохранения *homo sapiens* потребуется выработка нового

мировоззрения и новых идеологий, а также принципиально новых технологий и нового образа жизни.

Международно-правовая охрана окружающей среды играет важную роль в этих условиях. МПОС — составляющая часть формирующегося энвайронментального мировоззрения как отдельных личностей, так и народов и человечества в целом.

Разработка его норм и их применение не допускают бесконтрольной эксплуатации Природы, и это позволяет выиграть время, предоставляет определенный тайм-аут для человечества, давая шанс для поиска путей выживания.

Очевидно, что для того, чтобы осмыслить «картину мира» с позиций международного права и применить доступные ему механизмы для сохранения среды обитания человека, целесообразно было бы разработать всеобъемлющий единый документ, и работа над подобными документами ведется, правда, на неофициальном, неправительственном уровне. Так, в рамках Международного союза охраны природы и природных ресурсов, старейшей международной неправительственной организации, действующей в этой области, и его Комиссии по праву окружающей среды был подготовлен проект Международного пакта по окружающей среде и развитию (впервые был издан в марте 1995 г., четырежды переиздавался, последний раз в сентябре 2010 г.). Польза от такой работы очевидна: она состоит в неофициальной кодификации и обозначении пробелов международно-правового регулирования охраны окружающей среды.

Но на практике МПОС не очерчивается каким-либо единым всеобъемлющим документом. Межгосударственное регулирование в этой области идет по другому пути: оно становится частью правового режима того или иного пространства и его ресурсов, оно может быть связано с международным регулированием той или иной деятельности, или оно решает неотложные проблемы по защите того или иного объекта природы.

Объектами международно-правовой охраны являются Мировой океан и его природные ресурсы, воды и ресурсы рек, озер и закрытых морей, отдельные природные экосистемы, почва, атмосфера и др. Как объекты регулирования все мировые природные ресурсы можно подразделить на национальные и международные (в последних в свою очередь можно выделить общемировые ресурсы, к которым относятся прежде всего Мировой океан, атмосфера, Антарктика и др., и разделяемые ресурсы, т.е. находящиеся в пределах двух или более государств). Основными видами деятельности государств, которые могут быть потенциально опасны для окружающей среды и поэтому требуют специального природоохранного регулирования, являются использование

ядерной энергии, гражданская авиация, космическая деятельность, деятельность по трансграничному перемещению вредных отходов и некоторые другие. Защита озонового слоя — пример одной из проблем, потребовавших от государств принятия неотложных решений.

16.2. Роль международных организаций и конференций в становлении и развитии международного права охраны окружающей среды

В 1972 г. в Стокгольме состоялась Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, на которой вопрос о глобальном характере проблемы стал особенно очевиден для всех государств-участников. Международно-правовое регулирование охраны окружающей человека среды вышло на новый уровень: была создана постоянно действующая система международных учреждений, перед которыми были поставлены задачи охраны природы и определены основные пути развития МПОС.

С проведением Стокгольмской конференции можно в полной мере связать становление отрасли международного права охраны окружающей среды. В Декларации по проблемам окружающей человека среды 1972 г. (далее — Стокгольмская декларация, Декларация принципов) говорится, что от состояния окружающей природной среды зависят жизнь и благополучие человека, выявляются основные направления и принципы, по которым должно развиваться МПОС.

Международные организации (межправительственные и неправительственные) и конференции оказывали и продолжают оказывать определяющее воздействие на формирование МПОС с самого его зарождения. Ведущая роль в этом процессе принадлежит ООН, ее органам и специализированным учреждениям.

На Стокгольмской конференции была создана Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая призвана координировать международную деятельность в области охраны окружающей среды, осуществлять наблюдение за состоянием окружающей среды, развивать и кодифицировать МПОС, содействовать разработке программ рационального использования природных ресурсов, при этом особо учитывать интересы развивающихся стран и оказывать им техническую помощь в этой области.

Среди специализированных учреждений ООН, чья деятельность непосредственно охватывает вопросы охраны окружающей среды, следует

назвать ЮНЕСКО, ВОЗ и ФАО. Вместе с тем проблемами окружающей среды занимаются также и международные организации системы ООН, для которых защита природы – важный аспект их основной деятельности: это МАГАТЭ, ИМО, ИКАО и некоторые другие. В 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию. Она приняла Декларацию по окружающей среде и развитию, в которой развиваются принципы Стокгольмской декларации 1972 г., а также Принципы лесоводства, и Повестку дня на XXI век (далее – Повестка XXI), где предлагается программа действий для всех правительств в разных областях охраны окружающей среды на период 1993–2000 гг. и в XXI в.

На Конференции ООН 1992 г. были также открыты для подписания предварительно подготовленные Конвенция о биологическом разнообразии и Рамочная конвенция об изменении климата.

Согласно решению Конференции 1992 г. создан новый орган в рамках ООН – Комиссия по устойчивому развитию. В июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по устойчивому развитию (Конференция Рио + 20).

В названиях этой Комиссии и Конференции Рио+20 нашла свое отражение концепция *sustainable development*. Этот термин, который, очевидно, должен означать «перспективное развитие», или «развитие, имеющее будущее», был переведен на русский язык как «устойчивое развитие» (несовместимое сочетание слов: развитие устойчивым быть не может, устойчивым может быть застой-стагнация) и в таком переводе получил распространение в соответствующих национальных документах.

Концепция *sustainable development* не предлагает готовых рецептов для решения вопросов сохранения биосферы и выживания человечества: об этом, в частности, свидетельствует принятый на Конференции Рио+20 итоговый документ «Будущее, которое мы хотим», в котором большое место занимает концепция «зеленой» экономики как продолжение концепции «устойчивого развития». Однако ценность работы Комиссии по устойчивому развитию, других международных органов, а также соответствующих международных конференций состоит в том, что они представляют собой непрерывный процесс поиска необходимых решений.

16.3. Источники и принципы международного права охраны окружающей среды

Основным источником права в области МПОС является международный договор. Это объясняется прежде всего тем, что положения

об охране окружающей среды могут включать в себя определенные технические и физические параметры и характеристики либо опираться или ссылаться на такие параметры или характеристики. Такие положения требуют четкого и ясного изложения, которое возможно только в случае заключения международного договора. Вместе с тем международно-правовой обычай играл и продолжает играть определенную роль в развитии международного права окружающей среды и формировании его принципов — основополагающих норм этой отрасли международного права.

Международное право охраны окружающей среды, будучи отраслью международного права, базируется на основных принципах международного права: суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, мирного урегулирования международных споров и др. При этом в области МПОС складывается ряд собственных принципов, а некоторые общие принципы международного права приобретают в нем особенное выражение.

Принципы МПОС складываются в процессе развития и кодификации норм этой отрасли международного права, в развитии которой, как указывалось выше, особую роль играют международные организации и конференции, поэтому неудивительно, что и на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., и на Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. были приняты документы, содержащие принципы по охране окружающей среды. Несмотря на то, что эти документы не являются источниками международного права, некоторые из сформулированных в них принципов стали правовыми нормами в силу принятия их договорной или обычно-правовой практикой государств. Другие же из принципов, содержащихся в этих документах, не имеют нормативного характера в силу их социально-экономического либо философско-мировоззренческого содержания и являются по существу принципами-идеями, а не принципами-нормами, о которых речь пойдет ниже.

Основополагающим принципом международного права окружающей среды является принцип, согласно которому государства *не должны* в результате деятельности в рамках их юрисдикции или контроля *причинять ущерб* окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Этот принцип был сформулирован на Стокгольмской конференции 1992 г. (Принцип 21), однако он уходит своими корнями в принцип римского права: «так используй свое, чтобы не причинять ущерб чужому». В современную эпоху международно-правовой принцип непричинения ущерба окру-

жающей среде складывался и развивался главным образом как обычно-правовой принцип. Определенной вехой становления этого принципа считается то, что он был применен в ходе арбитражного разбирательства по делу «Трейл Сметтер» — канадской плавильной компании, деятельность которой неблагоприятно сказывалась в американском штате Вашингтон (арбитражное решение вынесено в 1944 г.). Правда, ценность этого прецедента значительно снижается тем обстоятельством, что арбитражный трибунал, рассматривавший дело, вывел этот принцип из практики не государств, а североамериканских штатов, не являвшихся суверенными государствами. С тех пор, однако, принцип непричинения ущерба стал входить в договорную практику государств, примером чему могут служить прямая ссылка на этот принцип в Преамбуле Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г., а также воспроизведение содержания этого принципа в Преамбуле Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. На Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Принцип 21 получил новое подтверждение в Принципе 2 Декларации Рио-де-Жанейро.

Другим основополагающим принципом международного права окружающей среды является принцип *государственного суверенитета* над своими национальными природными ресурсами. В сущности он является выражением принципа государственного суверенитета, представляющего собой часть общего международного права. На выделении этого принципа в области окружающей среды настаивали развивающиеся государства, добивавшиеся независимости от богатых государств в деле освоения собственных ресурсов. Принцип нашел отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» от 14 декабря 1962 г. и Стокгольмской декларации 1972 г. и был закреплен во многих договорах в области охраны окружающей среды.

Принцип непричинения государствами ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции и принцип государственного суверенитета над своими национальными природными ресурсами должны лежать в основе всех остальных норм в этой области международно-правового регулирования. Это основополагающие принципы МПОС.

Благодаря довольно широкой договорной практике в праве окружающей среды складывается принцип, согласно которому государства *обязаны уведомлять* другие государства о чрезвычайных обстоятельствах или стихийных бедствиях, которые могут привести к вредным

для окружающей среды последствиям. Этот принцип включен в такие договоры, как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. и др. Данный принцип провозглашается также в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Принцип, согласно которому государства *должны оказывать помощь* другим государствам, окружающая среда которых понесла ущерб от чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий, лежит в основе Конвенции об оказании помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г.

В договорной практике государств выделяется принцип, согласно которому государства *должны консультироваться* с другими заинтересованными государствами относительно планируемой ими деятельности, которая может иметь потенциально неблагоприятные трансграничные последствия. Названный принцип содержится, к примеру, в Конвенции о ядерной безопасности 1994 г. и в Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.

В настоящее время складывается принцип *предусмотрительного подхода*, согласно которому государства должны относиться осмотрительно к проведению такой деятельности или осуществлению такого проекта, которые могут потенциально привести к ущербу для окружающей среды, несмотря на отсутствие полной научной обоснованности того, что такой ущерб действительно будет причинен. Если данный принцип найдет широкое признание в договорной практике государств, это будет означать перенесение бремени обоснования проекта или деятельности на заинтересованную в этом проекте или этой деятельности сторону. Сейчас он содержится лишь в отдельных документах (в Преамбуле Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г., в Бамакской конвенции о запрете импорта в Африку опасных отходов и о контроле за трансграничным перемещением опасных отходов в пределах Африки 1991 г.).

Международное право окружающей среды почерпнуло из национального права некоторых развитых государств принцип *оценки воздействия на окружающую среду* от планируемой деятельности. Этот принцип был закреплен, в частности, в Протоколе об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г., в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г., а также в Конвенции о ядерной безопасности 1994 г. и в Объединенной

конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.

Принципы *уведомления о стихийных бедствиях и чрезвычайных обстоятельствах*, оказания помощи в случае таких бедствий и обстоятельств, консультаций относительно планируемой деятельности государств, которая может иметь потенциально неблагоприятные трансграничные последствия, предусмотрительного подхода и оценки воздействия на окружающую среду действуют в качестве международно-правовой нормы применительно к тем или иным объектам охраны или видам деятельности.

Названные принципы МПОС, в особенности принципы предусмотрительного подхода и оценки воздействия на окружающую среду, имеют важное значение в свете проблемы сохранения биосферы и выживания человечества. Поэтому следует работать над тем, чтобы они получили широкое признание в нормотворческой практике государств и, таким образом, превратились в основополагающие принципы МПОС, имеющие общий для всей совокупности его норм характер.

16.4. Международно-правовая охрана природных объектов

Защита среды Мирового океана. Основными источниками загрязнения моря являются сбросы нефти, нефтепродуктов и загрязняющих веществ с судов в результате столкновения судов, аварий на установках по добыче полезных ископаемых на морском дне и др.

Наиболее общие принципы, касающиеся всех видов загрязнения моря, содержит принятая в 1982 г. Конвенция ООН по морскому праву. Эти принципы представляют собой в определенной мере обобщение и кодификацию уже существующих методов регулирования в этой области, а также схему для дальнейшей работы по защите среды Мирового океана с учетом новых институтов международного морского права.

Из положений Конвенции 1982 г. следует, что в процессе решения государствами проблем загрязнения Мирового океана в первую очередь должны применяться международные стандарты и нормы. Так, согласно Конвенции государства должны в целях предотвращения загрязнения моря от источников на суше или из атмосферы создавать законы и правила, «принимая во внимание при этом согласованные в международном порядке нормы и стандарты». То же относится и к предотвращению загрязнения от деятельности, подпадающей под юрисдикцию

государств (на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне), — они должны принимать в этих целях законы и правила с учетом международных рекомендаций. В отношении загрязнения моря с судов государства устанавливают международные нормы и стандарты и принимают специальные законы для судов, плавающих под их флагом или зарегистрированных в них. В отношении захоронения отходов государства принимают законы и правила и стремятся в рамках международных организаций или конференций установить глобальные или региональные нормы для «предотвращения, сокращения или сохранения под контролем такого загрязнения».

Первым международным договором, направленным на предотвращение и сокращение загрязнения моря с судов, явилась Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. (с поправками). Она запретила слив в море нефти и нефтеводной смеси во всей акватории Мирового океана, за исключением случаев аварийного характера. В 1973 г. была заключена новая Конвенция по предотвращению загрязнения с судов, измененная Протоколом 1978 г. (Конвенция МАРПОЛ 73/78). Эта Конвенция заменила Конвенцию 1954 г. и в отличие от нее запретила слив с судов не только нефти и нефтесодержащих смесей, но и ядовитых веществ, сточных вод и мусора, за некоторыми строго ограниченными по объему исключениями. Конвенция МАРПОЛ 73/78 предусматривает освидетельствование нефтяных танкеров и большегрузов как перед вводом в эксплуатацию, так и периодическое. Согласно Конвенции никакой слив нефти и нефтесодержащих смесей недопустим в так называемых особых районах, к которым Конвенция относит районы Средиземного, Балтийского, Черного, Красного морей и «район заливов».

Конвенция МАРПОЛ не затрагивает случаев преднамеренного удаления и захоронения в море отходов и других материалов. Этим вопросам посвящена Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. Под сбросом в Лондонской конвенции понимается любое преднамеренное удаление в море отходов и других веществ с судов, самолетов, платформ и иных искусственно сооруженных в море конструкций, а также преднамеренное захоронение в море судов, самолетов, платформ и иных искусственных сооружений. Конвенция содержит три приложения: в первом приведен перечень веществ, запрещенных к сбросу в море, во втором предусматривается перечень веществ, сброс в море которых требует специального предварительного разрешения, в третьем содержатся положения, которые подлежат рассмотрению при выработке критериев

для выдачи разрешений на сброс материалов в море в связи со ст. IV (2). В отношении сброса в море всех остальных веществ Конвенция требует предварительного разрешения общего назначения. Каждое государство – участник Конвенции назначает Компетентный орган для выдачи специальных и общих разрешений.

В 1969 г. была заключена Конвенция относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью. В 1973 г. Конвенция была дополнена Протоколом, распространившим ее действие на случаи загрязнения веществами иными, чем нефть. Протокол вступил в силу в 1983 г., в 1996 и 2002 гг. к нему принимались поправки, дополняющие список загрязняющих веществ.

Согласно Конвенции стороны могут принимать в открытом море такие меры, которые окажутся необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реально угрожающей их побережью или интересам опасности загрязнения или угрозы загрязнения вследствие аварии. В случаях чрезвычайной срочности эти меры могут приниматься заинтересованным государством без предварительного извещения или консультации с государством флага. В любом случае принимаемые меры должны быть соразмерны действительно причиненному или угрожающему ущербу.

Загрязнение морской среды сливами и сбросами вредных веществ и их захоронением – серьезная, но не единственная проблема охраны природной среды Мирового океана. Специалисты утверждают, что загрязнение от источников, расположенных на суше (промышленных, сельскохозяйственных и иных), представляет не меньшую, если не большую, угрозу морской среде. Во многих странах (США, скандинавских странах и др.) создано национальное законодательство по управлению деятельностью в так называемой прибрежной зоне (единой с точки зрения регулирования полосе суши и прилегающего к ней морского пояса). Принятая в 1992 г. на Конференции в Рио-де-Жанейро Повестка дня на XXI век предусматривает создание как национального, так и международного природоохранного режима прибрежных зон.

Защита атмосферы и предотвращение изменения климата. Кислотные дожди, глобальное потепление (так называемый парниковый эффект), возникновение озоновых дыр и другие приметы неблагоприятного состояния атмосферы привели к созданию международно-правового режима, направленного на предотвращение и уменьшение этих пагубных явлений. Важным этапом создания этого режима стала Женевская конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

1979 г., разработанная в рамках Европейской экономической комиссии ООН по требованию Норвегии и Швеции, озабоченных проблемой кислотных дождей в Северной Европе. Сторонами Конвенции являются развитые европейские государства. По Конвенции их обязательства носят общий характер (они касаются обмена информацией, проведения консультаций и сотрудничества в научно-исследовательской деятельности, наблюдения (мониторинга) за качеством атмосферы и др.). В отношении консультаций в Конвенции предусматривается, что государства, осуществляющие или предусматривающие осуществление какой-либо деятельности на своей территории или под своей юрисдикцией, которая вызывает или может вызвать значительную долю трансграничного загрязнения в других государствах, обязаны по соответствующему требованию последних проводить с ними консультации. Эти общие обязательства по Конвенции конкретизируются в дополнительных протоколах, подготовленных в развитие ее положений Исполнительным органом, созданным на основании Конвенции. В протоколах предусматриваются конкретные обязательства государств по сокращению выбросов вредных веществ в атмосферу, в частности серы и окислов азота — главных «виновников» кислотных дождей.

Важнейшей составной частью атмосферы, нуждающейся в особой защите, является озоновый слой (озоносфера), который предохраняет живые организмы на Земле от вредного воздействия коротковолнового ультрафиолетового излучения солнца. Разрушителем озонового слоя является хлор, который входит в состав хлорфторуглеродов и других соединений, которые используются как летучие вещества в аэрозолях и как охладители в холодильных установках. Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. была призвана защитить озоновый слой. Она предусматривала основополагающие обязательства государств, касающиеся наблюдения, исследований и обмена информацией, принятия надлежащих законодательных и административных мер и их гармонизации, формирования согласованных мер, процедур и стандартов и сотрудничества с международными организациями в целях имплементации. На основании этих положений государства — участники Конвенции в 1987 г. приняли Монреальский протокол, выполнение положений которого должно было бы привести к сокращению на 50% веществ, разрушающих озоновый слой, к 2000 г. Однако то обстоятельство, что Протокол допускал увеличение производства соединений хлора развивающимися государствами на 10% от уровня 1986 г., заставляло сомневаться в его действенности. Вообще было очевидно, что развивающиеся государства, использующие соединения

хлора, не справятся с обязательствами по сокращению их производства в связи с финансовыми и техническими трудностями по замене этих веществ на безвредные для озонового слоя аналоги.

Серьезность проблемы сохранения озонового слоя требовала безотлагательного решения. Такое решение было найдено и до сих пор остается уникальным примером сотрудничества развитых и развивающихся государств в недопущении разрушения природного объекта. Принятые в 1990 г. поправки к Монреальскому протоколу предусматривали не только поэтапное сокращение вплоть до полного прекращения производства пяти групп различных веществ, но и создание развитыми государствами фонда помощи развивающимся государствам для приобретения последними новых технологий, без чего выполнение ими требований Протокола было бы невозможно. Протокол также ограничил или запретил торговлю веществами, на которые он распространил свое действие, в отношении государств – неучастников Протокола, что должно ограничить распространение этих веществ в их странах. В настоящее время, очевидно, можно будет проводить сопоставления между созданным тогда фондом помощи развивающимся странам и недавно созданным Зеленым климатическим фондом в рамках Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 г., когда последний начнет полноценно функционировать.

Необходимость снижения и устранения так называемого парникового эффекта (т.е. глобального потепления климата) является еще одной проблемой международно-правовой охраны атмосферы. Главными причинами потепления климата признаются выбросы в атмосферу CO_2 и других веществ (парниковых газов), а также опустынивание (леса поглощают CO_2) и уничтожение лесных массивов путем сжигания, в результате чего выбрасывается к тому же дополнительное количество CO_2 . Кроме того, по мнению некоторых ученых, существует взаимосвязь между «парниковым эффектом» и уменьшением озонового слоя. В 1992 г. на Конференции в Рио-де-Жанейро была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата. В самой Конвенции предусмотрены лишь общие обязательства по обмену информацией и другим видам сотрудничества государств. На основании Рамочной конвенции создан ее «высший орган» – Конференция сторон, наделенная правом принимать решения для эффективной имплементации Конвенции, которые согласно ее положениям могут принимать форму протоколов к Конвенции. Один такой протокол был принят Конференцией сторон в 1997 г. в Киото – Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. 16 февраля 2005 г. он вступил в силу.

В соответствии с Протоколом развитые государства приняли на себя обязательства по сокращению своих общих выбросов парниковых газов (приведенных в Приложении «А» к Протоколу) по меньшей мере на 5% по сравнению с уровнями 1990 г. и в период с 2008 г. по 2012 г. Согласно этим установкам Европейский союз должен снизить совокупный объем выбросов на 8%, Япония — на 6%. Кроме того, со вступлением Протокола в силу начал действовать международный углеродный рынок, режим функционирования которого позволяет развитым промышленным государствам продавать и покупать квоты (кредиты) выбросов парниковых газов, что в свою очередь должно повысить экономическую эффективность и целесообразность снижения выбросов этих веществ в атмосферу.

Протокол ввел в действие еще два механизма снижения выбросов углекислого газа — механизм чистого развития и механизм совместного осуществления. Суть *механизма чистого развития* состоит в том, что развитые страны могут реализовать проект, сокращающий или удаляющий выбросы углекислого газа, в одной из развивающихся стран и это будет засчитано данному развитому государству в счет выполнения им своих обязательств по сокращению выбросов CO₂ и других парниковых газов. *Механизм совместного осуществления* позволяет одному развитому государству заработать сокращение выбросов в результате осуществления проекта по сокращению или устранению выбросов в другом развитом государстве.

На последней Конференции ООН по изменению климата, проходившей в Дурбане, Южная Африка, с 28 ноября по 9 декабря 2011 г., действие Киотского протокола было продлено и было принято компромиссное решение о том, что должно быть разработано новое всеобщее соглашение о сокращении выбросов парниковых газов. На этой Конференции был запущен механизм Зеленого климатического фонда (принят учредительный документ и избран управляющий орган Фонда) в целях оказания финансовой помощи развивающимся странам в деле выполнения ими своих обязательств по Киотскому протоколу.

С 2013 г. начинается второй период действия обязательств по Киотскому протоколу (срок окончания — 2020 г.).

Текущее выполнение сторонами Протокола своих обязательств по снижению выбросов парниковых газов отражается в ежегодных докладах Конференции сторон Рамочной конвенции, действующей в качестве сессии сторон Киотского протокола.

Рассмотрение итогов выполнения первого периода действия обязательств по Киотскому протоколу на очередной Конференции сторон

Конвенции – сессии сторон Протокола, которая состоялась в ноябре–декабре 2012 г. в Дохе, Катар, показало, что, несмотря на усилия сторон по выполнению своих обязательств, совокупные глобальные выбросы парниковых газов продолжали увеличиваться.

Новые обязательства по Киотскому протоколу на второй период сводятся к тому, что совокупные выбросы развитых государств-участников должны быть снижены на 25–40% по сравнению с уровнями 1990 г.

Значение Киотских обязательств в глобальном масштабе значительным образом снижается отказом такой индустриальной державы, как Соединенные Штаты Америки, от ратификации Киотского протокола. Еще одно промышленно развитое государство – Канада – вышло из числа сторон Протокола в 2012 г.

Охрана животного и растительного мира. Осознание опасности исчезновения видов животных и растений привело к тому, что каждый вид в отдельности и все разнообразие видов в совокупности, иными словами, само биологическое разнообразие видов превратилось в объект международно-правовой защиты. На Конференции в Рио-де-Жанейро 1992 г. была открыта для подписания Конвенция о биологическом разнообразии (вступила в силу 29 декабря 1993 г.). Понятие биологического разнообразия определяется в Конвенции как разнообразие среди живых организмов, происходящих от любых источников, в том числе сухопутных, морских и иных водных систем и экологических комплексов, частями которых они являются; оно включает в себя разнообразие внутри одного и того же вида, разнообразие видов, а также разнообразие экосистем.

Основным обязательством по Конвенции является сохранение видов и экосистем и их «устойчивое» (не ведущее к сокращению и исчезновению) использование. Основным источником биоразнообразия на Земле в настоящее время – развивающиеся страны, поэтому именно они являются главным поставщиком ресурсов для развития биологических технологий (технологий по созданию новых или модифицированных продуктов на основе живых организмов). Важно, что Конвенция подчеркивает суверенные права государств на свои биоресурсы. Вместе с тем она призывает государства предоставлять другим государствам доступ к своим биоресурсам и не создавать им в этом ограничений, не соответствующих целям Конвенции. В обмен на это развивающиеся государства получают доступ к биотехнологии. Передача им биотехнологии должна осуществляться на справедливых и наиболее благоприятных условиях. В Конвенции предусматривается также финансовый механизм, от успешного функционирования кото-

рого, очевидно, во многом будут зависеть успехи как по сохранению биоразнообразия, так и по получению развивающимися государствами благ от развития биотехнологии, доступ к которой может быть затруднен необходимостью соблюдения патентного права и защиты интеллектуальной собственности в развитых государствах.

В 2003 г. вступил в силу дополнительный протокол к Конвенции о биологическом разнообразии – Картахенский протокол по биобезопасности. Протокол предусматривает меры по безопасности передачи и использования живых модифицированных организмов, а также по безопасному обращению с ними.

В 2010 г. был принят Нагойско-Куала-Лумпурский Дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности. Его назначение в основном состоит в унификации национального законодательства в этой области. Дополнительный протокол вступил в силу в марте 2012 г.

Наряду с Конвенцией о биологическом разнообразии 1992 г. продолжают действовать заключенные ранее международно-правовые документы, имеющие целью сохранение отдельных видов дикой природы, в особенности тех, которые находятся под угрозой исчезновения. В этом отношении особенно важна Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г. По свидетельству ученых, почти 40% видов позвоночных, которым в настоящее время грозит вымирание, находятся в этом состоянии из-за того, что они становились объектом охоты в целях торговли. Конвенция предусматривает, что в отношении торговли видами, перечисленными в Приложении I, требуется разрешение как на экспорт, так и на импорт, такие разрешения должны выдаваться государством происхождения, государством – посредником в торговле и государством-импортером. Это положение направлено в сущности на полное свертывание торговли этими видами. В отношении видов, приведенных в Приложении II, торговля разрешается, однако строго регулируется. Наименьшей степенью защиты, по Конвенции, пользуются виды, перечисленные в Приложении III к Конвенции.

В области защиты отдельных видов животного и растительного мира важное место также занимают конвенции, касающиеся разделяемых живых ресурсов: Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных 1979 г., Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, 1971 г. и др. Отдельной областью международно-правового сохранения живой природы является охрана и устойчивое

использование морских живых ресурсов. Всеобъемлющая Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит основополагающие принципы этого вида регулирования (разд. 2 ч. VII «Открытое море»). Согласно Конвенции все государства имеют право на рыболовство при условии соблюдения, во-первых, их договорных обязательств и, во-вторых, прав и обязанностей, а также интересов прибрежных государств в отношении видов, обитающих в их исключительных экономических зонах, и пресноводно-морских далеко мигрирующих видов. Договорными обязательствами государств, о которых идет речь в Конвенции, являются прежде всего двусторонние и многосторонние соглашения заинтересованных государств. Применительно же к таким видам ресурсов, как далеко мигрирующие и пресноводно-морские виды, в 1995 г. было заключено на основании Конвенции ООН 1982 г. специальное соглашение о промысле и сохранении этих видов.

Кроме того, в Конвенции ООН 1982 г. говорится, что в отношении морских млекопитающих государства осуществляют деятельность по их использованию и сохранению через надлежащие международные организации. Одна такая международная организация была создана еще в 1946 г. на основании Международной конвенции о регулировании китобойного промысла – Международная китобойная комиссия. В настоящее время действует объявленный этой Комиссией мораторий на коммерческий китобойный промысел.

16.5. Защита окружающей среды как часть регулирования отдельных видов деятельности государств

Как говорилось выше, некоторые виды деятельности государств требуют, чтобы в отношении них принимались особые меры безопасности, в том числе в целях обеспечения охраны окружающей среды. Особенности этого регулирования является то, что многие из этих вопросов входят составной частью в компетенцию международных организаций, созданных государствами для регулирования этих видов деятельности. К таким видам деятельности прежде всего относятся использование атомной энергии, гражданская авиация, космическая деятельность, трансграничное перемещение вредных отходов и некоторые другие.

Использование ядерной энергии. После того как в 1963 г. был подписан Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия

в атмосфере, космическом пространстве и под водой, радиоактивное состояние окружающей среды, в частности атмосферы, несколько улучшилось. Одновременно происходило осознание того, что не только испытание и применение ядерного оружия, но и мирная ядерная деятельность по производству электроэнергии (т.е. функционирование так называемого ядерного топливного цикла – ЯТЦ, включающего добычу ядерного сырья, производство ядерного топлива, сжигание топлива в ядерном реакторе, удаление и (или) захоронение ядерных отходов) и использованию ядерной энергии для других целей (сельскохозяйственных, промышленных, научных, медицинских и т.п.) может потенциально привести к радиоактивному загрязнению. Поэтому международная организация, учрежденная государствами для сотрудничества в области атомной энергии, – МАГАТЭ – постоянно имеет в повестке дня своих сессий вопросы защиты окружающей среды. Этой организацией создана совокупность рекомендаций, призванных помочь государствам в создании единообразного механизма национального регулирования этих вопросов. Под эгидой МАГАТЭ выработаны также международные договоры, содержащие положения, направленные на охрану окружающей среды от радиоактивного загрязнения. К таким договорам относятся Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации и Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии, подписанные 26 сентября 1986 г., Конвенция о ядерной безопасности 1994 г. и Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.

Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г. устанавливает право любого государства-участника обратиться за помощью к другому государству-участнику или к МАГАТЭ в случае ядерной аварии независимо от того, произошла ли авария на его территории или под его юрисдикцией или в каком-либо ином месте. Государство, к которому обращен такой запрос о помощи, обязано рассмотреть его и «безотлагательно» принять решение о том, в состоянии ли оно оказать запрашивающему государству такую помощь. Обязанность оказывать помощь, таким образом, Конвенция не устанавливает. Вместе с тем она предусматривает порядок оказания помощи в случае положительного решения государства, к которому обращен запрос (руководство помощью и контроль за ней, компетентные органы и пункты связи, возмещение затрат и др.). В отношении МАГАТЭ Конвенция предусматривает, что государства-участники «просят Агентство» оказывать помощь государствам – участникам Конвенции

или государствам – членам Агентства по их просьбе. В соответствии с Конвенцией Агентство предоставляет «соответствующие средства, предназначенные для проведения первоначальной оценки» аварии.

Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г. устанавливает обязанность всех государств-участников «незамедлительно» оповещать государства, участвующие в Конвенции, которые пострадали или могут пострадать от трансграничного выброса радиоактивных веществ в результате аварии на любом ядерном реакторе или на любой установке ЯТЦ. Они могут делать это непосредственно или через МАГАТЭ, а также должны оповестить само Агентство. При этом государства должны предоставлять информацию, чтобы «свести к минимуму» последствия от ядерной аварии в государствах, которые могут им подвергнуться.

Конвенция о ядерной безопасности 1994 г. предусматривает обязательство применять основополагающие принципы безопасности ядерных установок. Среди таких принципов – обязательство каждой стороны по созданию и поддержанию национальной законодательной и регулирующей основы в области безопасности, а также по учреждению регулирующего органа для реализации этой законодательной и регулирующей основы. Конвенция содержит общие требования к ядерной безопасности (т.е. к выбору площадки и к ее эксплуатации).

Конвенция предусматривает, что на этапе выбора площадки для строительства государства должны консультироваться с другими государствами, которые расположены вблизи такой установки и могут подвергнуться воздействию со стороны этой установки. Кроме того, в Конвенции устанавливается обязанность государств проводить на этапе выбора площадки оценку вероятного воздействия предлагаемой установки на окружающую среду.

Поскольку Конвенция содержит только общие принципы в области ядерной безопасности, особую значимость приобретает механизм проверки взаимных обязательств и сотрудничества государств: совещания по рассмотрению докладов, в которых стороны сообщают о мерах, принятых ими во исполнение каждого из обязательств по Конвенции.

Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г., как и Конвенция о ядерной безопасности 1994 г., содержит только общие принципы безопасности. Она тоже предусматривает консультации с заинтересованными государствами и оценку вероятного воздействия на этапе выбора площадки для установки для обращения с отработавшим топливом или для захоронения ядер-

ных отходов. В самом общем виде Конвенция содержит также положения о трансграничном перемещении ядерного топлива и отходов: оно должно происходить только с разрешения и по предварительному уведомлению государства назначения.

В марте 2011 г. в результате разрушительного землетрясения и цунами произошла авария на японской АЭС «Фукусима-1». Она заставила вновь обратиться к вопросу о ядерной безопасности, в первую очередь об экологической безопасности ядерной энергии, и запустить соответствующие механизмы: в настоящее время созываются внеочередные международные совещания; в Японии работают международные миссии; пересматриваются и принимаются критерии для проведения тестирования ядерных установок (в частности, в плане готовности к экологическим бедствиям); проводятся другие мероприятия на международном уровне. В августе 2012 г. состоялось внеочередное совещание в рамках Конвенции о ядерной безопасности, посвященное урокам, извлеченным из аварии на «Фукусиме-1». Никаких радикальных решений на нем принято не было, но было решено продолжать начатую работу по оценке уроков аварии и обмениваться информацией по этому вопросу.

Использование гражданской авиации. Деятельность по использованию гражданской авиации, разумеется, не связана с риском столь же разрушительных последствий, какие могут быть от ядерной деятельности, однако и она может вызвать значительное загрязнение окружающей среды. Созданная для сотрудничества в области гражданской авиации, ИКАО занимается также вопросами охраны окружающей среды от воздействия воздушных судов и аэропортов. На Стокгольмской конференции 1972 г. ИКАО подчеркнула свое намерение сохранять инициативу при определении основных направлений политики во всех вопросах авиации, связанных с охраной окружающей среды, и не передавать эту инициативу другим организациям. Деятельность ИКАО в области охраны окружающей среды выражается в принимаемых ею стандартах и рекомендуемой практике по вопросам авиационного шума, эмиссии авиационных двигателей и планирования аэродромов и землепользования. Эти стандарты и рекомендуемая практика помещаются в специальном Приложении 16 к Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., озаглавленном «Охрана окружающей среды». В Приложении в числе прочих положений предусматривается сертификация воздушных судов по шуму и эмиссии авиационных двигателей, которую должно осуществлять государство регистрации воздушного судна. ИКАО, так же как и МАГАТЭ, сотрудничает с ЮНЕП, а также с ВОЗ, ВМО и другими специализированными

ми учреждениями и организациями системы ООН в области охраны окружающей среды и принимает участие в международных форумах, посвященных этим проблемам.

Космическая деятельность. С самого начала космической эры государства осознавали опасность привнесения инородных веществ в природную среду Земли из космоса, а также загрязнения космической среды. Поэтому уже в Договоре по космосу 1967 г. содержится положение о том, что государства – участники Договора, осуществляя космическую деятельность, будут избегать вредного загрязнения космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, а также неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки внеземного вещества. В настоящее время в повестке дня Комитета ООН по космосу – основного органа, занимающегося кодификацией международного космического права, – стоит вопрос о таком отдельном аспекте загрязнения космического пространства, каким является космический мусор. Этот мусор образуется из частей третьих ступеней ракет-носителей, осколков, появляющихся в результате столкновений космических объектов или объектов с уже находящимися там частицами мусора, а также аварийных взрывов на околоземных орбитах и т.п. Космический мусор на сегодняшний день представляет собой опасность прежде всего для космических объектов, находящихся на околоземных орбитах (создавая угрозу для функционирования солнечных батарей, антенн и другого уязвимого оборудования), и для космонавтов, работающих в открытом космосе. Юридическое решение вопроса о космическом мусоре зависит от технических возможностей и предложений и на настоящий момент продолжает оставаться на рассмотрении Комитета ООН по космосу и его Юридического и Научно-технического подкомитетов. В последнее время этот вопрос изучается в рамках созданной по инициативе Научно-технического подкомитета Рабочей группы по долгосрочной «устойчивости» космической деятельности (*Long-term Sustainability of Outer Space Activities Working Group*).

Деятельность по трансграничной перевозке опасных отходов. В настоящее время она регулируется Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением 1989 г. (Конвенция не распространяется на ядерные отходы, а также на отходы, образующиеся вследствие нормальной деятельности морского транспорта; список опасных отходов содержится в Приложении I к Конвенции). Вопрос о трансграничной перевозке опасных отходов встал в связи с необходимостью предотвратить превращение некоторых государств в мировые мусорные свалки. Речь идет прежде всего о развивающихся

государствах. Несмотря на то, что они расходуют на переработку и удаление отходов значительно меньшие суммы по сравнению с развитыми государствами, получение даже небольшого валютного поступления побуждает их принимать на переработку иностранные отходы. Однако сегодня большая часть перевозок опасных отходов осуществляется между самими развитыми государствами. Так, Англия является самым крупным импортером отходов в Европе, от переработки этих отходов она получает высокие доходы. Вместе с тем импорт опасных отходов в страны Восточной Европы и развивающиеся государства неуклонно возрастает. Несовершенство внутреннего законодательства и, что еще важнее, механизма контроля и исполнения требования закона может привести к серьезным последствиям для окружающей среды при перевозках опасных отходов в эти государства. На проблему охраны окружающей среды при перевозках опасных отходов впервые обратила внимание ЮНЕП, создавая рабочую группу технических экспертов и юристов, результатом работы которой стала Базельская конвенция (вступила в силу в 1992 г., Россия присоединилась в 1995 г.). В настоящее время Базельская конвенция представляет собой единственный форум глобального масштаба, в рамках которого ставятся, рассматриваются и решаются все вопросы, связанные с деятельностью по обращению с опасными отходами в мире.

Главные принципы Базельской конвенции сводятся к следующему: производство опасных и других отходов в пределах каждого государства-участника должно быть сведено к минимуму, трансграничную перевозку опасных и других отходов надлежит свести к минимуму и осуществлять таким образом, чтобы обеспечить защиту здоровья человека и окружающей среды.

Согласно Конвенции государства-участники могут вообще запретить импорт отходов в свою страну. В этом случае все другие государства-участники должны запретить экспорт из своих стран отходов в эти государства. Запрещается экспорт отходов в район Антарктики. Важное положение Конвенции о том, что экспорт должен допускаться, только если государство экспорта не обладает собственными техническими и другими возможностями для безопасного удаления отходов, значительно ослаблено последующим положением о том, что стороны могут определить иные критерии для перевозки (не противоречащие целям Конвенции).

В Конвенции создан механизм регулирования перевозки: государство экспорта уведомляет все заинтересованные государства о предполагаемой перевозке. Государство импорта, получив такое уведомление,

может разрешить или запретить перевозку. Перевозка осуществляется только по получении письменного согласия государства импорта на такую перевозку. Вообще заслуга Конвенции состоит в том, что любая перевозка отходов становится гласной, и это само по себе является действенным средством обеспечения выполнения Конвенции. С другой стороны, она объявляет все перевозки, совершаемые в нарушение Конвенции, незаконными и требует от всех государств-участников принять юридические и административные меры по предотвращению и наказанию поведения, не соответствующего Конвенции.

Африканские страны в 1991 г. заключили региональную Бамакскую конвенцию о запрете импорта в Африку опасных отходов и о контроле за трансграничным перемещением опасных отходов в пределах Африки (эта Конвенция включает в свой предмет регулирования ядерные отходы).

За пределами действия Базельской и Бамакской конвенций осталось трансграничное перемещение не отходов, а самих отходовных производств (эта проблема существует, в частности, в отношениях между США и Мексикой). Очевидно, что она требует специального регулирования.

Формирование и развитие международного права охраны окружающей среды — результат масштабной и кропотливой работы участников правотворческого процесса, в первую очередь субъектов международного права. Принципы МПОС имеют не только юридическое, но и мировоззренческое значение. МПОС — важный фактор в деле сохранения биосферы и человеческих цивилизаций на Земле.

Вопросы для обсуждения

1. Что такое международное право охраны окружающей среды?
2. Каковы принципы международного права охраны окружающей среды?
3. Каково место принципов международного права охраны окружающей среды в системе его норм?
4. Каковы основные природные объекты международно-правовой охраны окружающей среды?
5. Какие основные международно-правовые документы регулируют охрану среды Мирового океана?
6. Какие международно-правовые документы предусматривают меры по охране атмосферы и предотвращению изменения климата? Каково значение Киотского протокола 1997 г. к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г.? Какие механизмы он предусматривает для выполнения государствами своих обязательств?

7. К чему сводятся основные положения Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.?

8. Каковы основные международно-правовые документы, призванные обеспечить охрану окружающей среды при осуществлении государствами ядерной деятельности?

9. В чем заключается основное предназначение Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением 1989 г.?

Литература

- Виноградов С.В.* Международное право и охрана атмосферы. М., 1987.
Действующее международное право. В 3 т. М., 1997. Т. 3. Разд. 24.
- Колбасов О.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.
Курс международного права. В 7 т. Т. 5. М., 1992. С. 280–330.
- Международное экологическое право: Учебник / Отв. ред. Р.М. Валеев. М., 2012.
- Сперанская Л.В.* Международно-правовая охрана морской среды. М., 1978.
- Тимошенко А.С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1985.
- Чичварин В.А.* Охрана природы и международные отношения. М., 1970.

ГЛАВА 17. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПРЕСТУПНОСТИ. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВОСУДИЕ

17.1. Методология и понятийный аппарат. – 17.2. Основные направления и формы международного сотрудничества в борьбе с преступностью. – 17.3. Органы ООН, занимающиеся вопросами противодействия преступности. – 17.4. Интерпол – Международная организация уголовной полиции. – 17.5. Международное контртеррористическое сотрудничество государств и международных организаций. – 17.6. Международное уголовное правосудие.

17.1. Методология и понятийный аппарат

Со словом «преступность» во все времена связывали покушение на безопасность и благополучие, спокойствие и стабильность человека и общества. Однако с появлением и ростом транснациональных и организованных форм уголовной преступности, терроризма, международного терроризма преступность стала угрожать не только общественной безопасности, но и национальной (государственной) безопасности, а также международной безопасности.

Соответственно, совершенствуются национальные и международные приемы и способы контроля над преступностью, предупреждения, пресечения и борьбы с ней, ресоциализации и изоляции преступников, учреждения и деятельности органов уголовной юстиции.

Существуют два уровня сотрудничества по предупреждению преступности и борьбе с ней:

– национальный (внутригосударственный) – как системы органов полиции (милиции; уголовной юстиции), опирающиеся на национальное и международное право и обеспечивающие национальный правопорядок и общественную безопасность. В необходимых случаях к ним подключают органы (государственной, национальной) безопасности,

если систематически совершаются акты организованной преступности и терроризма. И те и другие государственные органы в пределах своей компетенции используют механизмы международного сотрудничества в борьбе с преступностью;

– международный – как органы и международные организации, созданные для борьбы с общеуголовной преступностью (Интерпол) и для контроля, пресечения и борьбы с организованной преступностью и терроризмом (например, Контртеррористический комитет ООН, Антитеррористический центр СНГ). Свое место в борьбе с преступлениями против мира, военными преступлениями и преступлениями против человечности (международные уголовные преступления) занимают *ad hoc* органы международной уголовной юстиции и Международный уголовный суд.

Таким образом, международное сотрудничество развивается в борьбе как с общеуголовной преступностью, так и с более опасными видами преступлений (например, терроризмом), с применением как старых форм и способов (например, экстрадиция и правовая помощь по уголовным расследованиям), так и новых институциональных органов, созданных институтами власти – субъектами международного права для борьбы с конкретными видами национальных и международных преступлений.

Эти органы опираются на международное право, национальное право, а также на собственные правовые основания – уставы и решения международных организаций, их создавших.

При решении проблем научно-практической адекватности видов преступлений и международных способов и систем противодействия им необходимо учитывать следующее:

1. Основная ответственность за контроль и противодействие преступлению ложится на национальные (внутригосударственные) системы предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями. Международные и международно-правовые приемы и способы противодействия преступности играют вспомогательную, но все более возрастающую роль и все чаще носят системный характер.

2. Количество, качество, оснащенность и др. национальных и международных систем противодействия преступности, отдельным видам преступлений должны соответствовать количеству и степени опасности преступлений, совершаемых в регионе государства, государстве, на международном уровне, – от этого напрямую зависит состояние национального и международного правопорядков.

3. Преступления, совершаемые на национальном и международном уровне, можно подразделить на следующие группы:

а) международные преступления государства – агрессия, геноцид, колониализм и др.;

б) преступления физического лица (группы лиц):

– международные уголовные преступления – преступления против мира, военные преступления и преступления против человечности;

– национальные (внутригосударственные) преступления согласно уголовному законодательству государства;

в) транснациональные (трансграничные) преступления – акты терроризма, незаконный оборот наркотиков, незаконная торговля оружием, морское пиратство, торговля женщинами и детьми и др.

4. Каждому виду преступлений должны отвечать юридические и фактические меры и способы (национальные и международные) противодействия им.

5. Противодействие преступности – это не только деятельность силовых и правоохранительных органов, но и соответствующая законная деятельность элементов гражданского общества.

6. К главным научно-практическим проблемам существующих международных приемов, способов и систем противодействия преступлениям относятся:

– нечеткая, противоречивая международно-правовая квалификация конкретных преступлений или отсутствие таковой;

– наделение существующих систем противодействия преступлениям (типа Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН) главным образом информационно-аналитическими полномочиями;

– сложность взаимодействия национальных и международных систем противодействия преступлениям, включая взаимодействие международного права и национального права;

– отсутствие обоснованных и оправдывающих себя научных прогнозов относительно тенденций формирования и перспектив конкретных преступлений;

– непонимание высокой степени угроз для всех видов безопасности (личности, общества, государства, мирового сообщества), исходящих от «привычных», «старых» общеуголовных деяний – актов терроризма, преступного наркобизнеса, незаконной торговли оружием;

– неподготовленность национальных и международных систем противодействия тем преступлениям, которые носят (могут носить) виртуальный характер (не существуют, но могут существовать), с учетом и в условиях расширяющихся и усложняющихся информационных войн.

7. Средства борьбы с преступлениями примерно на шаг (в лучшем случае) отстают от приемов и способов, в частности, организованной преступной деятельности; международные системы должны постоянно анализировать ситуации и использовать самые современные приемы и способы противодействия преступлениям.

17.2. Основные направления и формы международного сотрудничества в борьбе с преступностью

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью — это специфическая деятельность государств и других участников международного общения в сфере предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями. Объем, основные направления и формы этого сотрудничества определяются содержанием и особенностями преступности как явления конкретного общества, в значительной степени — национальной политикой государства в борьбе с преступностью и терроризмом. Вместе с тем сотрудничество государств в этой сфере тесно связано с определенным историческим уровнем развития международного сотрудничества и (или) противостояния в целом в политической, социально-экономической, гуманитарной, культурной, правовой, военной и других областях, включая обеспечение безопасности личности, национального общества, государства и мирового сообщества (см. гл. 24).

Общепризнанным центром, организующим и координирующим международные связи, является Организация Объединенных Наций — универсальная межправительственная организация, действующая на основании специального международного договора — Устава и Статута Международного суда ООН.

Основной задачей ООН, согласно ее Уставу, является обеспечение и поддержание мирных отношений на Земле, однако ООН успешно содействует сотрудничеству государств и в иных производительных направлениях. Одной из сфер такого сотрудничества является обмен опытом в области предупреждения преступности, борьбы с ней и содействия гуманному ресоциализационному обращению с правонарушителями. Эта сфера — сравнительно новое направление деятельности органов ООН, начало которому было положено в 1950 г., когда была упразднена Международная уголовная и пенитенциарная комиссия — МУПК (создана в 1872 г.), а ее функции приняла на себя Организация

Объединенных Наций. К борьбе с терроризмом ООН активно подключилась с 1972 г.

Для данной области сотрудничества специфическим является прежде всего то, что она затрагивает, как правило, сугубо внутренние аспекты жизни конкретных государств. Причины, порождающие преступность, равно как и меры предупреждения и борьбы с ней, средства перевоспитания лиц, совершивших преступления, формируются и развиваются в каждом государстве по-своему. Они испытывают влияние основных политических и социально-экономических, а также таких конкретных факторов, которые обуславливаются особенностями сложившихся в тех или иных государствах правовых систем, исторических, религиозных, культурных традиций.

Здесь, как и в других областях сотрудничества, касающихся проблем экономического, культурного и гуманитарного характера, требуется точное и неуклонное соблюдение норм и принципов, закрепленных в Уставе ООН, составляющих прочный фундамент, на который должна опираться деятельность ООН.

Ряд факторов предопределяет актуальность и развитие международного сотрудничества в области предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями: существование преступности как объективно обусловленного социального явления конкретного общества вызывает необходимость обмена накопленным государствами опытом борьбы с ней; у международной общественности все большее беспокойство вызывают правонарушения и преступные действия транснациональных преступных объединений; большой ущерб причиняет организованная преступность — неотъемлемая и все увеличивающаяся часть общеуголовной преступности; существенной проблемой для государств остается незаконный оборот наркотиков, угон самолетов, пиратство, торговля женщинами и детьми, «отмывание» денег (легализация преступных доходов), акты терроризма и международного терроризма.

В настоящее время сложился ряд направлений международного сотрудничества по предупреждению преступности, борьбе с ней и обращению с правонарушителями, существующих на двустороннем, региональном и универсальном уровне.

Основными такими направлениями являются следующие:

- выдача преступников (экстрадиция) и оказание правовой помощи по уголовным делам;
- научно-информационное (обмен национальным научным и практическим опытом, обсуждение проблем и проведение совместных исследований);

– оказание профессионально-технической помощи государствам в их борьбе с уголовной преступностью и терроризмом;

– договорно-правовая координация борьбы с преступлениями, затрагивающими несколько государств (сотрудничество государств по борьбе с отдельными видами преступлений на основе международных соглашений);

– национально-правовое и международно-правовое учреждение и деятельность международных институциональных органов и организаций по противодействию преступности и органов и организаций международной уголовной юстиции (*ad hoc* и на постоянной основе).

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью осуществляется в двух основных формах: в рамках международных органов и организаций (межправительственных и неправительственных) и на основании международных соглашений.

К основным источникам (формам), составляющим правовую основу сотрудничества государств в рассматриваемой сфере, относятся:

– многосторонние международные соглашения, такие как Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 г., другие конвенции о борьбе с отдельными видами преступлений (незаконный оборот наркотиков, терроризм, незаконная торговля оружием и т.п.);

– региональные международные соглашения, такие как Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 г.;

– договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции, например соглашения, подписанные европейскими государствами;

– двусторонние соглашения, такие как Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1999 г.;

– соглашения – учредительные документы международных органов и организаций, занимающихся вопросами борьбы с преступностью: Устав Международной организации уголовной полиции 1956 г., Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. и др.;

– межведомственные соглашения, например договоры МВД России с соответствующими ведомствами других государств о сотрудничестве;

– национальное законодательство, прежде всего уголовные и уголовно-процессуальные кодексы и иные уголовные законы.

Как представляется, в связи со спецификой таких преступлений и преступных явлений, как *терроризм* и *международный терроризм*,

и в связи с особенностями организационно-правовых способов борьбы с ними настала пора решать вопрос о создании межсистемной (национальное право и международное право) отрасли права – «Антитеррористическое право».

Исследуя связь ООН и развития направлений и форм международного сотрудничества в борьбе с преступностью и терроризмом, отметим, что после победы государств – членов антигитлеровской коалиции над фашизмом и милитаризмом, решающий вклад в разгром которых внес Советский Союз, международное общение приобрело качественно новые характер и масштабы, в том числе и в рассматриваемой области.

В период после Второй мировой войны быстро увеличивалось число межправительственных и неправительственных международных организаций, среди которых центральное место по праву заняла созданная в 1945 г. Организация Объединенных Наций.

Положения Устава ООН дали хорошую юридическую основу для развития всего комплекса международных отношений, а также для деятельности самой ООН в качестве всемирной организации безопасности и координатора сотрудничества в различных областях и сферах.

ООН непосредственно занимается проблемами борьбы с уголовной преступностью с 1950 г., в известной мере содействуя, координируя или поощряя развитие направлений и форм международного сотрудничества в этой области.

Заклучены и действуют двусторонние и региональные соглашения о выдаче преступников. Этому институту уделяют внимание международные правительственные и неправительственные организации.

Институт выдачи стал играть важную роль и в связи с борьбой государств с агрессией, преступлениями против мира, преступлениями против человечности и военными преступлениями. Такова диалектика сотрудничества государств в борьбе с преступлениями и преступностью: традиционные способы борьбы с общеуголовной преступностью стали содействовать борьбе с наиболее опасными преступлениями национального и международного характера.

На договорной основе развивается международное сотрудничество в области правовой помощи по уголовным делам: по выдаче вещественных доказательств, обеспечению явки свидетелей, передаче предметов, добытых преступным путем, а также обмену соответствующими специалистами и технологиями.

Договорно-правовая координация борьбы с преступлениями, которые затрагивают интересы нескольких государств, в период после

Второй мировой войны становится все более конкретным направлением международного сотрудничества. Это объясняется тем, что совершенствуется международно-правовая основа борьбы с такими преступлениями с учетом изменения их характера и масштабов. Вместе с тем оформляется договорно-правовое признание опасности ряда иных уголовных преступлений, затрагивающих международные связи. Таким образом, в настоящее время в международных соглашениях признается необходимость координации борьбы с такими преступлениями, затрагивающими интересы нескольких государств, как фальшивомонетничество; рабство и работорговля (включая институты и обычаи, сходные с ними); распространение порнографических изданий и изделий; торговля женщинами и детьми; незаконное распространение и употребление наркотиков; пиратство; разрыв и повреждение подводного кабеля; столкновение морских судов и неоказание помощи на море; «пиратское» радиовещание; преступления, совершаемые на борту воздушного судна; преступления против лиц, пользующихся защитой согласно международному праву; захват заложников; преступление наемничества; преступления, направленные против безопасности морского судоходства; противоправные обращения с радиоактивными веществами; отмыwanie доходов, добытых преступным путем; незаконная миграция; незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств.

Российская Федерация является участником большинства соглашений такого рода; например, лишь в последние годы были подписаны Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.

После Второй мировой войны широкое развитие получило научно-информационное направление международного сотрудничества в борьбе с преступностью (обмен национальным научным и практическим опытом, обсуждение проблем и проведение совместных научных исследований).

СССР, затем Российская Федерация занимают активную позицию в развитии научно-информационного направления международного сотрудничества. Советские и российские делегации принимали участие в работе 2-го—12-го конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в различных международных встречах и симпозиумах, посвященных обмену опытом.

С начала 1960-х и до конца 1980-х годов социалистические страны систематически проводили криминалистические симпозиумы, на которых рассматривались вопросы применения технических средств в борьбе с преступностью; проведения экспертиз, основанных на достижениях химии, физики, биологии и других наук для раскрытия преступлений; тактики производства отдельных следственных действий; методики расследования различных видов преступлений, а также выявления особенностей борьбы с рецидивной преступностью, преступностью несовершеннолетних и др.

После прекращения существования СССР научно-информационное направление развивалось в рамках СНГ и Союза Россия – Белоруссия. Важным направлением деятельности государств в рамках СНГ по контролю и борьбе с терроризмом является гармонизация национального законодательства и этой сфере.

В период после Второй мировой войны полностью сложилось и расширяется и такое направление международного сотрудничества, как оказание профессионально-технической помощи государствам в их борьбе с уголовной преступностью. Если ранее оказание такой помощи происходило на двусторонней основе и эпизодически, то с конца 1940-х годов оно стало осуществляться еще и через систему органов ООН и на региональном уровне. Это направление тесно связано с научно-информационным направлением международного сотрудничества и деятельности ООН в борьбе с уголовной преступностью.

Основными видами профессионально-технической помощи в области борьбы с преступностью являются предоставление стипендий, направление экспертов и организация или содействие проведению семинаров.

ООН предоставляет стипендии для должностных лиц из числа специалистов в таких сферах борьбы с преступностью, как предупреждение преступности среди несовершеннолетних, условное осуждение и надзор за бывшими заключенными, судебная и пенитенциарная системы.

С середины 1960-х годов в связи с изменениями в количественном и географическом представительстве государств – членов ООН стипендии, как правило, стали предоставляться специалистам из стран, освободившихся от колониальной зависимости. Однако здесь возникла проблема эффективного использования полученного опыта, ибо уровень борьбы с преступностью и возможности для этого в стране пребывания стипендиата и страны, его направившей, как правило, резко различались. Позже эта проблема была относительно решена путем

создания региональных институтов ООН по подготовке специалистов из числа лиц, получающих стипендии.

Более действенным видом оказания профессионально-технической помощи в борьбе с преступностью странам, нуждающимся в ней, явилось направление экспертов по просьбе правительств соответствующих государств. Такого рода практика осуществлялась как на двусторонней основе, так и при содействии ООН и других международных организаций. В последние годы участились просьбы о проведении научных исследований в соответствующих областях, а также о разработке планов предупреждения преступности.

В целях поощрения оказания профессионально-технической помощи Генеральная Ассамблея ООН по рекомендации своего Третьего комитета приняла на 36-й сессии резолюцию «Предупреждение преступности и уголовное правосудие и развитие», в которой настоятельно призвала Департамент по техническому сотрудничеству в целях успешной реализации Программы развития ООН (ПРООН) повысить уровень своей поддержки программ технической помощи в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и поощрять техническое сотрудничество между развивающимися странами.

В 1990-е годы на новый уровень было поднято оказание профессионально-технической помощи в борьбе с преступностью в рамках Содружества Независимых Государств: в 1999 г. был заключен Договор о порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств — участников СНГ. В июне 2000 г. было одобрено Соглашение о взаимодействии между Советом Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ и Советом руководителей органов безопасности и специальных служб государств — участников СНГ, которое определяет как порядок оказания профессионально-технической помощи в борьбе с преступностью, так и порядок обмена научно-практическим опытом в этой сфере. Например, в соответствии с Соглашением соответствующие службы государств — участников СНГ должны рассматривать вопросы гармонизации национальных норм и международной нормативно-правовой основы в сферах:

— противодействия организациям и лицам, деятельность которых имеет целью осуществление террористических актов на территориях других государств;

— борьбы с незаконным производством и оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, противодействия наемничеству, установления уголовной ответственности за преступления террористического характера.

Международно-правовое учреждение и деятельность международных межправительственных организаций и институциональных представительных органов, а также органов международной уголовной юстиции как направления международного сотрудничества по противодействию преступности развиваются на глобальном, региональном и локальном уровне *ad hoc* и на постоянной основе.

Таковы основные направления международного сотрудничества в области предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями, сложившиеся в процессе длительной эволюции международного сотрудничества в политической, социально-экономической, правовой, культурной и иных областях.

Эти направления необходимо рассматривать как международную систему деятельности в области предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями, ибо каждое из них имеет свое самостоятельное значение и вместе с тем находится во взаимосвязи с другими. Они являются выражением объективных процессов международного сотрудничества в социальной и гуманитарной областях, а также в сфере безопасности и должны развиваться на основе принципов современного международного права.

После принятия Устава ООН происходило дальнейшее развитие форм сотрудничества в рамках международных органов и международных организаций, действующих в области борьбы с преступностью, а также на основании международных договоров.

Сотрудничество в рамках международных организаций в такой специфической области, как борьба с уголовной преступностью, является важным и перспективным.

Проблемы предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями рассматриваются рядом органов ООН, а также ее специализированными учреждениями. Отдельные региональные организации (Лига арабских государств, Африканский союз) тоже занимаются этими проблемами. Расширяет свою деятельность Международная организация уголовной полиции (Интерпол). Специальное внимание указанным проблемам уделяют Совет Европы, Европейский союз, ОБСЕ, ряд неправительственных международных организаций.

В 1998 г. произошел настоящий прорыв в сфере создания органов международной уголовной юстиции: был одобрен Римский статут Международного уголовного суда. 1 июля 2002 г. он вступил в силу.

Еще одной общепризнанной формой межгосударственного общения, включая сотрудничество в области борьбы с преступностью и терроризмом, являются международные договоры. Международный

договор – основной источник международного права – играет важную роль и в оформлении международных связей в области борьбы с преступностью.

Отметим в первую очередь тот факт, что международные организации, созданные для решения соответствующих проблем, действуют на основании договоров особого рода – уставов. Каждое из направлений международного сотрудничества в борьбе с преступностью получило в той или иной степени международно-правовую регламентацию в соответствующих договорах.

Общая тенденция к расширению международного сотрудничества в этой сфере связана с обеспокоенностью народов существованием преступности, мешающей их социально-экономическому и культурному развитию. Каждое государство в той или иной степени подвержено уголовной преступности и транснациональным преступлениям и поэтому стремится (хотя и с разной степенью заинтересованности) ознакомиться с опытом борьбы с ними других государств, а также передать им свой опыт. Это и составляет основу дальнейшего развития международного сотрудничества в борьбе с преступностью.

17.3. Органы ООН, занимающиеся вопросами противодействия преступности

Проблемы международного сотрудничества в борьбе с уголовной преступностью как социальные и гуманитарные вопросы рассматриваются Экономическим и социальным советом ООН. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН один раз в год, главным образом в Третьем комитете (по социальным и гуманитарным вопросам), рассматривает доклады Генерального секретаря ООН по наиболее важным проблемам международного сотрудничества по предупреждению преступности, борьбе с ней и обращению с правонарушителями. В последние годы число рассматриваемых Генеральной Ассамблеей вопросов, касающихся борьбы с преступностью, значительно увеличилось.

Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию является специализированной конференцией ООН, созываемой один раз в пять лет. Конгресс – это форум по обмену практическими установками и стимулированию национального и международного противодействия преступности.

Правовую основу деятельности Конгресса составляют резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также соответствующие реше-

ния самого Конгресса. Работа Конгресса организуется в соответствии с правилами процедуры, которые одобряются ЭКОСОС.

В соответствии с правилами процедуры Конгресса в его работе принимают участие: 1) делегаты, официально назначенные правительствами; 2) представители организаций, которые имеют постоянное приглашение участвовать в качестве наблюдателей в сессиях и работе всех международных конференций, созываемых под эгидой Генеральной Ассамблеи; 3) представители, назначенные органами ООН и связанными с ней учреждениями; 4) наблюдатели, назначенные неправительственными организациями, приглашенными на Конгресс; 5) отдельные эксперты, приглашенные на Конгресс Генеральным секретарем в их личном качестве; 6) эксперты-консультанты, приглашенные Генеральным секретарем. Если проанализировать состав участников и их право принимать решения, можно констатировать, что Конгресс в настоящее время имеет межгосударственный характер и это нашло свое закрепление в его правилах процедуры. Такой подход вполне оправдан, ибо основным участником международных отношений является государство. Официальными и рабочими языками Конгресса являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский.

Начиная с 1955 г. на Конгрессе было рассмотрено более 50 сложных тем. Многие из них были посвящены либо проблеме предупреждения преступности, что является непосредственной задачей этой международной конференции как специализированного органа ООН, либо проблеме обращения с правонарушителями. Некоторые темы касались проблем борьбы с конкретными правонарушениями, в частности с преступлениями, совершаемыми несовершеннолетними.

Всего состоялось 12 конгрессов. Последний был проведен в Сальвадоре (Бразилия) 12–19 апреля 2010 г. В соответствии с решением, принятым Генеральной Ассамблеей ООН, основной темой 12-го Конгресса была следующая: «Комплексные стратегии для ответа на глобальные вызовы: системы предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире».

В повестку дня 12-го Конгресса были включены восемь основных вопросов:

1. Дети, молодежь и преступность.
2. Терроризм.
3. Предупреждение преступности.
4. Контрабанда мигрантов и торговля людьми.
5. Отмывание денег.

6. Киберпреступность.

7. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью.

8. Насилие в отношении мигрантов и их семей.

В рамках Конгресса прошли также семинары по темам:

1. Образование по вопросам международного уголовного правосудия в поддержку принципа верховенства права.

2. Обзор наилучших видов практики ООН и другой наилучшей практики обращения с заключенными в рамках системы уголовного правосудия.

3. Практические подходы к предупреждению преступности в городах.

4. Связи между незаконным оборотом наркотиков и другими формами организованной преступности: скоординированные международные ответные меры.

5. Стратегии и наилучшие виды практики по предупреждению преступности исправительных учреждений.

Конгресс вновь продемонстрировал свои уникальные возможности научно-теоретического и практического всемирного форума по противодействию социально-политическому, экономическому злу — преступности.

Наряду с основной функцией Конгресс осуществляет и специальные функции: регулирующие, контрольные и оперативные.

Свои функции Конгресс выполняет совместно с Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, созданная в 1992 г., унаследовала в главном функции Комитета ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней. Комитет работал с 1971 по 1991 г. Его основной задачей являлось обеспечение многосторонней профессиональной экспертизы, необходимой при решении вопросов социальной защиты (п. 5 резолюции 1584 ЭКОСОС). В его состав входили эксперты в личном качестве.

В 1979 г. методом консенсуса была одобрена разработанная экспертом от СССР в Комитете профессором С.В. Бородиным, сначала Комиссией социального развития, а затем самим ЭКОСОС, резолюция 1979/19, которая определила функции Комитета. Резолюция имеет целенаправленный характер и основывается на принципах суверенного равенства государств и невмешательства в их внутренние дела. Характеризуя ее в целом, можно сказать, что она отражает сбалансированный и реальный подход к двум связанным, но самостоятельным областям: одна — борьба с преступностью, другая — международное

сотрудничество и деятельность ООН в борьбе с этим явлением. В преамбуле резолюции зафиксирован тот непреложный факт, что основную ответственность за решение проблем предупреждения преступности и борьбы с ней несут национальные правительства, а ЭКОСОС и его органы обязуются оказывать содействие международному сотрудничеству в этом деле и не берут обязательств по организации непосредственной борьбы с преступностью.

В резолюции 1979/19 достаточно полно и четко определены основные функции Комитета ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней, которые в 1992 г. перешли к Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, подняв их на межправительственный уровень:

- подготовка конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями с целью рассмотрения и содействия внедрению более эффективных методов и способов предупреждения преступности и улучшения обращения с правонарушителями;

- подготовка и представление на утверждение компетентных органов ООН и конгрессов программ международного сотрудничества в области предупреждения преступности, осуществляемого на основе принципов суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела, и других предложений, связанных с предупреждением правонарушений;

- оказание помощи ЭКОСОС в координации деятельности органов ООН по вопросам, касающимся борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями, а также разработка и представление заключений и рекомендаций Генеральному секретарю и соответствующим органам ООН;

- содействие обмену опытом, накопленным государствами в области борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями;

- обсуждение наиболее важных профессиональных вопросов, составляющих основу для международного сотрудничества в области борьбы с преступностью, в частности вопросов, относящихся к предупреждению и сокращению преступности.

Резолюция 1979/19 способствовала и способствует развитию направлений и форм международного сотрудничества в борьбе с преступностью, опираясь на принципы уважения суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела, мирного сотрудничества. Кроме того, она содействовала созданию и функционированию нынешней уже межправительственной Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Повышение статуса одного из важных вспомогательных органов системы ООН до межправительственного свидетельствует о признании, с одной стороны, угрожающего состояния преступности на национальном и международном уровне, с другой — о стремлении государств как основных субъектов международного права усилить эффективность контроля над преступностью.

К иным органам ООН, занимающимся вопросами борьбы с преступностью, помимо Конгресса и Комиссии, информирующих ООН о состоянии борьбы с преступностью в своих странах (законодательство и проекты), относятся: институт (сеть) национальных корреспондентов, Научно-исследовательский институт социальной защиты ООН (ЮНСДРИ), региональные институты по социальному развитию и гуманитарным вопросам с Отделением в Вене предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, а также Венский центр ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию, в котором создано также отделение по предупреждению терроризма.

17.4. Интерпол — Международная организация уголовной полиции

Предшественница Интерпола — Международная комиссия уголовной полиции (МКУП) была создана в 1923 г. и прекратила свое существование в 1938 г. Международная организация уголовной полиции — Интерпол создана в 1946 г., а в 1956 г. был принят ныне действующий Устав. В соответствии с Уставом Интерпол должен:

- обеспечивать и развивать широкое взаимное сотрудничество всех органов уголовной полиции в пределах существующего законодательства стран и в духе Всеобщей декларации прав человека;
- создавать и развивать учреждения, которые могут успешно способствовать предупреждению и борьбе с общеуголовной преступностью.

При этом Организации запрещается любое вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера. Иными словами, она обязуется содействовать только предупреждению преступности и борьбе с ней, не вторгаясь в политические и иные дела.

Интерпол действует через Генеральную Ассамблею, Исполнительный комитет, Генеральный секретариат, Национальные центральные бюро, Советников.

Генеральная Ассамблея является высшим органом Организации и состоит из делегатов, назначаемых членами Организации. Функции Генеральной Ассамблеи: выполнение обязанностей, предусмотренных Уставом; определение принципов деятельности и выработка общих мер, которые должны способствовать выполнению целей Организации; рассмотрение и утверждение общего плана работы, предлагаемого Генеральным секретарем на следующий год; принятие решений и дача рекомендаций членам Организации по вопросам, входящим в ее компетенцию; определение финансовой политики Организации; рассмотрение и одобрение соглашений с другими организациями.

Генеральная Ассамблея собирается на свои сессии ежегодно. Решения принимаются простым большинством голосов, за исключением тех, для принятия которых по Уставу требуется большинство в $\frac{2}{3}$ голосов (избрание президента Интерпола, изменения в Уставе и др.).

Исполнительный комитет в целом осуществляет контроль за исполнением решений Генеральной Ассамблеи; готовит повестку дня сессий Генеральной Ассамблеи; представляет Генеральной Ассамблее планы работы и предложения, которые он считает целесообразными; осуществляет контроль за деятельностью Генерального секретаря; кроме того, он пользуется всеми полномочиями, которые делегирует ему Ассамблея.

Постоянно действующими службами Интерпола являются Генеральный секретариат и Генеральный секретарь. Особое место в системе органов Интерпола занимают Национальные центральные бюро государств (НЦБ) — членов Организации. Структурно, как правило, НЦБ входят в ведомство, на которое ложится главная ответственность в стране за борьбу с преступностью.

Российское НЦБ Интерпола является главным управлением Центрального аппарата МВД России.

Основными задачами НЦБ являются:

— международный обмен информацией об уголовных деяниях и международных преступниках; исполнение запросов иностранных государств и международных организаций по борьбе с уголовной преступностью;

— наблюдение за реализацией международных договоров, касающихся борьбы с преступностью.

По актуальным практическим и научным вопросам Организация может консультироваться с Советниками, которые назначаются Исполнительным комитетом сроком на три года и исполняют исключительно консультативные функции. Советники избираются из числа

лиц, пользующихся международной известностью в интересующей Организацию области деятельности. Советник может быть отстранен от должности по решению Генеральной Ассамблеи.

В настоящее время в Международную организацию уголовной полиции входит 182 государства. СССР, а ныне Российская Федерация является членом Интерпола с 1990 г.

17.5. Международное контртеррористическое сотрудничество государств и международных организаций

Терроризм и международный терроризм личностью, обществом, государством, международными организациями и мировым сообществом среди угроз и вызовов XXI в. рассматриваются как центральные, покушающиеся равно на общественную, национальную и международную безопасность.

Борьба с терроризмом в различных формах прошла несколько этапов. После Второй мировой войны на международной арене сложилась многополярная система, олицетворением которой является Организация Объединенных Наций. ООН немало сделано для поддержания международного мира и укрепления безопасности, для решения общечеловеческих проблем, включая международный терроризм. Начиная с 1972 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила ряд резолюций, связанных с вопросами борьбы с терроризмом. Изначально усилия, направленные на борьбу с терроризмом, были связаны с изучением причин его возникновения. Мерам предупреждения терактов и борьбе с международным терроризмом внимание не было уделено. Позднее жестокие реалии международной жизни, связанные с ростом числа и ужесточением характера террористических актов, привели к переориентации деятельности Генеральной Ассамблеи ООН от изучения причин явления к разработке практических мер борьбы с ним. Следующий этап в деятельности ООН по борьбе с международным терроризмом начался в 1990-е годы. Он характеризуется двумя особенностями: 1) ООН подключилась к превентивным силовым акциям, направленным на предупреждение террористических актов; 2) ООН усилила международно-правовую базу борьбы с терроризмом (под эгидой ООН был принят ряд международных конвенций о борьбе с терроризмом, а также ООН призвала государства ускорить ратификацию многосторонних конвенций по борьбе с терроризмом).

Однако говорить о сотрудничестве государств в этой области, о складывающихся формах, направлениях, приемах и способах стало возможным лишь с конца 1990-х годов, когда в известной степени сложилось, по крайней мере внешне и официально, относительное и сравнительное единство в мире в понимании понятия терроризма и международного терроризма; в отнесении террористических актов к уголовно наказуемым деяниям согласно национальному законодательству и международно-правовым нормам; в понимании причин и условий, порождающих эти преступления и преступные явления; в понимании политических и правовых основ предупреждения, борьбы и контроля над ними и, наконец, в создании национальных и международных институциональных органов и систем органов борьбы с ними. Новый этап контртеррористической деятельности ООН начался накануне третьего тысячелетия: 8 сентября 2000 г. Генеральная Ассамблея, исходя из опыта многих стран мира и как бы предвидя трагедию 11 сентября в США — нападение на Международный торговый центр в Нью-Йорке и его разрушение, террористические акты в Российской Федерации и т.д., приняла Декларацию тысячелетия, в которой значительное внимание уделяется необходимости выработать согласованные действия по предупреждению таких преступлений и борьбе с ними.

Сотрудничество в борьбе с терроризмом в известной степени имело место в рамках ООН, НАТО, Организации Варшавского договора, ОАГ и др., но даже деятельность ООН в этой области больше отражала соперничество и борьбу двух социально-экономических и политических систем, чем была направлена на борьбу с международным терроризмом.

Таким образом, общая и конкретная ситуация в мире, характеризующаяся расширением сотрудничества в производительных сферах человеческой деятельности — экономической, социально-политической, культурной, в вопросах предупреждения мировых катаклизмов и обеспечения безопасности, в правовой и международно-правовой областях, привела к упорядочению межгосударственных и иных международных отношений в сфере контроля и борьбы с терроризмом.

Создание международно-правовых основ антитеррористического сотрудничества субъектов международного права (прежде всего государств и международных межправительственных организаций) связано с разработкой, принятием и введением в действие 16 многосторонних соглашений, таких как Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г., Гагская конвенция по борьбе с угоном самолетов и с преступлениями,

совершаемыми на борту воздушного судна, 1970 г., Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г.; региональных соглашений, таких как, например, Конвенция Организации американских государств о предупреждении и наказании за совершение актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с этим вымогательства, когда эти акты носят международный характер, 1971 г., Конвенция о борьбе с терроризмом, экстремизмом и сепаратизмом Шанхайской организации сотрудничества 2001 г., Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. и др.; наконец, многочисленных и достаточно эффективно действующих двусторонних соглашений о борьбе с терроризмом. В настоящее время основная проблема – совместные действия государств по борьбе с терроризмом на этой широкой правовой основе.

Эти договоры не только содействуют сотрудничеству государственных органов соответствующего профиля – правоохранительного и по борьбе с преступностью, но и в сотрудничестве с ООН определяют международные институциональные контртеррористические механизмы.

Российская Федерация является участницей упомянутых международных многосторонних антитеррористических конвенций.

Важнейшим правовым началом конвенционного механизма антитеррористического сотрудничества является принцип *aut dedere aut judicare* («либо выдай, либо суди»). Он призван обеспечить неотвратимость наказания за совершение актов терроризма и тем самым более высокий уровень правоприменительных мер, особо выделяя обязательное преследование и наказание за посягательства террористического характера на национальном (внутригосударственном) и международном (межгосударственном) уровне.

Вместе с тем решение правового обеспечения антитеррористического сотрудничества государств лежит и в плоскости поиска неординарных на первый взгляд решений по созданию норм национального и международного права, входящих в антитеррористическое право как межсистемную отрасль права.

Теоретическое решение этой проблемы возможно при условии учета специфики предметов и методов как международного права, так и национального (внутригосударственного) права. Задача эта весьма актуальна, ибо пока нет методов борьбы с общечеловеческой угрозой – международным терроризмом. Как для сохранения жизни на планете Земля необходимы неординарные (и непопулярные) политические, еще никому не известные решения, так и для создания правовой основы международного антитеррористического сотрудничества необхо-

димо антитеррористическое право. Эту правовую форму взаимосвязи международной и национальной (внутригосударственной) правовых систем надо выработать, опираясь на результаты и перспективу глобальных экономических, политических, военных, цивилизационных, культурных и иных процессов, ибо терроризм равно угрожает личности, обществу, государству, мировому сообществу.

Правовые, международно-правовые и политические документы и функционирования институциональных антитеррористических органов и организаций, к которым относятся органы государства (МВД России, ФСБ России), международные межправительственные организации и их главные органы (ООН, Совет Безопасности ООН и др.), а также для создания и функционирования органов целенаправленной антитеррористической деятельности – это учрежденные институтами власти (государством, международными организациями – основными субъектами международного права) институциональные системы – Контртеррористический комитет СБ ООН, Антитеррористический центр СНГ, Региональный антитеррористический центр ШОС (РАТС) и др.

В рамках каждого государства всегда существовали органы, обеспечивающие общественный порядок и правопорядок, национально-государственную целостность и безопасность, международный мир: полиция, милиция, жандармерия, армия, специальные службы, правоохранительные органы и т.п. С появлением, разрастанием терроризма и особенно международного терроризма как системных явлений встал вопрос и о создании адекватных контр-, антитеррористических структур и систем как на национальном, так и на международном уровне: двустороннем, региональном и глобальном. В Российской Федерации с середины 1990-х годов такого рода структуры были созданы в рамках военно-милицейской (полицейской) и правоохранительной структур и в рамках структур, обеспечивающих национальную безопасность. В США после событий 11 сентября 2001 г. учреждено специальное Министерство внутренней безопасности, нацеленное на контроль над терроризмом. В странах, где терроризм существует давно (Великобритания, Испания и др.), также созданы и функционируют антитеррористические системы.

Первой забила тревогу Лига Наций в 1930-е годы, создав конвенционные механизмы борьбы с терроризмом; затем, уже после Второй мировой войны, – ООН, иные международные организации: Интерпол, ОАГ, Африканский союз, ШОС, СНГ и др. Существует определенный конвенционный механизм контроля над терроризмом. Принятие Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма

1999 г. положило начало созданию комплексных систем предупреждения финансирования террористической деятельности.

Примером единодушия государств мира было создание после событий 11 сентября 2001 г. контртеррористической коалиции. Именно тогда Россия выступила с инициативой создания Глобальной системы противодействия современным угрозам и вызовам. И каждая из упомянутых международных организаций, коалиций, конвенций создала или предложила свою контртеррористическую институциональную систему, возложив на нее ответственность за положение дел по контролю над терроризмом и международным терроризмом.

В настоящее время согласно законам государства (например, Федеральному закону от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» и Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»), или международным договорам, или решениям международных организаций и международных органов создаются специализированные институциональные контртеррористические системы разных масштабов и уровней. Например, можно признать как институциональное контртеррористическое образование Министерство внутренней безопасности США, которое способно создавать свои институциональные контртеррористические системы, в частности в сфере борьбы с финансированием терроризма и международного терроризма.

Контртеррористическая институциональная система — это орган, органы, системы органов, создаваемые согласно национально-правовым и (или) международно-правовым нормам и принципам в рамках и пределах компетенции государственных и международных властных институтов для контроля в целом над терроризмом и (или) международным терроризмом или для контртеррористической деятельности по следующим направлениям:

- определение понятия и сущности терроризма и международного терроризма;
- определение причин и условий, порождающих эти явления;
- определение форм и способов предупреждения, противодействия, пресечения и борьбы с терроризмом и международным терроризмом.

Каковы принципы организации и деятельности контртеррористической институциональной системы? Согласно теории управления принципами организации и деятельности социальной системы являются: структурная самостоятельность и функциональное единство; взаимодействие, взаимопомощь и взаимоподдержка; взаимный контроль; профессионализм; гуманность; законность; научность; планомерность; централизм; эффективность.

По сферам деятельности и правовым основам контртеррористические институциональные системы можно разделить на две группы: национальные и международные.

В Российской Федерации основными институциональными органами (системой органов) являются Национальный антитеррористический комитет (НАК), а также антитеррористические комиссии субъектов Российской Федерации. Им предшествовали Межведомственная антитеррористическая комиссия и Федеральная антитеррористическая комиссия (1997–2006 гг.). НАК и комиссии созданы и действуют в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

К международным институциональным системам относятся следующие:

1. Контртеррористический комитет СБ ООН (КТК), задачей которого является контроль за выполнением предписаний резолюции 1373 Совета Безопасности, предусматривающей обязательное осуществление всеми государствами широкого набора правовых и практических мер по предотвращению и пресечению террористической деятельности, блокированию ее подпитки, в том числе финансовыми средствами. Комитет должен обобщать информацию государств о принимаемых ими в соответствии с резолюцией 1373 антитеррористических мерах и представлять соответствующие рекомендации Совету Безопасности ООН. Деятельность Комитета призвана способствовать осуществлению Советом Безопасности и ООН в целом координирующей роли в сфере борьбы с терроризмом.

2. Антитеррористический центр государств – участников Содружества Независимых Государств (АТЦ). Согласно Положению об АТЦ СНГ, утвержденному Советом глав государств в 2000 г., Центр является постоянно действующим специализированным отраслевым органом СНГ и предназначен для обеспечения координации взаимодействия специальных компетентных органов государств – участников СНГ в области борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма. Совет глав государств принимает решения по принципиальным вопросам организации и деятельности Центра.

Согласно п. 1.2 Положения об АТЦ общее руководство работой Центра осуществляет Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ. В своей работе Центр обязан взаимодействовать с Советом министров внутренних дел государств – участников СНГ, Советом командующих Пограничны-

ми войсками, их рабочими органами, а также Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ.

Центр является контртеррористическим институциональным межведомственным органом с достаточным на сегодняшний день уровнем самостоятельности. Он, будучи производением властных институтов, не может и не должен заниматься координацией их деятельности. Однако необходимо совершенствование и международно-правовой основы контроля над терроризмом, и правовой основы организации и деятельности Центра.

3. К контртеррористическим институциональным системам можно отнести и Договор о коллективной безопасности (ДКБ) стран – участниц СНГ 1992 г., созданный прежде всего для обеспечения военной безопасности. В настоящее время это полноценная ММПО – международная межправительственная организация оборонительного регионального характера – ОДКБ, действующая на основе Договора и Устава (2002 г.), политико-правовых документов, с четкой структурой, нацеленной на противодействие как «старым» военным угрозам, так и «новым», в частности террористической.

4. Международная организация уголовной полиции (Интерпол) также является институциональным антитеррористическим международным органом. В документах Интерпола, определяющих перспективу его деятельности, отмечается, что в ближайшее время терроризм и международный терроризм будут продолжать серьезно затрагивать правоохранительные службы государств. В связи с этим Интерпол предлагает государствам рассматривать эту организацию как одно из средств координации сотрудничества в данной области. К основным направлениям деятельности Интерпола в борьбе с международным терроризмом относятся обмен информацией и разработка политико-юридической основы, определяющей отношения организации к этому явлению и пути борьбы с ним.

5. На пути к созданию институциональной контртеррористической системы находится и «Группа восьми» наиболее развитых в промышленном отношении государств, которые «укрепились в своей решимости противостоять терроризму» еще в 1978 г. Совместная Декларация по борьбе с терроризмом была одобрена в Оттаве (Канада) 12 декабря 1995 г. В Декларации изложены основы политики государств – членов «Восьмерки» по контролю над терроризмом и международным терроризмом (по сдерживанию, предотвращению и расследованию террористических актов). Это стало важнейшим направлением в работе

«Восьмерки» после событий 11 сентября 2001 г. На базе Совместного заявления лидеров стран от 19 сентября 2001 г. «Группа восьми» развернула беспрецедентное по масштабам и интенсивности сотрудничество в борьбе с терроризмом, ей принадлежит основная роль в глобальной антитеррористической коалиции. Россия также придает принципиальное значение продолжению этой работы на прочной основе международного права при ведущей координирующей роли ООН и ее Совета Безопасности.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

– практически все государственные ветви власти (законодательная, исполнительная, судебная), все элементы политических систем обществ, союзы предпринимателей и компании, формальные и неформальные союзы государств, международные органы и организации уделяют серьезное внимание контролю над терроризмом и международным терроризмом, значительное, но пока явно недостаточное – политико-правовым основам как самих институтов власти, так и созданных ими институциональных контртеррористических систем;

– правовая основа внутригосударственных институтов власти и институциональных систем, предупреждающих и борющихся с терроризмом, включает широкий спектр правовых норм: конституционных, уголовно-правовых, административно-правовых, норм исполнительно-распорядительного характера (приказов и инструкций), норм ведомственных актов.

В государствах мира пока не созданы полноценные правовые основы, учитывающие международно-правовые предписания, деятельность международных структур и институциональных контртеррористических систем.

Международно-правовые основы международных институциональных контртеррористических систем включают принципы международного права, конвенционные нормы, нормы обычного права, значительная их часть – это нормы внутреннего права, нормы международных межправительственных органов и организаций, нормы «мягкого» международного права;

– комплексный правовой характер носит система норм, регулирующих организацию и деятельность национальных и международных институциональных систем;

– очень незначителен правовой массив и почти не существует правового регулирования взаимодействия национальных и международных институциональных контртеррористических систем.

17.6. Международное уголовное правосудие

Международное уголовное правосудие (юстиция) — особый вид правоприменительной деятельности, осуществляемый специальными судебными органами, создаваемыми субъектами международного права. Указанная деятельность включает в себя регламентированные нормами международного права мероприятия по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению уголовных дел в отношении физических лиц, ответственных за совершение противоправных деяний.

Комиссия международного права ООН определила, что в современном праве под термином «международный уголовный суд» понимается «компетентный, беспристрастный и независимый суд или трибунал, созданный по закону в соответствии с правом обвиняемого быть судимым таким судебным органом, который признается в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 14). Кроме того, этот термин необходимо понимать как суд, учрежденный при поддержке международного сообщества. Данное положение не предписывает метод учреждения подобного суда». Очевидно, что данному широкому определению соответствуют как международные трибуналы в строгом смысле данного значения, так и гибридные (смешанные) суды¹.

В обыденном сознании право и правосудие ассоциируются с установлением истины, восстановлением справедливости².

Организационно-правовую основу международного правосудия составляют судебные органы (трибуналы), оснащенные соответствующей инфраструктурой, и совокупность материальных и процессуальных норм международного права, формирующих правовую среду, необходимую для отправления международного судопроизводства на всех его стадиях.

К числу учреждений международного уголовного правосудия, внесших существенный практический вклад в дело борьбы с международной преступностью, относят международные и смешанные (именуемые также гибридными, национально-международными, интернационализированными) суды и трибуналы. К первой группе относят созданные вскоре после Второй мировой войны Нюрнбергский

¹ См. ст. 8 проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1996 г.; комментарий, п. 11 (<http://www.mup-info.com/mup/book/international-judiction#4.2>).

² По мнению древнеримского юриста Ульпиана, «правосудие есть неизменная и постоянная воля предоставлять каждому его право. Предписания права суть следующие: жить честно, не чинить вред другому, каждому воздавать то, что ему принадлежит. Правосудие есть познание божественных и человеческих дел, наука о справедливом и несправедливом» (Д.1.1.10).

и Токийский военные трибуналы, а в новейший период – Международные трибуналы по бывшей Югославии (МТЮ) и по Руанде (МТР).

К числу смешанных судов относят Специальный суд по Сьерра-Леоне, Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для рассмотрения преступлений, совершенных в период существования Демократической Кампучии, смешанные суды в Автономном крае Косово, Специальный трибунал по Ливану и Коллегии с исключительной юрисдикцией по серьезным уголовным преступлениям в Восточном Тиморе.

Названные судебные учреждения различаются в зависимости от способа учреждения.

Так, Нюрнбергский и Токийский военные трибуналы имеют договорно-правовую природу, поскольку были созданы державами антигитлеровской коалиции на основании соответствующего соглашения между ними.

Международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде учреждены в соответствии с решением Совета Безопасности ООН, принятым на основании гл. VII Устава ООН, регламентирующей действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии.

Что касается так называемых смешанных (гибридных) судов, то они были созданы на основании соглашений между ООН и правительствами тех стран, на территории которых были совершены преступления и в отношении которых данные судебные органы наделялись юрисдикцией.

Особенностью смешанных (гибридных) судов на территории Косово и в Дили, столице Восточного Тимора, является то, что они учреждены Миссиями по поддержанию мира, которым предоставлен административный мандат ООН. Согласно этому мандату они реализуют полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей по месту проведения миротворческих операций¹.

Эти судебные органы обладают рядом общих черт, имеющих значение для их работы. Во-первых, эти суды были созданы по принципу *ad hoc*, т.е. в качестве специального временного инструмента для рассмотрения преступлений, совершенных в определенный промежуток

¹ Данные суды являются смешанными как по составу судей (в их судебные палаты наряду с иностранными судьями, назначенными ООН, входят и национальные судьи), так и по применяемому ими праву (судопроизводство в таких судах ведется на основании как норм международного права, так и норм внутреннего права данного государства). Их делят на две подгруппы: в одном случае они представляют собой часть государственной судебной системы (как в Камбодже, Косово и Восточном Тиморе), в другом – являются чисто международными и не включены в национальную систему органов правосудия (как в Сьерра-Леоне).

времени и на определенной территории. Во-вторых, эти суды ретроактивны, т.е. наделены компетенцией рассматривать преступления, совершенные до их учреждения.

Международный уголовный суд (МУС), созданный на основании договора универсального характера, существенно отличается от вышеуказанных судебных органов. Он является постоянно действующим органом международного уголовного правосудия, его личная и территориальная юрисдикция не связана с конкретным вооруженным конфликтом или иным событием, и он не ретроактивен, т.е. вправе рассматривать только преступления, совершенные после вступления его Статута в законную силу, т.е. начиная с 1 июля 2002 г.

Рассмотрим некоторые из упомянутых судебных учреждений, но сначала немного истории.

Международные уголовные трибуналы первой половины XX в. В январе 1919 г. на встрече глав правительств и министров иностранных дел Великобритании, США, Италии, Франции и Японии была учреждена Комиссия для рассмотрения вопросов об ответственности инициаторов Первой мировой войны, которая признала право каждой воюющей стороны судить лиц, виновных в нарушении законов и обычаев войны. В итоговом отчете этой Комиссии все совершенные Германией и ее союзниками преступления были выделены в две категории: 1) подготовка и развязывание войны; 2) умышленное нарушение законов и обычаев войны. Статьи 227 и 228 Версальского мирного договора 1919 г. предусматривали предание суду бывшего германского кайзера Вильгельма II и его сподвижников за действия, противные законам и обычаям войны, и обязанность Германии выдавать державам-победительницам военных преступников.

Бывший германский кайзер был обвинен в «величайшем преступлении против международной морали и священной силы международных договоров» и подлежал суду специального трибунала, состоящего из пяти судей названных выше держав. Дела других военных преступников должны были рассматривать национальные военные суды. Однако суд над Вильгельмом так и не состоялся, поскольку Голландия, на территории которой кайзер нашел убежище, отказалась выдать бывшего германского императора.

Безрезультатными оказались и попытки организовать суд над сподвижниками Вильгельма II и военными служащими Германии.

В начале 1920 г. союзные державы предъявили германскому правительству списки лиц (всего около 890 человек), подлежавших выдаче на основании ст. 227 Версальского договора. Впоследствии общих

список был сокращен до 43 имен. Однако германское правительство отказалось выдать преступников войны и добилось того, что державы-победительницы дали свое согласие на передачу этих дел германскому Верховному суду в Лейпциге, перед которым в конечном счете предстало 12 человек, из которых осуждено было шестеро.

Неудачная попытка привлечения к уголовной ответственности лиц из числа высших руководителей немецкой армии и государства, естественно, не способствовала укреплению принципа неотвратимости наказания за совершенные преступления и, как показал исторический опыт, породила впоследствии ощущение безнаказанности у лидеров фашистской Германии.

Однако отсутствие у союзников политической воли добиться суда над военными преступниками не умаляет значения Версальского мирного договора как источника международного права, среди прочего закрепившего норму, согласно которой должностное положение лица в государстве не должно служить основанием для его освобождения от ответственности за преступления против мира, человечности и за военные преступления.

Договор внес важный вклад в начавшийся в международном праве процесс криминализации конкретных злодеяний, совершающихся до и во время войны. Сама постановка вопроса о наказании за такого рода преступления и попытка осуществления правосудия имели большое значение.

Преступные цели агрессивной войны, развязанной фашистской Германией против стран Европы и СССР, трагические последствия использования нацистами чудовищных средств достижения этих целей обусловили необходимость учреждения специального судебного органа, каковым стал Международный военный трибунала (МВТ) для суда над главными военными преступниками.

Еще во время войны Советский Союз как самостоятельно, так и совместно с союзниками выступил с рядом нот и заявлений, которые извещали мир о чудовищных преступлениях, совершенных гитлеровцами на временно оккупированных советских территориях, и содержали предупреждение об ответственности за эти преступления.

Так, в заявлении советского правительства от 14 октября 1942 г. «Об ответственности гитлеровских захватчиков и их сообщников за злодеяния, совершенные ими в оккупированных странах Европы» была выражена надежда на то, что все заинтересованные государства будут оказывать друг другу взаимное содействие в розыске, выдаче, предании суду и суровом наказании гитлеровских правителей и их

сообщников, виновных в организации или совершении преступлений на оккупированных территориях, а главное, было признано необходимым безотлагательно предать суду специального международного трибунала и наказать по всей строгости уголовного закона всех главарей фашистской Германии, оказавшихся уже в процессе войны в руках союзников.

В Московской декларации союзных держав от 30 октября 1943 г. было зафиксировано право государств — членов антигитлеровской коалиции подвергать суду и наказанию всех военных преступников независимо от их гражданства, должностного положения и от того, действовали они по собственной инициативе или по приказу. Декларация устанавливала, что преступники будут отосланы в те страны, в которых совершены преступления, т.е. переданы национальному правосудию.

В ходе переговоров в Лондоне (28 июня — 8 августа 1945 г.) официальные представители СССР, США, Великобритании и Франции подписали Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси. Оно включало в себя решение об учреждении Международного военного трибунала над главными военными преступниками, преступления которых не связаны с определенным географическим местом (МВТ), а также его Устав, в котором определялись организация, юрисдикция и функции МВТ. Устав предусматривал создание Комитета по расследованию дел и обвинению главных военных преступников.

Несколько позже, в 1946 г., был создан Международный военный трибунал для Дальнего Востока, судивший главных японских военных преступников. Устав этого судебного образования был подписан 11 государствами, включая СССР.

До начала судебного процесса МВТ провел в Берлине несколько организационных заседаний, на которых рассматривались вопросы о его регламенте, организации переводов, приглашении на процесс защитников и некоторые другие. 18 октября 1945 г. в Берлине состоялось открытие заседания МВТ, на котором его члены приняли присягу, главные обвинители представили обвинительное заключение, а подсудимым были вручены его копии.

Слушание дела в Нюрнберге началось 20 ноября 1945 г. и продолжалось до 1 октября 1946 г. Каждое из четырех правительств, участвовавших в образовании Международного трибунала, назначило в его состав главного обвинителя, одного члена и одного заместителя. Решения принимались большинством голосов. Процесс велся на русском, английском, француз-

ском и немецком языках и был построен на сочетании процессуальных порядков всех представленных в Международном трибунале государств.

На скамье подсудимых оказались 24 обвиняемых, выделенных в особую группу главных военных преступников, — Геринг, Гесс, Риббентроп, Кейтель, Кальтенбруннер, Розенберг и др. Обвинители выступили против них как действующих индивидуально, так и в качестве членов любой из следующих групп или организаций, к которым они соответственно принадлежали, а именно: правительственный кабинет, руководящий состав национал-социалистической партии, охранные отряды германской национал-социалистической партии (СС), государственная тайная полиция (гестапо) и др.

Согласно ст. 6 Устава МВТ «имеет право судить и наказывать лиц, которые, действуя в интересах европейских стран оси индивидуально или в качестве членов организации, совершили любое из следующих преступлений.

Следующие действия или любые из них являются преступлениями, подлежащими юрисдикции Трибунала и влекущими за собой индивидуальную ответственность:

а) преступления против мира, а именно: планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений, или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий;

б) военные преступления, а именно: нарушения законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; ограбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, не оправданное военной необходимостью, и другие преступления;

с) преступления против человечности, а именно: убийства, истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам в целях осуществления или в связи с любым преступлением, подлежащим юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

Руководители, организаторы, подстрекатели и пособники, участвовавшие в составлении или в осуществлении общего плана или заговора, направленного к совершению любых из вышеупомянутых

преступлений, несут ответственность за все действия, совершенные любыми лицами в целях осуществления такого плана».

На Нюрнбергском процессе подсудимые пользовались широким набором процессуальных гарантий своих прав. Так, они получили для ознакомления обвинительное заключение за 30 дней до начала процесса. Из 403 судебных заседаний, 16 тыс. страниц стенограммы которых стали настоящим обвинительным документом нацизму, не было ни одного закрытого, а в зал заседания было выдано 60 тыс. пропусков. В ходе процесса были допрошены несколько сот свидетелей, рассмотрено более 300 тыс. письменных показаний и более 5 тыс. подлинных документальных доказательств (в основном официальные документы германских министерств и ведомств, генштаба, военных концернов и банков). Один только подсудимый, Г. Геринг, выступал на процессе в течение двух дней. Подсудимые располагали услугами 27 адвокатов (по своему выбору или по назначению из немецких юристов), которым помогали 54 ассистента-юриста и 67 секретарей. Были удовлетворены ходатайства о вызове 61 свидетеля защиты.

Приговор Нюрнбергского трибунала был оглашен 1 октября 1946 г. 12 главных военных преступников были приговорены к смертной казни через повешение, трое преступников – к пожизненному заключению и четыре преступника – к тюремному заключению на сроки от 10 до 20 лет. Трибунал признал преступными СС, гестапо, СД и руководящий состав нацистской партии.

Союзнический Контрольный совет для Германии на основании положений Лондонского соглашения и Устава Трибунала рассмотрел просьбы о помиловании, представленные ему осужденными и их защитниками, и отклонил их. 16 октября 1946 г. приговор был приведен в исполнение. Последовавшие за этим судебные процессы в Германии и других странах осудили на основе принципов, выработанных в Нюрнберге, в общей сложности более 70 тыс. нацистов и их пособников.

Международный военный трибунал над главными японскими военными преступниками заседал в Токио с 3 мая 1946 г. по 12 мая 1948 г. и приговорил семь человек к смертной казни, 16 – к пожизненному заключению, двух – к различным срокам заключения.

Вместе с тем как в ходе самого судебного процесса, так и после его проведения находились противники концепции международного правосудия, ставившие под сомнение морально-правовую основу проведения Нюрнбергского процесса. В частности, указывалось на то, что трибуналы создавались *post factum* и были судами победителей над побежденными, что создание судов якобы нарушало принцип *nullum crimen, nulla poena, sine lege* (без указания в законе нет ни преступления, ни наказания).

Не отрицая элемента справедливого возмездия за совершенные тяжкие преступления в деятельности и решениях Нюрнбергского и Токийского трибуналов, следует подчеркнуть, что в международном праве того времени уже имелись положения об ответственности военных преступников.

Так, положения о квалификации определенных деяний как международных преступлений были закреплены еще в Гаагских конвенциях 1907 г., Статуте Лиги Наций и Версальском договоре 1919 г., Женевском протоколе 1924 г. о мирном разрешении споров и Договоре об отказе от войны в качестве орудия национальной политики 1928 г., Женевской конвенции 1929 г. и ряде других международно-правовых актов.

Например, положения IV Гаагской конвенции 1907 г. устанавливали, что «воюющая сторона будет ответственна за все действия, совершенные лицами, входящими в состав ее военных сил».

В приговоре Нюрнбергского трибунала было детально разъяснено, что преступления, в совершении которых обвинялись подсудимые, представляют собой нарушения международных договоров и обычно-правовых норм, приобретших обязательную силу для Германии до того, как были совершены эти деяния. Принцип уголовной ответственности виновных вне зависимости от их должностного положения, принцип неотвратимости наказания, принцип договорного порядка образования органов международной уголовной юстиции и другие принципы, утвержденные в ходе Нюрнбергского процесса, способствовали развитию современного международного уголовного правосудия.

Необходимо также иметь в виду, что к моменту безоговорочной капитуляции на территории Германии не осталось ни одного суда, который не оказался бы пропитан нацистской идеологией и не был бы вследствие этого абсолютно непригоден для решения задач правосудия. Поэтому альтернативой Нюрнбергскому суду мог стать произвол победителей, лишенный какой бы то ни было правовой основы.

Устав Нюрнбергского трибунала и его приговор и сегодня рассматриваются в качестве важнейшего политико-правового итога разгрома нацистской Германии как знаковая веха в становлении международного уголовного правосудия. Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 95 (I) от 11 декабря 1946 г. подтвердила принципы международного права, признанные Уставом МВТ и нашедшие отражение в решениях и приговоре Трибунала как общепризнанные, а резолюцией 177 (II) от 21 ноября 1947 г. поручила Комиссии международного права (КМП) сформулировать принципы, взяв за основу положения, признанные Уставом Трибунала и нашедшие выражение в его приговоре.

В 1950 г. КМП приняла на своей второй сессии и представила Генеральной Ассамблее ООН в качестве части доклада о работе сессии Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в приговоре этого Трибунала. Этот документ, в частности, устанавливает, что:

– преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными категориями, и только путем наказания отдельных лиц, совершающих такие преступления, могут быть соблюдены установления международного права;

– уголовная ответственность существует по международному праву даже в том случае, если по внутреннему праву не установлено наказания за действие, являющееся международным преступлением;

– не должны пользоваться иммунитетом лица, действовавшие в качестве главы государства или ответственного должностного лица правительства; тот, кто нарушает законы ведения войны, не может остаться безнаказанным на основании того, что он действует в соответствии с распоряжениями государства, если государство, давая свою санкцию на подобные действия, выходит за пределы своей компетенции, предоставляемой ему согласно международному праву;

– то обстоятельство, что какое-либо лицо действовало во исполнение приказа своего правительства или начальника, не освобождает это лицо от ответственности по международному праву, если сознательный выбор был фактически для него возможен.

В Уставе Нюрнбергского МВТ впервые была закреплена специфическая модель судопроизводства, в основу которой были положены принципы как состязательного, так и инквизиционного уголовного процесса, характерные для англосаксонской и континентальной систем права. Реализовав на практике институт международной уголовной ответственности физических лиц как часть более общего института международной ответственности государств за нарушение норм международного права, МВТ заложил юридические основы международного уголовного правосудия. Во многом благодаря МВТ в системе современного международного права складывается не только материально-правовая, но и уголовно-процессуальная нормативная основа международного уголовного правосудия.

Об этом свидетельствует опыт создания и многолетней работы Международного трибунала по бывшей Югославии, Международного трибунала по Руанде, содержание Римского статута Международного уголовного суда, уставов международных трибуналов смешанного типа.

Международные трибуналы *ad hoc* по бывшей Югославии и по Руанде (МТЮ и МТР). Учреждение трибуналов *ad hoc* было обусловлено необходимостью подвергнуть уголовному преследованию лиц, совершивших серьезные нарушения международного гуманитарного права во время трагических событий, связанных с распадом Югославии и межэтническим конфликтом в Руанде¹.

Являясь отдельными и независимыми судебными образованиями, МТЮ и МТР вместе с тем имеют немало схожих структурных элементов. Согласно их Уставам трибуналы состоят из Судебных палат, обвинителя (общего до 2003 г.) и Секретариатов.

Организационно-правовая близость обоих судебных органов выражается в существовании общей для обоих трибуналов Апелляционной палаты, что призвано обеспечить, в частности, единообразие их судебной практики.

Судьи МТЮ и МТР избираются Генеральной Ассамблеей ООН из списка, предложенного Советом Безопасности, в который включается определенное количество кандидатов, представляющих основные правовые системы мира. При этом в качестве постоянных судей избираются лица, обладающие высокими моральными качествами, беспристрастностью и добросовестностью, которые удовлетворяют требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности.

Обвинитель, назначаемый Советом Безопасности по рекомендации Генерального секретаря, действуя независимо в качестве отдельного органа Международного трибунала, отвечает за расследование дел и обвинение лиц, подозреваемых в совершении преступлений. Защиту обвиняемых осуществляют адвокаты международных адвокатских ассоциаций.

В остальных положениях их уставов оговариваются полномочия, применяемые процедуры, права обвиняемых, защита потерпевших и свидетелей, судебные приговоры, меры наказания, разбирательство в Апелляционной камере, процедура пересмотра судебного решения,

¹ Оценивая трагические события, случившиеся в Руанде, Генеральный секретарь ООН 31 мая 1994 г. заявил: «Запоздалая реакция международного сообщества на трагическую ситуацию, сложившуюся в Руанде, красноречиво свидетельствует о его крайней неспособности срочно принимать решительные меры по урегулированию кризисов в гуманитарной сфере, тесно связанных с вооруженным конфликтом... Мы все должны признать в связи с этим, что не смогли осуществить никаких действий с целью положить конец трагическим событиям в Руанде и что, таким образом, бесспорно, гибель людей продолжалась с нашего молчаливого согласия» (Rapport du secretaire general sur la situation au Rwanda, doc. S/1994/640 (1994). Par. 43).

исполнение приговоров, помилование или смягчение приговоров, а также привилегии и иммунитеты самого Трибунала.

Тюремное заключение отбывается в государстве, определенном Международным трибуналом в соответствии с перечнем государств, которые заключили с ООН соответствующие соглашения.

В отличие от Трибунала по бывшей Югославии, созданного по инициативе Совета Безопасности, чтобы способствовать восстановлению и поддержанию мира в этом регионе, МТР был учрежден в ответ на официальную просьбу, направленную руандийским правительством.

Юрисдикции МТЮ подлежали следующие преступления: серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г.; нарушения законов и обычаев войны; геноцид; преступления против человечности. Юрисдикции МТР подлежали: геноцид; преступления против человечности; нарушения ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., и Дополнительного протокола II.

В докладе Генерального секретаря ООН, содержащем предложение об учреждении Трибунала по бывшей Югославии, говорилось, что «применение принципа *nullum crimen sine lege* требует, чтобы Международный трибунал применял нормы международного гуманитарного права, которые, несомненно, являются частью обычного права»¹.

В связи с этим выражалось сомнение относительно того, являются ли преступления против человечности, как они определены в Уставах обоих судебных органов, частью обычного международного права и компетентны ли трибуналы осуществлять судебное преследование за эти преступления. Дело в том, что в отличие от серьезных нарушений Женевских конвенций 1949 г. и геноцида преступления против человечности не имеют договорно-правового определения и в течение относительно короткого срока своего существования не получили единообразного толкования и применения².

Иной, более гибкий подход к выбору применимого права был использован Советом Безопасности в отношении МТР. В его матери-

¹ См. Доклад Генерального секретаря ООН в соответствии с пунктом 2 резолюции Совета Безопасности 808 (1993), S/25704, п. 34.

² Так, в Санкт-Петербургской декларации 1868 г. говорится о «законах человеколюбия». В известной оговорке Мартенса речь идет о «законах человечности и требований общественного сознания». В Декларации 1915 г. правительств Великобритании, России и Франции, осудившей геноцид армян в Турции, было использовано выражение «преступление против человечества и цивилизации». По-разному определяется интересующее нас понятие в Законе № 10 Контрольного совета (ЗКС) от 10 декабря 1945 г., в ст. 6 «с» Устава МВТ, в проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности Комиссии международного права. В доктрине ведется спор о том, тождественны ли такие понятия, как «преступления против человечества» и «преступления против человечности».

альную юрисдикцию включены деяния, предусмотренные международными правовыми актами, независимо от того, считаются ли они составной частью обычного международного права или нет¹.

МТР стал первым судебным органом в истории международного уголовного правосудия, перед которым предстали лица, ответственные за совершение преступления геноцида. В связи с этим уместно отметить трудности, возникающие при рассмотрении уголовных дел о геноциде.

Определение геноцида, как оно сформулировано в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., предполагает наличие трех основных элементов: 1) опознаваемой национальной, этнической, расовой или религиозной группы; 2) намерения уничтожить частично или полностью такую группу (*mens rea*) и 3) совершения любого из перечисленных действий по отношению к опознаваемой группе (*actus reus*).

Акты геноцида могут быть направлены только против перечисленных групп, а намерение уничтожить, например, политическую или социальную группу не подпадает под понятие геноцида.

Весьма сложной представляется задача установить соответствующее умонастроение (*mens rea*) обвиняемого, т.е. его конкретное преступное намерение уничтожить одну из перечисленных групп. В разъяснении Комиссии международного права по поводу ее проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества в связи с этим говорится: «намерение общего характера совершить одно из перечисленных действий в сочетании с общим пониманием возможных последствий такого действия по отношению к непосредственной жертве или жертвам еще недостаточно для квалификации преступления геноцида. Определение этого преступления требует конкретного намерения, касающегося общих последствий запрещенного деяния»².

Следовательно, убийство с таким намерением одного человека является геноцидом, а убийство тысячи человек без такого намерения было бы только лишением жизни. Однако в Конвенции проводится различие между первым и вторым типами убийств: геноцид — это «отказ в праве на существование целой группе людей», а убийство — это «отказ в праве на жизнь отдельным лицам». Конечная цель — это сама группа. Таким образом, *actus reus* (запрещенные действия) могут

¹ См. Доклад Генерального секретаря ООН в соответствии с пунктом 5 резолюции Совета Безопасности 955 (1994), S/1995/134.

² 1996 ILC Report, UN doc. A/51/Ю. P. 88.

ограничиваться одним человеком, но *mens rea*, или замысел, должен быть направлен против существования группы»¹.

Умысел, присущий преступлению геноцида, как показывает судебная практика, не обязательно должен быть четко выражен. О его наличии можно судить по определенному ряду фактов, таких, например, как существование общей политической доктрины, которая вызвала к жизни действия, о которых говорится в ст. 2 и 4 соответственно Устава МТР и МТЮ, или повторение деструктивных, дискриминационных действий и др.

Международный трибунал по Руанде стал первым международным судом, который признал обвиняемого виновным в изнасиловании как в преступлении против человечности и преступлении геноцида (изнасилование в целях совершения геноцида). В 1998 г. суд над бывшим мэром Ж.-П. Акайесу постановил, что изнасилование и сексуальное насилие составляли акты геноцида, поскольку были совершены с намерением уничтожить, полностью или частично, этническую группу тутси.

И хотя работа Трибуналов завершается, дискуссия по поводу юридической корректности их учреждения не прекращается, высказываются критические замечания в отношении объективности вынесенных ими решений.

Следует признать, что обстоятельства, в которых создавались и работали оба Трибунала, и особенно МТЮ, имели довольно высокую степень политизации.

В самом деле, установление в судебном порядке фактов, связанных с военными преступлениями, преступлениями против человечности и геноцидом, не может не затрагивать политические интересы сторон, которые прямо или косвенно были причастны к трагическим событиям, случившимся на территории бывшей Югославии и в Руанде. Результаты поиска судебной истины в ходе процесса отправления правосудия способны по-разному повлиять на достоверность различных идейно-политических, правовых и иных концепций и представлений относительно причин произошедших событий, особенностей их протекания и последствий. Юридически формализованная процедура отправления правосудия не терпит любого вмешательства и в первую очередь политического. Однако судебные учреждения международного уголовного правосудия объективно вынуждены работать в обстоятельствах, отличающихся определенной степенью политизации.

¹ Bassiouni C. International Criminal Law: A Draft International Criminal Code. Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980. P. 73.

На смену судебным органам *ad hoc* приходит Международный остаточный механизм для Международных уголовных трибуналов (МОМТ). Этот орган создан Советом Безопасности ООН 22 декабря 2010 г. для исполнения основных функций Международных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде после окончания их мандатов и для сохранения их правового наследия.

Механизм, состоящий из двух отделений, расположенных одно в Аруше (Танзания), другое – в Гааге (Нидерланды), имеет постоянных Президента, Обвинителя и Секретаря, общих для двух отделений.

Отделение МОМТ в Аруше, которое должно взять на себя остаточные функции МТР, начало работу 1 июля 2012 г. Отделение в Гааге, которое взяло на себя остаточные функции МТЮ, начало работу 1 июля 2013 г.

Функции отделения в Аруше, определенные Советом Безопасности, включают: выявление местонахождения и судебное преследование лиц, в наибольшей степени ответственных за геноцид в Руанде, которые на данный момент скрываются от правосудия; соблюдение защитных мер, установленных для потерпевших и свидетелей МТР; рассмотрение апелляций на судебные решения и приговоры МТР, которые находятся в юрисдикции Механизма; рассмотрение ходатайств о пересмотре судебных решений МТР. Механизм будет осуществлять важнейшую функцию Трибунала по Руанде, которая заключается в содействии национальной юрисдикции, а именно: помощь в розыске скрывающихся от правосудия лиц, чьи дела были переданы государственным властям; обеспечение им доступа к доказательственным материалам; мониторинг производства по делам, переданным в национальную юрисдикцию, для гарантии справедливого и беспристрастного разбирательства.

Для работы в МОМТ составляются списки квалифицированных кадров. В список из 25 независимых судей, общий для двух отделений, были включены судьи, имеющие опыт работы в МТЮ и МТР. Они будут приезжать в Гаагу только в случае необходимости и по запросу Президента Механизма.

Что касается временных рамок мандата, Механизм будет функционировать в течение первоначального периода, составляющего четыре года. Совет проведет до конца этого первоначального периода, а позднее будет проводить каждые два года обзор хода работы Механизма, включая его работу над завершением своих функций, и после каждого такого обзора Механизм будет продолжать функционировать в течение еще двух лет, если Совет Безопасности не примет иного решения.

Международный уголовный суд. Принципиально важным в деле становления международного уголовного правосудия стало создание постоянно действующего Международного уголовного суда, призванного осуществлять правосудие по наиболее тяжким преступлениям по международному праву.

Статут Международного уголовного суда, разработанный Подготовительным комитетом ООН для Международного уголовного суда, был принят на Дипломатической конференции в Риме 17 июля 1998 г. и вступил в силу после сдачи 60-й ратификационной грамоты в 2002 г.

Статут Международного уголовного суда представляет собой международный договор, который определяет правовой статус, юрисдикцию Суда, порядок формирования и деятельности Суда и прокурора, вопросы международного сотрудничества и судебной помощи и др. Кроме Статута, являющегося базовым документом для Суда, его деятельность регулируется «пакетом» других международных договоров (Соглашение о взаимоотношении Международного уголовного суда и ООН, Соглашение о привилегиях и иммунитетах суда и др.) и правовых актов, принимаемых Ассамблеей государств – участников Статута (Элементы преступлений, Правила процедуры и доказывания, Финансовые положения, Условия службы судей Международного уголовного суда, Порядок выбора судей, Прокурора и Секретаря Международного уголовного суда и др.).

Акты, принимаемые Ассамблеей государств – участников Статута, строго говоря, не являются международными договорами, поскольку не порождают прав и обязательств государств. Они призваны либо детализировать положения Статута (выборы судей, Прокурора и т.п.), либо, как Элементы преступлений, помогают Суду в толковании и применении ст. 6, 7 и 8 (преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда).

Таким образом, МУС, в отличие от трибуналов *ad hoc*, был учрежден в соответствии с международным договором, в качестве которого выступает Статут Суда. Это весьма существенная особенность, влекущая за собой значимые юридические последствия: если с трибуналами *ad hoc* обязаны сотрудничать все государства, то положения Статута МУС приобретают обязательную силу только для государств, которые ратифицировали этот документ и стали его участниками.

Согласно Статуту в основу деятельности Международного уголовного суда положены два принципиальных положения.

Во-первых, это *принцип индивидуальной уголовной ответственности*. При этом должностное положение как главы государства и правитель-

ства, члена правительства или парламента, избранного представителя или должностного лица правительства ни в коем случае не освобождает лицо от уголовной ответственности и не является основанием для смягчения приговора.

Во-вторых, это *принцип комплементарности, или дополнительности*, суть которого сводится к тому, что уголовное преследование за совершение преступлений, предусмотренных Статутом, должна осуществлять национальная юстиция, а Международный уголовный суд призван дополнить ее в случаях, когда «государство не желает или не способно вести расследование или возбудить уголовное преследование должным образом» (п. 1 «а» ст. 17 Статута). Нежелание государства осуществить уголовное преследование Статут определяет как проведение судебного разбирательства и вынесение решения с целью оградить соответствующее лицо от уголовной ответственности, либо как необоснованную задержку с проведением судебного разбирательства, либо как судебное разбирательство, которое не проводится независимо и беспристрастно, и порядок, в котором оно проводится, несовместим с намерением предать лицо правосудию. Статья 20 Статута допускает исключение из принципа *non bis in idem* (не дважды за одно и то же) и предусматривает возможность привлечения лица, судимого национальным судом, к ответственности перед Международным уголовным судом в случае нежелания национального правосудия, о чем шла речь выше.

Неспособность государства вести расследование или возбудить уголовное преследование Статут определяет как полный или существенный развал или отсутствие национальной судебной системы либо неспособность государства осуществить судебное разбирательство еще по каким-либо причинам. Анализ этих положений Статута показывает, что в них заложена концепция усмотрения Суда, а это может привести к политизации последнего.

Преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда, включают наиболее серьезные преступления по международному праву, а именно: преступление геноцида, преступления против человечности, военные преступления, преступление агрессии. Предложения о распространении юрисдикции Суда на преступления, предусмотренные международными договорами (так называемые договорные преступления — международный терроризм, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ и др.), не получили поддержки в Подготовительном комитете ООН для Международного уголовного суда.

Определение преступления геноцида в Статуте дублирует формулировки Конвенции о предупреждении преступления геноцида и на-

казании за него 1948 г. Преступления против человечности включают в качестве квалифицирующего признака деяния, которые совершаются в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, если такое нападение совершается сознательно. Наряду с наиболее характерными для данного вида преступлениями (убийство, пытки, депортация населения и т.п.) Статут впервые включил такое преступное деяние, как «принудительная беременность с целью изменения этнического состава населения».

Наиболее подробно в Статуте перечислены военные преступления, которые насчитывают свыше 20 составов. При этом речь идет о преступлениях, которые совершаются как в международных, так и в немеждународных вооруженных конфликтах. Статут специально подчеркнул, что в отношении преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, не устанавливается никакого срока давности.

Что касается преступления агрессии, то Подготовительная комиссия не смогла достичь консенсуса в определении этого преступления. В ходе работы Комиссии выявились два подхода к определению преступления агрессии: одно основывалось на ст. 6 Устава Нюрнбергского трибунала, другое – на определении агрессии в резолюции 3314 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. Ассамблея государств – участников Статута в 2002 г. постановила учредить специальную рабочую группу по преступлению агрессии, которая действовала в рамках Комитета по юридическим вопросам Генеральной Ассамблеи ООН. 11 июня 2010 г. конференция государств-участников консенсусом приняла резолюцию «Преступление агрессии», которая включила в Римский статут ст. 8-bis, определяющую данное преступление.

В соответствии со ст. 15-bis, также включенной в Римский статут данной резолюцией, Суд может осуществлять юрисдикцию только в отношении преступлений агрессии, совершенных один год спустя с момента ратификации или принятия настоящих поправок 30 государствами-участниками.

В отличие от трибуналов *ad hoc* Международный уголовный суд обладает юрисдикцией только в отношении преступлений, совершенных после вступления Статута в силу для каждого государства-участника (ратификации, присоединения и т.п.). Кроме того, в соответствии со ст. 124 Статута государство, становясь участником Статута, может сделать заявление, что в течение семи лет после вступления для него в силу Статута оно не признает юрисдикцию Суда в отношении военных преступлений, когда, как предполагается, они совершены его гражданами или на его территории.

В компетенцию Суда входят только преступления, которые были совершены либо на территории государства-участника, либо гражданином государства-участника. Однако у этого принципа есть два исключения.

Во-первых, Совет Безопасности ООН, посредством резолюции, принятой согласно гл. VII Устава ООН, может передать в Суд ту или иную ситуацию, затрагивающую преступления, которые не были совершены ни на территории государства-участника, ни гражданами государства-участника. Совет Безопасности воспользовался этим правом, когда передал в Суд на рассмотрение ситуацию в регионе Дарфур в Судане. Судан не является государством – участником МУС.

Во-вторых, в соответствии с п. 3 ст. 12 Статута государство, не являющееся участником Статута, может посредством заявления, представленного Секретарю Суда, признать осуществление Судом юрисдикции в отношении того или иного конкретного преступления.

Для начала расследования должен быть использован один из следующих механизмов:

- государство-участник передает Суду некоторую ситуацию;
- Совет Безопасности ООН передает Суду некоторую ситуацию;
- Прокурор может возбуждать расследование *proprio motu* (по собственной инициативе) на основе информации о преступлениях, подпадающих под юрисдикцию Суда. В предоставлении Прокурору такого права кроется опасность проявления субъективизма, чреватого возможностью политизации работы Суда. Считается, однако, что этого удастся избежать, поскольку санкцию на проведение расследования выдает Палата предварительного производства – орган Суда, который оценивает представленные Прокурором материалы.

Кроме того, Палатой предварительного производства должны утверждаться каждый ордер на арест и каждое обвинение, выдвинутое Прокурором.

К началу 2013 г. в производстве Суда находилось 15 дел, связанных с семью ситуациями. Три государства – участника Римского статута – Уганда, Демократическая Республика Конго и Центрально-Африканская Республика – передали в Суд ситуации, имеющие или имевшие место на их территории. Расследование ситуаций в Кении и Кот-д'Ивуаре было начато Прокурором по собственной инициативе. Наконец, Совет Безопасности ООН передал Суду ситуации в суданском регионе Дарфур и в Ливии.

В январе 2009 г. начался суд над гражданином Демократической Республики Конго: Томас Лубанга Дьило, лидер Союза конголезских

патриотов, участник итурийского конфликта, был обвинен в военном преступлении в виде набора и использования в военных действиях детей-солдат в возрасте до 15 лет. В марте 2012 г. решением Судебной камеры Лубанга был признан виновным по предъявленным ему обвинениям и приговорен к 14 годам тюрьмы. Это решение стало первым обвинительным приговором Международного уголовного суда.

При рассмотрении дел Суд должен применять прежде всего Статут, Элементы преступлений как некую разновидность материального права и Правила процедуры и доказывания как процессуальное право. Суд может применять в том числе нормы и принципы международного права, относящиеся к предмету рассмотрения, международные договоры, общие принципы права, а также принципы и нормы права, как они были истолкованы в его предыдущих решениях.

Структура Международного уголовного суда включает: Президиум (председатель Суда и два вице-председателя, которые организуют работу Суда), Апелляционное отделение (председатель Суда и четыре судьи), Судебное отделение (шесть судей), Отделение предварительного производства (шесть судей). В структуру Суда входят также Канцелярия прокурора и секретариат.

Судебные функции Суда осуществляются Судебной палатой в составе трех судей, функции предварительного производства – Палатой предварительного производства из трех судей либо одним судьей в зависимости от характера дела.

Апелляционная палата состоит из всех судей Апелляционного отделения. Она вправе отменить, изменить решение или приговор Судебной палаты либо распорядиться о проведении нового судебного разбирательства другой судебной палатой.

Международный уголовный суд состоит из 18 независимых судей, которые выполняют свои функции на постоянной основе в месте пребывания суда и не должны посвящать себя никакому другому занятию профессионального характера. Судьи избираются Ассамблеей государств – участников Статута большинством в $\frac{2}{3}$ голосов на девять лет без права переизбрания. Состав Суда должен обеспечивать представительство основных правовых систем мира, справедливое географическое представительство и справедливое представительство судей женского или мужского пола.

В составе Суда должно быть не менее девяти судей, обладающих признанной компетенцией в области уголовного и процессуального права, и не менее пяти судей, обладающих компетенцией в таких областях международного права, как международное гуманитарное

право и права человека. Судьи должны обладать необходимым опытом профессиональной юридической деятельности и свободно владеть одним из языков, на которых ведется работа в Суде, — английским или французским.

Канцелярия Прокурора действует независимо как орган Суда. Она включает Прокурора, его заместителей и необходимый персонал для сбора информации о преступлениях, их расследовании и т.п. На Прокуроре лежит бремя доказывания вины обвиняемого. Прокурор и его заместители избираются Ассамблеей государств-участников абсолютным большинством голосов сроком на девять лет без права переизбрания.

Секретариат представляет собой орган административного управления и осуществляет свои функции под руководством Председателя Суда. При Суде аккредитуются международные ассоциации адвокатов, призванные осуществлять в Суде защиту прав обвиняемых и представлять интересы свидетелей и потерпевших.

Применяемые Судом меры наказания: пожизненное заключение за тяжкие преступления; лишение свободы на срок до 30 лет; конфискация доходов, имущества и активов, полученных прямо или косвенно в результате преступления; денежный штраф.

Наказание в виде лишения свободы отбывается в государстве, назначенном Судом из перечня государств, уведомивших Суд о своей готовности принять лиц, которым вынесен приговор. При назначении государства, где будет отбываться наказание, Суд принимает во внимание наличие в государстве признанных международных договорных стандартов обращения с заключенными, а также гражданство и мнение лица, которому вынесен приговор.

К началу 2013 г. участниками Римского статута Международного уголовного суда являлось 121 государство, в том числе все члены Европейского союза (одним из условий приема новых членов в ЕС является ратификация Статута). США не только отказались ратифицировать Статут, но и отозвали свою подпись. По мнению руководства США, граждан США может судить только американский суд. Более того, США заключили соглашения с рядом государств о взаимной передаче Суду собственных граждан. Китай также не ратифицировал Статут Международного уголовного суда.

Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., однако до сих пор его не ратифицировала.

Смешанные (гибридные, интернационализованные) суды. Отличаясь от упомянутых ранее международных судебных органов спецификой

их правовой природы, так называемые смешанные суды различаются между собой степенью вовлеченности ООН в процесс создания этих институтов, формирования их структурных подразделений и составления юридических актов, определяющих порядок их работы. Имеются и другие отличия.

Следующие органы международного уголовного правосудия по своей правовой природе относятся к числу так называемых гибридных трибуналов, поскольку они созданы на базе соглашения между правительством Сьерра-Леоне, Ливана, Камбоджи и ООН и объединяют в себе международные и национальные механизмы, персонал, следователей, судей, обвинителей и правовые нормы.

Специальный суд по Сьерра-Леоне учрежден в соответствии с Договором между ООН и Правительством Сьерра-Леоне от 16 января 2001 г. и резолюцией Совета Безопасности 1315 (2000) от 14 августа 2000 г. Суд приступил к работе 1 июля 2002 г.

Специальный суд полномочен судить лиц, несущих наибольшую ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права в Сьерра-Леоне и за преступления по соответствующему национальному законодательству. Устав Суда предусматривает ответственность как за международные преступления (преступления против человечности, нарушения ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., Дополнительного протокола II к ним и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права), так и за серьезные преступления по законодательству Сьерра-Леоне (преступления против детей и их половой неприкосновенности, а также поджог).

Специальный суд по Сьерра-Леоне состоит из трех главных подразделений: Судебного органа, включающего две Судебные палаты и одну Апелляционную палату, Обвинителя и Секретариата.

Обвинитель Специального суда издал 13 обвинительных актов, два из которых были впоследствии отозваны ввиду смерти обвиняемых.

На конец 2013 г. завершены, включая апелляционную стадию, судебные процессы по обвинению трех бывших лидеров Революционного Совета Вооруженных Сил (РСВС), двух членов Сил Гражданской Обороны (СГО) и трех бывших руководителей Объединенного Революционного Фронта (ОРФ). В апреле 2012 г. Судебная палата признала виновным бывшего президента Либерии Чарльза Тейлора и приговорила его к 50 годам тюрьмы.

Специальный трибунал по Ливану был учрежден на основании соглашения между ООН и Ливанской Республикой во исполнение резолюции Совета Безопасности 1664 (2006) от 29 марта 2006 г., которая

принята в ответ на просьбу правительства Ливана учредить трибунал международного характера для привлечения к судебной ответственности всех лиц, которые будут признаны виновными в совершении 14 февраля 2005 г. террористического преступления, в результате которого погибли бывший премьер-министр Ливана Рафик Харири и другие лица. Согласно резолюции Совета Безопасности 1757 (2007) от 30 мая 2007 г. положения приложенного к ней документа и Устав Специального трибунала, содержащийся в дополнении к нему, вступили в силу 10 июня 2007 г. Специальный трибунал по Ливану начал работать в Гааге 1 марта 2009 г.

В состав Специального трибунала входят следующие органы: палаты, включающие судью предварительного производства, Судебную палату и Апелляционную палату; Обвинитель; Секретариат; Канцелярия защиты.

Судьи и Обвинитель назначаются Генеральным секретарем ООН в соответствии с Соглашением на три года и могут быть назначены повторно на срок, определяемый Генеральным секретарем ООН в консультации с правительством. Основу применимого права составляют нормы уголовного законодательства Ливана. Специальный трибунал выдвинул обвинения и выдал международные ордера на арест четырех фигурантов.

Устав Специального трибунала предусматривает, при соблюдении ряда условий, возможность заочных судебных разбирательств, если обвиняемый: а) прямо в письменной форме отказался от своего права присутствовать на процессе; б) не был передан в распоряжение Трибунала соответствующими государственными властями; в) скрывается от правосудия или не может быть обнаружен и были предприняты все разумные шаги для обеспечения его явки в Трибунал и его уведомления об обвинениях, утвержденных судьей предварительного производства.

Юрисдикция Трибунала может быть распространена на события после взрыва бомбы 14 февраля 2005 г., если Трибунал определит, что другие нападения, которые имели место в Ливане в период с 1 октября 2004 г. по 12 декабря 2005 г., взаимосвязаны в соответствии с принципами уголовного права и по своему характеру и степени тяжести аналогичны нападению 14 февраля 2005 г. Эта связь включает, в частности, сочетание следующих элементов: преступный умысел (мотив), цель нападений, характер потерпевших, против которых они были направлены, способ совершения нападений (*modus operandi*) и исполнители. Преступления, которые имели место после 12 декабря 2005 г., также могут быть включены в сферу действия юрисдикции

Трибунала в соответствии с этими же критериями, если правительство Ливанской Республики и Организация Объединенных Наций примут соответствующее решение, а Совет Безопасности даст свое согласие.

Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи созданы на основании соглашения между ООН и Правительством Камбоджи. Закон об учреждении Чрезвычайных палат в судах Камбоджи для рассмотрения преступлений, совершенных в период существования Демократической Кампучии (ЧПСК), являющийся главным правовым документом данного Суда, был принят парламентом Камбоджи 2 января 2001 г. (действует в редакции от 27 октября 2004 г.) и утвержден Договором между ООН и Королевским правительством Камбоджи от 6 июня 2003 г. Он предусматривает ответственность за геноцид, за преступления против человечности, за серьезные нарушения Женевских конвенций 1949 г., Гаагской конвенции о защите культурных ценностей 1954 г. и за некоторые преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Камбоджи 1956 г. (убийство, пытки, религиозное преследование).

Цель Чрезвычайных палат — привлечение к суду высокопоставленных руководителей Демократической Кампучии и тех, кто несет наибольшую ответственность за преступления и серьезные нарушения камбоджийского уголовного права, международного гуманитарного права и обычаев и международных конвенций, признанных Камбоджей, которые были совершены в период с 17 апреля 1975 г. по 6 января 1979 г.

Основными правовыми документами Чрезвычайных палат являются Закон об учреждении Чрезвычайных палат и Внутренние правила.

Основными структурными подразделениями Чрезвычайных палат являются: Судебный орган, состоящий из Палаты (камеры) предварительного производства, Судебной палаты (камеры), а также Палаты (камеры) Верховного суда, Канцелярии Сообвинителей, Канцелярии Следственных судей и Административного отдела. В каждом из подразделений представлены как местные специалисты, так и международные сотрудники.

Чрезвычайные палаты применяют уголовно-процессуальное законодательство Камбоджи. В тех случаях, когда камбоджийское право не охватывает тот или иной конкретный вопрос, или же когда существует неопределенность относительно толкования либо применения соответствующей нормы камбоджийского права, или же когда возникает вопрос о соответствии такой нормы международным стандартам, Палаты могут руководствоваться также процедурными нормами, установленными на международном уровне.

В сентябре 2010 г. Суд распорядился начать судебное производство в соответствии с Обвинительными заключениями в отношении четверых обвиняемых. Рассмотрев заявления четверых обвиняемых, Палата предварительного производства утвердила и частично изменила Обвинительные заключения и повторно распорядилась о начале судебного разбирательства в январе 2011 г. Судебное разбирательство началось с иницилирующего слушания в июне 2011 г. Выступления сторон со вступительными заявлениями начались в ноябре 2011 г.

Специфика гибридных (смешанных) судов состоит в том, что они были учреждены Миссиями по поддержанию мира, которым предоставлен административный мандат ООН, в соответствии с которым они реализуют полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей по месту проведения миротворческих операций.

Так, к числу актов, составляющих правовую основу деятельности смешанных судов на территории Косово, следует отнести резолюцию Совета Безопасности ООН 1244 (1999) от 10 июня 1999 г., уполномочившую Генерального секретаря учредить международное гражданское присутствие в Косово – Миссию ООН по делам Временной администрации в Косово (МООНВАК) – в целях создания временной администрации для Косово; распоряжение МООНВАК № 1999/1 от 25 июля 1999 г. «Об органе Временной администрации в Косово»; распоряжение МООНВАК № 2000/6 от 15 февраля 2000 г. «О назначении и отрешении от должности международных судей и международных прокуроров».

Правила, касающиеся процессуальных аспектов судопроизводства смешанных судов на территории Косово, изложены, в частности, в распоряжениях МООНВАК № 2000/64 от 15 декабря 2000 г. «О привлечении к разбирательству международных судей/прокуроров и (или) об изменении места рассмотрения дела», № 2001/20 от 19 сентября 2001 г. «О защите жертв преступлений и свидетелей в уголовном процессе», № 2001/21 от 20 сентября 2001 г. «О взаимодействии со свидетелями в уголовном процессе», № 2003/26 от 6 июля 2003 г. «Временный Уголовно-процессуальный кодекс Косово», № 2007/21 от 29 июня 2007 г. о продлении действия распоряжения № 2000/64 от 15 декабря 2000 г. «О привлечении к разбирательству международных судей/прокуроров и (или) об изменении места рассмотрения дела».

Назначение международных судей и прокуроров в суды Косово происходит следующим образом.

На любой стадии уголовного судопроизводства компетентный обвинитель, обвиняемый или адвокат вправе подать в Департамент

по судебным делам Косово ходатайство о назначении международных судей или прокуроров, а также об изменении места рассмотрения дела, если это считается необходимым в интересах правосудия.

Департамент по судебным делам передает Специальному представителю Генерального секретаря ООН рекомендации в отношении привлечения к разбирательству международных судей, прокуроров или изменения места рассмотрения дела. Специальный представитель Генерального секретаря ООН утверждает данную рекомендацию.

После этого Департамент по судебным делам назначает: а) международного прокурора; б) международного следственного судью или в) палату, состоящую из трех судей, включая двух международных и одного косовского судью. Один из международных судей назначается председательствующим судебного состава.

При этом Генеральный секретарь ООН наделен правом назначать и отрешать от должности международных судей и международных прокуроров в любом суде или прокуратуре, находящихся на территории Косово. Международные судьи и прокуроры вправе сами выбирать те дела, из числа новых или незаконченных, в рассмотрении которых они хотят принимать участие. Международные судьи и прокуроры, как правило, участвуют в рассмотрении дел о военных преступлениях и преступлениях на этнической почве, начиная с актов геноцида и похищения людей. Международные судьи и прокуроры участвуют в формировании временной нормативной материально-правовой и процессуальной базы борьбы с преступностью на территории Косово.

Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) была создана в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 1272 (1999). Возложив на ВАООНВТ общую ответственность за административное управление в Восточном Тиморе, Совет Безопасности наделил ее всеми законодательными и исполнительными полномочиями, включая отправление правосудия. В указанной выше резолюции Совет Безопасности, выразив озабоченность сообщениями, указывающими на то, что в Восточном Тиморе были совершены систематические, ширококомасштабные и грубые нарушения международного гуманитарного права и прав человека, подчеркнул, что лица, совершившие такие нарушения, несут личную ответственность, и призвал все стороны сотрудничать в расследовании указанных в этих сообщениях фактов.

Распоряжения ВАООНВТ № 1999/3 от 3 декабря 1999 г. об учреждении Переходной комиссии по судебной системе; № 2000/11 от 6 марта 2000 г. «Об организации судов в Восточном Тиморе»; № 2000/15 от 6 июня 2000 г. «Об учреждении Коллегий с исключительной юрис-

дикцией в отношении серьезных преступлений»; № 2000/30 от 25 сентября 2000 г. «О временных правилах уголовного процесса» заложили правовую основу деятельности Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений в Восточном Тиморе.

Предметную юрисдикцию Коллегий с исключительной юрисдикцией составили преступления геноцида, военные преступления, преступления против человечности, а также убийства, сексуальные преступления и пытки, ответственность за которые предусмотрена УК Восточного Тимора.

Юрисдикция Коллегий распространяется на физических лиц – граждан Восточного Тимора и физических лиц – иностранцев, виновных в совершении в период с 1 января по 25 октября 1999 г. преступлений, отнесенных к предметной юрисдикции Коллегий на территории Восточного Тимора.

Универсальная юрисдикция Коллегий подразумевает их компетенцию по привлечению к уголовной ответственности и наказанию индивидов безотносительно к месту совершения преступления либо гражданству обвиняемого или потерпевшего.

Организационно Коллегии с исключительной юрисдикцией включают: Группу по расследованию серьезных преступлений; Судебные составы Коллегий (каждый из двух международных судей и одного судьи из Восточного Тимора); Апелляционный суд округа Дили, состоящий из двух международных судей и двух восточнотиморских судей; Прокурорскую службу Восточного Тимора, осуществляющую функции поддержания государственного обвинения.

Правовой статус и деятельность *Иракского специального трибунала (ИСТ)* не получили однозначной оценки в отечественной и зарубежной доктрине международного права. Убедительной представляется позиция тех, кто считает, что несмотря на то, что материально-правовой основой деятельности ИСТ является его Устав, предусматривающий условия привлечения к ответственности за совершение международных преступлений (геноцид, преступления против человечности, военные преступления), его нельзя рассматривать в качестве органа международного уголовного правосудия. Устав ИСТ был издан Временным руководящим советом 10 декабря 2003 г. без обычной парламентской процедуры, не говоря уже о каком-либо участии международного сообщества в лице ООН. Очевидно, поэтому в нем не нашли закрепления в качестве руководящих начал важнейшие принципы международного уголовного права. Более того, инициатор учреждения ИСТ – Коалиционная временная администрация – не наделялся мандатом ООН.

Процедура учреждения ИСТ дает серьезные основания сомневаться в том, что он отвечает, в частности, требованию положения ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., согласно которому все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право на разбирательство его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судопроизводство в ИСТ базировалось на принципах не международного, а национального права. Состав судейского корпуса и обвинителей ИСТ являлся национальным по своему составу¹.

Вопрос о том, образуют ли рассмотренные органы международного уголовного правосудия единую систему, не получил однозначного ответа в отечественной доктрине. Заметим только, что отсутствие единообразно понимаемого, исчерпывающего перечня критериев, необходимого для признания наличия такой системы, различия в правовых основах учреждения и деятельности, юрисдикции и организации известных международных уголовных судов и трибуналов, не вполне ясный порядок взаимоотношений и взаимодействия между ними не позволяют сегодня дать положительный ответ на упомянутый выше вопрос.

Нюрнбергский и Токийский военные трибуналы, завершающие свою деятельность МТБЮ и МУТР, действующие ныне МУС, а также такие гибридные судебные органы, как Специальный суд по Сьерра-Леоне, Специальный трибунал по Ливану, Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, Коллегии с исключительной юрисдикцией в отношении серьезных преступлений в Восточном Тиморе, а также смешанные суды на территории Косово, при всем их несовершенстве и недостатках в работе выполняли и продолжают выполнять в этом далеком от совершенства мире важную работу по отправлению международного правосудия, способствуя «утверждению веры в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности».

Вопросы для обсуждения

1. Каковы преступления против общественной, национальной и международной безопасности?
2. В чем заключается комплексный характер правовой основы международного сотрудничества в борьбе с преступностью?
3. Каковы первые в истории человечества документы, регулировавшие вопросы сотрудничества государств в сфере борьбы с преступностью и терроризмом?

¹ См.: <http://www.alleuropa.ru/mezhdunarodnoe-ugolovnoe-pravosudie-ot-zarozhdeniya-doktrini-do-sovremennoy-sistemi>.

4. Каковы основные направления международного сотрудничества в борьбе с преступностью?

5. Каковы основные формы международного сотрудничества в борьбе с преступностью?

6. Каковы главные органы Международной организации уголовной полиции (Интерпола)?

7. Каковы структура и компетенция Российского национального центрального бюро Интерпола?

8. Какие вы знаете международные институциональные контртеррористические системы?

9. Какие вы знаете глобальные, региональные и двусторонние соглашения по противодействию терроризму и международному терроризму?

10. В чем заключаются главные отличия Международного уголовного суда от ранее существовавших международных органов уголовной юстиции?

11. Каково содержание принципа «комплементарности» Международного уголовного суда по отношению к национальным органам уголовной юстиции и как он может осуществляться на практике?

12. Каково значение приговора Нюрнбергского военного трибунала для предупреждения и борьбы с преступлениями против мира, военными преступлениями и преступлениями против человечности, для развития органов международной уголовной юстиции?

13. Каковы юрисдикция Международного трибунала по бывшей Югославии и его структура?

Литература

Бородин С.В., Ляхов Е.Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983.

Игнатенко Г.В. Международный уголовный суд как субъект международного права // Российский ежегодник международного права. 2003. Специальный выпуск. СПб., 2003. С. 12–17.

Капустин А.Я. Правовой статус Международного уголовного суда // Российский ежегодник международного права. 2003. Специальный выпуск. СПб., 2003.

Ляхов Е.Г., Алексеева М.М. Транснациональная преступность в глобализирующемся мире // Публичное и частное право. 2011. IV (XII).

Ляхов Е.Г., Бояринова В.О. Информационно-психологические угрозы субъектам международного противодействия преступности: проблемы контроля // Публичное и частное право. 2011. № 4 (12).

Ляхов Е.Г., Линдэ А.О. Транснациональные преступления и угрозы объектам безопасности // Публичное и частное право. 2011. № (12).

Ляхов Е.Г. и др. Перспективные направления теории международного права и международного сотрудничества по противодействию и борьбе с преступностью и терроризмом. М., 2007.

Ляхов Е.Г., Ляхов Д.Е. Международные институциональные контртеррористические системы. М., 2004.

Месяев А.Б. Международный трибунал по бывшей Югославии: некоторые международно-правовые вопросы // Российский юридический журнал. 2006. № 3.

Овчинский В.С. Интерпол (в вопросах и ответах). М., 2000.

Родионов К.С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990.

Тузмухамедов Б.Р. Конституция Российской Федерации и Статут Международного уголовного суда: возможные пути гармонизации // Российский ежегодник международного права. 2003. Специальный выпуск. СПб., 2001. С. 124–136.

Институты международного правосудия. М., 2014.

ГЛАВА 18. ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

18.1. Основы дипломатического права. – 18.2. Основы консульского права.

18.1. Основы дипломатического права

Понятийный аппарат, системные положения и источники дипломатического права. Официальное представительство государств на международной арене осуществляется через их официальные (в отличие от частных, общественных и пр.) органы внешних сношений. Существуют различные определения дипломатического права, которым такое представительство регулируется, однако в обобщенном смысле можно утверждать, что *дипломатическое право* в широком значении – это отрасль международного права, представляющая собой систему норм, регламентирующих статус и функции официальных, т.е. выступающих от имени всего государства как такового, органов внешних сношений. Система дипломатического права соответствует основным формам современной дипломатии: двусторонней дипломатии, осуществляемой через дипломатические представительства или через так называемые специальные миссии, и многосторонней дипломатии, осуществляемой делегациями на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, а также постоянными представительствами государств при международных организациях.

Дипломатическое право на протяжении долгого времени основывалось на обычаях. Частично формальная кодификация дипломатического права была впервые предпринята на региональном уровне в Латинской Америке (20 февраля 1928 г. была принята Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках). В настоящее время дипломатическое право в основе своей кодифицировано, хотя, естественно, процесс этот не может быть завершённым и сообразно переменам в международной жизни всегда будет требовать соответствующей корректировки.

Основным договорным актом в данной области является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. (вместе с принятыми одновременно с ней Факультативным протоколом о приобретении гражданства и Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров).

В 1969 г. Генеральной Ассамблеей ООН была также принята Конвенция о специальных миссиях (вместе с Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров), в 1973 г. — Венская конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, а в 1975 г. (на дипломатической конференции в Вене) — Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Российская Федерация является участницей Венских конвенций 1961, 1973 и 1975 гг.

Органы внешних сношений. Существует деление органов внешних сношений на внутригосударственные и зарубежные.

К *внутригосударственным* относятся: высшие государственные органы, а именно высший представительный орган, который обычно определяет основы внешней политики данного государства; глава государства (единоличный или коллегиальный), который осуществляет высшее представительство данного государства на международной арене; правительство, осуществляющее текущее руководство внешней политикой государства; ведомство иностранных дел, которое является органом правительства по осуществлению внешней политики.

В России, согласно Конституции 1993 г., определяющую роль в международных делах играет глава государства — Президент РФ. На основании ст. 86 Конституции РФ Президент России:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты.

В том же, что непосредственно касается вопросов дипломатических отношений, Президент «представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (ч. 4 ст. 80), «назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» (п. «м» ст. 83) и «принимает верительные и отзывные

грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей» (п. «г» ст. 86).

Весомое значение в сфере международной политики России имеет и деятельность высшего законодательного и представительного органа – Федерального Собрания РФ. Например, согласно ст. 106 Конституции России обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты Государственной границы РФ; войны и мира.

Правительство РФ, действуя на основании ст. 21 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп.), «осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества».

Непосредственное осуществление дипломатических сношений в Российской Федерации, как и в большинстве других государств мира, возлагается, как правило, на внешнеполитическое ведомство – Министерство иностранных дел (или какое-либо иное ведомство, что зависит от традиций соответствующего государства).

Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 (с изм. и доп.) было утверждено ныне действующее Положение о Министерстве иностранных дел РФ. В соответствии с этим документом МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

В систему МИД России входят дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом, представительства Российской Федерации при международных (межгосу-

дарственных, межправительственных) организациях, представительства Министерства, а также другие подведомственные ему организации, находящиеся на территории Российской Федерации.

В число основных задач МИД России наряду с другими входят, согласно п. 2 вышеуказанного Положения, разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту РФ; реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом России; обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями; обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене, защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств; координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов России в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации; содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

С учетом соответствующих задач и функций МИД России был принят Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». В целях обеспечения соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и усиления координирующей роли МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации было закреплено, что МИД является головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти в области отношений с иностранными государствами

и международными организациями. Министерство иностранных дел координирует:

а) деятельность федеральных органов исполнительной власти в области международных отношений и международного сотрудничества;

б) международные связи субъектов Российской Федерации;

в) международную деятельность организаций, уполномоченных в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» представлять Президенту РФ или в Правительство РФ предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров Российской Федерации.

Зарубежные органы внешних сношений принято подразделять на постоянные и временные. К *постоянным органам* внешних сношений относятся дипломатические представительства (посольства, миссии), постоянные представительства при международных организациях и консульские учреждения. К *временным органам* относятся специальные миссии и делегации на международных конференциях или в международных органах.

Состав и функции дипломатического представительства. Установление между государствами дипломатических отношений влечет за собой, как правило, обмен дипломатическими представительствами. Для такого обмена, однако, необходима специальная договоренность. Современное международное право предусматривает возможность указанного обмена на одном из *трех уровней*, которые не отражаются в принципе на параметрах функций или иммунитетов и привилегий дипломатических представительств и их персонала. Каждому уровню соответствует определенный класс главы представительства. Наиболее высокий уровень — *посольство*, во главе которого стоит дипломатический представитель, имеющий, как правило, класс посла.

Далее следуют *миссия, возглавляемая посланником*, и затем *миссии*, которые могут возглавляться, например, *поверенными в делах*.

Внутренняя структура дипломатического представительства, порядок установления соответствующих должностей и т.д. определяются законодательством аккредитующего государства. В Российской Федерации действует Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497. В п. 3 этого Положения предусмотрено следующее: «Посольство обеспечивает проведение единой политической линии Российской Федерации в отношениях с государством пребывания и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию деятельности и контроль

за работой находящихся в государстве пребывания представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации, открываемых в установленном порядке на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований.

Указанные представительства, делегации и группы специалистов оказывают Посольству содействие в осуществлении его функций, в установленном порядке информируют Посольство о своей деятельности».

В большинстве государств существуют также *дипломатические ранги*, т.е. служебные звания, присваиваемые дипломатическим работникам. Они, как и дипломатические должности, устанавливаются в порядке внутреннего законодательства соответствующего государства. В России такими нормативными актами являются утвержденные указами Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180 Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и от 15 октября 1999 г. № 1371 (с изм. и доп.) Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам МИД России, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств МИД России на территории Российской Федерации, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации». Закона общего характера о дипломатической службе в России пока не существует (ведется его разработка).

Во многих зарубежных государствах такие законы уже приняты и действуют. В качестве примеров можно привести Закон США «О зарубежной службе» 1924 г. (с изм. и доп.), Закон Монголии «О дипломатической службе» 2000 г., Закон Грузии «О дипломатической службе» 1999 г. (с изм. и доп.), Закон Литвы «О дипломатической службе» 1998 г. (с изм. и доп.), Закон Украины «О дипломатической службе» 2001 г. (с изм. и доп.), Закон Туркменистана «О дипломатической службе» 2000 г. и др.

Персонал дипломатического представительства подразделяется на три категории: дипломатический, административно-технический и обслуживающий. Численность персонала дипломатического представительства в принципе является компетенцией аккредитующего государства. Венская конвенция 1961 г., правда, допускает возможность предложений со стороны принимающего государства относи-

тельно сокращения персонала иностранных представительств (ст. 11). На практике такие случаи известны, но они, как правило, влекли за собой ухудшение отношений между соответствующими государствами.

К функциям дипломатического представительства относятся: представительская функция (выступление от имени аккредитуемого государства); защита интересов аккредитуемого государства и его граждан; ведение переговоров с правительством государства пребывания; развитие дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания; консульская функция; функция информирования своего правительства о стране пребывания. Перечень функций дипломатического представительства, приведенный в Венской конвенции 1961 г., нельзя считать исчерпывающим (ст. 3).

Начало и прекращение дипломатической миссии. Сразу же по достижении договоренности об обмене дипломатическими представительствами и об их уровне возникает необходимость в практическом формировании дипломатического представительства. Назначение главы дипломатического представительства проходит четыре стадии: а) запрос агремана; б) назначение на должность; в) прибытие в страну назначения; г) официальное вступление в должность после вручения верительной грамоты.

Обязанность запрашивать агреман, т.е. согласие государства принять конкретное лицо в качестве главы иностранного дипломатического представительства, — твердо установившееся правило, подтвержденное в Венской конвенции 1961 г. Отказ в агремане может не сопровождаться объяснением его мотивов.

Без положительного ответа на запрос агремана предполагаемый глава представительства не назначается на свою должность. Вступление главы представительства в должность связано с вручением им своих полномочий (верительной грамоты) органу или должностному лицу, при котором он аккредитуется.

Полномочия (верительные грамоты для послов и посланников, аккредитуемых при главе государства; верительные письма для поверенных в делах, аккредитуемых при главе ведомства иностранных дел) оформляются в соответствии с правилами, принятыми в стране, их выдавшей, однако они должны иметь ряд обязательных реквизитов: указание на орган, назначивший главу представительства, страну назначения и т.д.

На остальных членов дипломатического персонала агреман не запрашивается, и они после своего назначения и прибытия в страну считаются приступившими к исполнению служебных обязанностей

с момента уведомления компетентных властей (обычно министерства иностранных дел) государства пребывания. В отношении военных атташе многие государства придерживаются практики, являющейся по существу разновидностью запроса агремента.

Прекращение дипломатической миссии может произойти при прекращении государствами поддержания официальных отношений без их разрыва, при разрыве дипломатических отношений, вооруженном конфликте, исчезновении одной из сторон в качестве субъекта международного права (например, в результате слияния с другим государством), а также иногда при социальной революции в одном из поддерживающих отношения государств или даже просто при неконституционной смене правительства.

Функции члена дипломатического персонала могут прекратиться в связи с его отзывом по тем или иным причинам, объявлением его *persona non grata* (нежелательным лицом) в случае так называемого дисмисла, т.е. объявления дипломата частным лицом, или отказа дипломата выполнять свои функции.

Дипломатический корпус. В узком смысле дипломатический корпус — это совокупность глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных в данном государстве. Дипломатический корпус в широком смысле — совокупность членов дипломатического персонала иностранных дипломатических представительств в данном государстве и членов их семей.

Существование понятия дипломатического корпуса в первом значении обусловлено причинами протокольного характера; дуайеном (*фр.* — старшина, старейшина) среди глав всех иностранных дипломатических представительств считается, согласно обычаю, старший по классу и по времени пребывания в данной стране (в некоторых странах — папский нунций). Понятие дипломатического корпуса во втором значении объясняется необходимостью установить круг лиц, которые вправе претендовать на дипломатические иммунитеты и привилегии.

Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его сотрудников. Работники дипломатического представительства пользуются определенными иммунитетами (изъятиями из-под юрисдикции государства пребывания) и привилегиями, т.е. льготами, преимуществами, которые обычным иностранцам не предоставляются. В полном объеме иммунитеты и привилегии предоставляются членам дипломатического персонала и членам их семей. Именно их иммунитеты и привилегии являются дипломатическими в точном значении этого слова.

Иммунитеты и привилегии предоставляются не для личных выгод, а с целью создания максимально благоприятных условий для осуществления функций дипломатического представительства. Кроме того, их юридическая природа обосновывается тем, что одно суверенное государство не может подчиняться власти другого (*par in parem nobis habet imperium*), а дипломатическое представительство и его дипломатический персонал олицетворяют именно государство. В Венской конвенции 1961 г. дипломатические иммунитеты и привилегии подразделены на *иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и личные иммунитеты и привилегии членов дипломатического персонала и их семей*.

К первой категории относятся: неприкосновенность помещений дипломатического представительства (п. 1 и 2 ст. 22); иммунитеты имущества и средств передвижения (п. 3 ст. 22); неприкосновенность корреспонденции и архивов (ст. 24); налоговый (фискальный) иммунитет (ст. 23); право на беспрепятственные сношения представительства со своим государством и другими представительствами своего государства за рубежом (ст. 27); таможенные привилегии (ст. 36); протокольные привилегии (ст. 20 и др.).

Ко второй категории относятся: личная неприкосновенность (ст. 29), неприкосновенность жилища; полный иммунитет от уголовной юрисдикции государства пребывания, а также (с изъятиями) от гражданской и административной юрисдикции в отношении исполнительных действий (ст. 31); налоговый (фискальный) иммунитет (ст. 34); таможенные привилегии (ст. 36); освобождение от личных повинностей (ст. 35). В отношении гражданской и административной юрисдикции допускаются четыре изъятия: можно предъявить судебный иск по поводу недвижимого имущества, которым дипломат или член его семьи владеют лично; иск по наследственному делу, в котором эти лица выступают в качестве наследников или наследодателей, и т.п.; иск по поводу профессиональной или коммерческой деятельности, которой они занимаются в целях личной выгоды (хотя это и запрещено ст. 42), а также встречный иск. Дипломатический персонал имеет право свободно передвигаться по территории государства пребывания с учетом правил о закрытых зонах, если таковые установлены (ст. 26).

Неприкосновенность помещений дипломатического представительства обеспечивается двумя обязанностями государства пребывания: обеспечить надлежащую (эффективную) внешнюю охрану этих помещений (зданий и земельных участков) и не допускать доступа властей в эти помещения без согласия главы представительства.

Под властями имеются в виду должностные лица, которым по законодательству государства пребывания предоставлены полномочия совершать принудительные действия (следователи, контролеры, пожарная охрана, судебные исполнители и т.д.).

Эффективность внешней охраны определяется по результатам: если, например, несмотря на большое количество постов, зданию представительства был нанесен ущерб, этого достаточно для принесения протеста по поводу неэффективности охраны и предъявления претензии о возмещении ущерба.

Так, в связи с обстрелом российского посольства в Бейруте в МИД России 3 января 2000 г. был приглашен временный поверенный в делах Ливанской Республики в Москве. Ему было заявлено, что руководство России глубоко обеспокоено этим варварским актом в отношении российского дипломатического представительства, поставившим под угрозу жизнь граждан. Российская сторона настоятельно потребовала, чтобы ливанские власти незамедлительно приняли все надлежащие меры для обеспечения безопасности российских граждан и учреждений, находящихся в Ливане. В Москве исходили из того, что повторение подобных преступных акций, могущих нанести ущерб традиционно дружественным отношениям между Россией и Ливаном, будет исключено.

Временный поверенный Ливана выразил глубокое сожаление в связи со случившимся. Ливанский дипломат подчеркнул, что акция террористов была направлена против общих интересов России и Ливана. Как он заверил, власти Ливана сделают все возможное для того, чтобы оградить граждан и представительства России от действий экстремистских элементов.

Гражданско-правовой статус (аренда, приобретение в собственность) здания и (или) земельного участка, занимаемых представительством, не влияет на иммунитеты и привилегии последнего. Аналогичный иммунитет распространяется также на жилище (частную резиденцию) иностранного дипломата (ст. 30 Венской конвенции 1961 г.), причем иногда эти два иммунитета оказываются довольно тесно связанными.

Так, 31 августа 2000 г. Индия заявила решительный протест Пакистану в связи с нарушением его властями дипломатического иммунитета индийских дипломатов. Поводом для протеста послужило произошедшее накануне вторжение офицеров пакистанской разведки в резиденцию двух высокопоставленных сотрудников посольства Индии в Исламабаде. Пакистанцы произвели там незаконный обыск и попытались изъять служебные документы дипломатов. МИД Индии потребовал от властей Пакистана рас-

следования обстоятельств случившегося и обеспечения дипломатической неприкосновенности сотрудников индийского посольства.

Средства передвижения дипломатического представительства пользуются иммунитетом от ареста, реквизиции, обыска и исполнительных действий. Однако если в них находится преступник, он может быть задержан. Принудительные действия в этом случае могут быть направлены не против средства передвижения, а против соответствующего лица.

Одним из наиболее распространенных видов связи дипломатического представительства со своим центром и другими представительствами своего государства является дипломатическая почта. Венская конвенция 1961 г. предусматривает доставку дипломатической почты дипломатическими курьерами (штатными и *ad hoc*) и бескурьерную (с помощью командира воздушного судна, который правами дипломатического курьера не пользуется). На практике бескурьерная доставка осуществляется также с помощью капитана морского судна и на основании соглашений между заинтересованными государствами через обычные каналы связи (почтовые ведомства). Во всех случаях, кроме последнего, дипломатическая почта пользуется абсолютной неприкосновенностью и не ограничена весом или количеством мест. Если условия этих соглашений нарушаются, дипломатическая почта может быть задержана и даже вскрыта.

Неприкосновенность личности дипломатического работника и членов его семьи предполагает повышенную ответственность государства пребывания за ее обеспечение. В Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г., в которой участвует Россия, подчеркивается, что соответствующие лица имеют право на специальную защиту, а за поведение самих лиц, пользующихся дипломатической неприкосновенностью, несет ответственность посылающее государство.

В этой связи ст. 360 УК РФ 1996 г. предусматривает следующее:

«1. Нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные или жилые помещения, либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, — наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

2. То же деяние, совершенное в целях провокации войны или ослонения международных отношений, — наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет».

Таможенные привилегии в отношении дипломатического багажа заключаются прежде всего в том, что он не облагается таможенными сборами, пошлинами и т.д., за исключением складских сборов, которые можно рассматривать как плату за конкретные виды обслуживания. Однако багаж, адресованный дипломатическому представителю, дипломату или члену его семьи, пропускается на общих основаниях, с досмотром.

Личный багаж дипломатического работника или члена его семьи пользуется неприкосновенностью. Правда, Венская конвенция 1961 г. предусматривает, что он может быть досмотрен в присутствии заинтересованного лица или его представителя, если есть серьезные основания полагать, что он содержит предметы, запрещенные к ввозу или вывозу. Практика уточнила это положение: если принято решение о досмотре, но ничего запрещенного к ввозу или вывозу не обнаружено, у дипломата появляются основания для принесения протеста по поводу нарушения неприкосновенности его личного багажа, так как власти, производившие досмотр, не смогли доказать, что у них были для этого серьезные основания.

В настоящее время в аэропортах большинства стран со ссылкой на мероприятия по борьбе с терроризмом и необходимость обеспечения безопасности гражданской авиации производится досмотр багажа дипломатов и членов их семей и даже их личный досмотр, что выпадает из сферы регулирования Венской конвенции 1961 г. и фактически представляет собой пробел в данной области права внешних сношений. Необходимо отметить, что член семьи дипломата, являющийся гражданином государства пребывания, дипломатическими иммунитетам и привилегиями не пользуется.

Члены административно-технического персонала, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно, пользуются наряду с членами семей, проживающими вместе с ними, личной неприкосновенностью, неприкосновенностью жилища, фискальным (налоговым) иммунитетом, иммунитетом от уголовной юрисдикции, а от гражданской и административной — иммунитетом только в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей. Не облагаются таможенными пошлинами предметы первоначального обзаведения, адресованные указанным лицам.

Что же касается членов обслуживающего персонала, то они пользуются иммунитетом в отношении действий, совершенных ими при исполнении служебных обязанностей, и освобождаются от налогов,

сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по службе. Эти иммунитеты предоставляются им в том случае, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно.

Обязанности дипломатического представительства и его сотрудников в отношении государства пребывания. Венская конвенция 1961 г. называет две основные обязанности дипломатического представительства в отношении государства пребывания: использовать свои помещения только для официальных целей и нести все официальные сношения с государством пребывания через ведомство иностранных дел и другие ведомства, в отношении которых будет достигнута соответствующая договоренность.

Обязанности сотрудников дипломатического представительства состоят в том, чтобы уважать законы и постановления государства пребывания и не вмешиваться в его внутренние дела. Дипломату запрещено, как упоминалось выше, заниматься в государстве пребывания профессиональной и коммерческой деятельностью в целях личной выгоды (ст. 41 и 42).

Дипломатическое право специальных миссий. Специальные миссии дипломатического характера могут быть различными по своему уровню, что отмечается в Конвенции о специальных миссиях 1969 г., в которой зафиксированы международные обычаи, сложившиеся в данной области (Россия участницей данной Конвенции не является). Нормы Конвенции относятся главным образом к миссиям, направляемым одним государством в другое с согласия последнего для рассмотрения определенных вопросов или выполнения определенной задачи. Однако ст. 6 Конвенции несколько расширяет сферу ее действия, распространяя ее нормы и на специальные миссии, которые могут быть направлены в какое-либо государство двумя или несколькими государствами для рассмотрения вопроса, представляющего общий интерес.

В ст. 21 Конвенции предусматривается, что глава государства, возглавляющий специальную миссию, а также глава правительства, министр иностранных дел и другие лица высокого ранга, участвующие в специальной миссии, пользуются в принимающем государстве или третьем государстве привилегиями и иммунитетами, которые признаются за ними международным правом. Практически Конвенция оставляет регулирование международных отношений, возникающих в связи с выездом указанных лиц в составе специальных миссий, за международным обычаем.

Четких границ иммунитетов и привилегий глав государств и иных лиц высокого ранга, входящих в состав специальных миссий или

возглавляющих их, международный обычай не устанавливает. Конкретизация соответствующих вопросов, особенно в протокольной области, осуществляется путем согласования между заинтересованными сторонами. Можно, однако, констатировать, что указанные лица в подобных ситуациях обладают практически полным иммунитетом не только от уголовной, но также от гражданской и административной юрисдикции.

Таможенные привилегии тоже, судя по практике, предоставляют-ся указанным лицам в полном объеме, хотя до настоящего времени спорным остается вопрос, делается это на основании международного обычая или из вежливости. В тех случаях, когда в составе специальных миссий дипломатического характера лица высокого ранга не присутствуют, статус этих миссий в принципе аналогичен статусу соответствующих категорий персонала дипломатического представительства.

Разумеется, функции специальной миссии, ее состав, иммунитеты и привилегии связаны с задачами, которые перед ней поставлены. Указанные вопросы обычно согласовываются между заинтересованными государствами. Эта практика и получила отражение в Конвенции о специальных миссиях 1969 г.

Вместе с тем в Конвенции закреплены отдельные неоправданные ограничения иммунитетов и привилегий специальных миссий. В частности, ст. 25, предусматривающей неприкосновенность помещений, занимаемых специальной миссией, допускается, что представители местных властей в случае пожара или иного стихийного бедствия по существу могут вступать в эти помещения без согласия главы миссии или главы соответствующего постоянного дипломатического представительства. Именно это положение стало одной из основных причин, по которым Советский Союз в свое время не подписал данную Конвенцию.

В ст. 31, посвященной иммунитетам членов дипломатического персонала специальной миссии от юрисдикции государства пребывания, Конвенция устанавливает, что указанным лицам могут быть предъявлены иски о возмещении убытков, причиненных в результате несчастного случая, вызванного транспортным средством, используемым за пределами их официальных функций (и это наряду с теми случаями предъявления исков, которые допускает Венская конвенция 1961 г. в отношении членов дипломатического персонала представительства).

Право многосторонней дипломатии. Для того чтобы международная организация могла нормально функционировать, она должна пользоваться определенными привилегиями и иммунитетами. Представители

государств – членов международной организации и ее должностные лица также должны пользоваться привилегиями и иммунитетами, необходимыми для выполнения ими своих функций. Эти положения, нашедшие отражение в ст. 104 и 105 Устава ООН, а также в учредительных документах ряда других международных организаций, считаются в настоящее время общепризнанными.

В развитие положений ст. 105 Устава Генеральная Ассамблея ООН 13 февраля 1946 г. приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, в которой данные вопросы регламентируются более конкретно. Так, 21 ноября 1947 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. Данная Конвенция применима ко всем специализированным учреждениям системы ООН с учетом некоторых изменений, предусмотренных в особых приложениях, которые разрабатываются этими учреждениями с целью отражения их специфики.

К этому следует добавить, что ООН заключила соглашения с США, Швейцарией и Австрией о штаб-квартирах отделений Организации на территориях этих стран (соответственно соглашения от 19 апреля 1946 г., от 26 июня 1947 г. и от 1 декабря 1995 г.), а специализированные учреждения в свою очередь имеют соглашения с государствами, на территории которых расположены их штаб-квартиры (ЮНЕСКО с Францией, ФАО с Италией и т.д.). В этих соглашениях содержатся положения о привилегиях и иммунитетах представителей государств и должностных лиц соответствующих организаций.

Необходимо подчеркнуть, что иммунитет представителей государств в международных организациях значительно шире, полнее, чем иммунитет должностных лиц организаций. По существу он аналогичен дипломатическому, что имеет под собой серьезные основания. Главным здесь является то, что, как и в случае с дипломатическими представителями, в основе иммунитетов и привилегий представителей государств в международных организациях и органах этих организаций находится прежде всего право государств на международное представительство. Отсюда и необходимость обладания этой категорией представителей максимально возможными привилегиями и иммунитетами, приближающимися к дипломатическим или аналогичными им.

Вместе с тем необходимо отметить, что в отличие от дипломатических эти представители не аккредитуются при государствах пребывания и реализуют свои права на международное представительство не перед ними, хотя и находятся в этих государствах, а на уровне международной организации. Аналогичное положение складывается и в отношении

делегаций государств на международных конференциях, которые также не аккредитуются при государстве, на территории которого проводится та или иная конференция. Никто, разумеется, не может обязать государство стать страной пребывания. Но коль скоро государство взяло на себя такую роль, оно обязано обеспечить представителям государств в международных организациях и делегациям на конференциях соответствующие привилегии и иммунитеты, которыми, конечно, они должны пользоваться добросовестно.

Из того факта, что эти представители не аккредитованы в государстве пребывания, а представляют свои государства в международной организации (органе, на конференции), вытекают по меньшей мере три правовых последствия: а) их назначение обуславливается получением агремента от организации или государства пребывания; б) такие представители не могут быть объявлены *persona non grata* по правилам, применяемым в двусторонней дипломатии, и в) по отношению к ним государство пребывания не может применять принцип взаимности.

Что касается представителей государств в международных организациях, в органах этих организаций и на созываемых ими международных конференциях, то согласно практике, сложившейся в системе ООН, они обладают иммунитетами и привилегиями, аналогичными дипломатическим.

Внутригосударственным актом России, регулирующим функции постоянного представительства Российской Федерации при международных организациях, является Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации, утвержденное Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 1316.

Согласно ст. IV Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. представители государств-членов в главных и вспомогательных органах ООН (делегаты, их заместители, советники, эксперты и секретари делегаций) обладают практически всеми привилегиями, иммунитетами и льготами, какими пользуются дипломатические представители.

Двусторонние соглашения о штаб-квартирах ООН и ряда других международных организаций универсального характера предусматривают для постоянных представителей государств при международных организациях привилегии и иммунитеты, аналогичные дипломатическим, однако в некоторых соглашениях они несколько сужены.

Так, Соглашение между ООН и Правительством США относительно месторасположения Центральных учреждений Объединенных Наций 1947 г., признавая в принципе за представителями государств

в ООН и в специализированных учреждениях ООН право на дипломатические привилегии и иммунитеты, в то же время позволяет властям США возбуждать с согласия государственного секретаря дела против сотрудников представительств и должностных лиц ООН с целью предъявления им требования о выезде из Соединенных Штатов «при злоупотреблении своими привилегиями». Правда, в Соглашении оговорено, что такое согласие может быть дано Государственным секретарем США лишь после консультации с соответствующим государством — членом ООН (когда дело касается представителя такого государства или члена его семьи) или после консультации с генеральным секретарем или главным должностным лицом специализированного учреждения, когда речь идет о его должностных лицах.

Кроме того, в Соглашении говорится, что лицам, пользующимся дипломатическими привилегиями и иммунитетами, т.е. представителям государств при международных организациях, может быть предъявлено требование о выезде из США «с соблюдением обычного порядка, установленного в отношении дипломатических представителей, аккредитованных при Правительстве Соединенных Штатов». Иными словами, здесь предпринята попытка распространить на эту категорию представителей норму о *persona non grata*, что противоречит статусу представителей государств при международной организации.

14 марта 1975 г. на конференции ООН, созванной в Вене по решению Генеральной Ассамблеи ООН, была принята Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Эта Конвенция предусматривает свободу назначения посылающими государствами сотрудников постоянных представительств. В ней закреплены принципы полной неприкосновенности личности представителей государств в международных организациях и на международных конференциях, помещений постоянных представительств, жилых помещений делегаций, а также почты представительств и делегаций; четко очерчены правовой статус, привилегии и иммунитеты постоянных представителей, постоянных наблюдателей, делегаций, а также наблюдателей в органах и на международных конференциях. Объем предоставляемых всем этим категориям представителей государств привилегий и иммунитетов приближается к дипломатическому (а в некоторых отношениях даже превышает его). Конвенция не содержит положения о *persona non grata* в том виде, в каком это характерно для двусторонней дипломатии.

Конвенция 1975 г. также регулирует вопрос о привилегиях и иммунитетах административно-технического персонала постоянных

представительств и делегаций, приравнивая его в основном к административно-техническому персоналу дипломатических представительств. В Конвенцию включены положения об обязанности государства пребывания международной организации не только обеспечивать все надлежащие условия для нормальной деятельности постоянных представительств и делегаций, но и принимать все надлежащие меры к возбуждению судебного преследования и наказанию лиц, виновных в совершении посягательств на представительства и делегации.

Особенности правового статуса должностных лиц и служащих международных организаций. В основе привилегий и иммунитетов должностных лиц международных организаций лежит теория функциональной необходимости. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. устанавливает, что должностные лица ООН пользуются следующими привилегиями и иммунитетами: они не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц; они освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им Объединенными Нациями, и от государственных служебных повинностей, а также, вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по въезду в страну и от регистрации в качестве иностранцев. Они пользуются теми привилегиями в отношении обмена валюты, которые предоставляются должностным лицам соответствующего ранга, входящим в состав дипломатических миссий, аккредитованным при соответствующем правительстве, а также, вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, такими же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов; имеют право ввозить беспошлинно свою мебель и имущество при первоначальном занятии должности в соответствующей стране.

Круг лиц, которые пользуются перечисленными привилегиями и иммунитетами, определяется Генеральным секретарем ООН. Об этом сообщается правительствам всех стран — членов ООН, поскольку эти привилегии и иммунитеты должны предоставляться должностным лицам ООН на территориях всех стран — участниц Конвенции 1946 г.

Эксперты ООН, выезжающие в командировки по поручению («по делам») Объединенных Наций, пользуются во время командировок более широкими привилегиями и иммунитетами, чем должностные лица ООН в ее штаб-квартире. Им, в частности, предоставляются: иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их

личный багаж; всякого рода судебнo-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей; неприкосновенность всех бумаг и документов; право пользоваться шифром и получать корреспонденцию посредством курьеров или вализ для сношений с Объединенными Нациями; те же льготы в отношении ограничений на обмен денег, какие предоставляются сотрудникам дипломатических представительств, находящимся во временных служебных командировках; те же иммунитеты и льготы в отношении их личного багажа, какие предоставляются дипломатическим представителям. В дополнение к действующим конвенциям 9 декабря 1994 г. была принята также Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала. В целом же реальные привилегии и иммунитеты такого персонала значительно уже по объему в сравнении с дипломатическими.

Генеральный секретарь ООН, его заместители, а также супруги этих лиц и несовершеннолетние дети пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям.

В Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. отмечено, что привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам ООН и экспертам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. Генеральный секретарь ООН не только имеет право, но и обязан отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу или эксперту, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. В отношении Генерального секретаря ООН право отказа от иммунитета принадлежит Совету Безопасности ООН.

18.2. Основы консульского права

Понятие и источники консульского права. Консульское право можно охарактеризовать как систему международно-правовых принципов и норм, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности.

Исторически консульские отношения развивались как отношения, связанные прежде всего с международной торговлей и торговым море-

плаванием. Консулы долгое время рассматривались как выборные или назначенные государством советники и помощники, призванные оказывать на территории иностранного государства помощь и содействие отечественным купцам и другим частным лицам или организациям. За ними практически не признавалось какое-либо качество представительства интересов своего государства как такового.

С течением времени круг вопросов, входивших в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. В настоящее время консульские учреждения призваны содействовать развитию не только экономических, торговых, но и научно-технических, культурных и туристских, а в некоторых случаях даже политических связей между государствами. Тем не менее исторические особенности генезиса консульских отношений и в настоящее время продолжают определять их специфику и отличие от дипломатических.

Источниками консульского права являются международный договор и международный обычай. Хронологически в этом ряду первым стоит международный обычай, поскольку в древние времена и в период Средневековья консульские отношения регулировались главным образом на основе обычая. В настоящее время международные обычаи продолжают оставаться основой правового регулирования консульских связей между государствами при отсутствии их договорно-правового оформления.

Международные договоры по консульским вопросам заключаются как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В современном консульском праве наиболее известными являются четыре многосторонние консульские конвенции. Три из них носят региональный (и несколько исторический) характер: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. и Европейская конвенция о консульских функциях, заключенная странами Совета Европы в Париже 11 декабря 1967 г. Универсальный характер имеет лишь Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. Она вступила в силу 18 марта 1967 г., СССР ратифицировал ее 16 февраля 1989 г.

Большую роль в консульском праве играют двусторонние договоры и конвенции по консульским вопросам, заключать которые начали еще в XII–XIII вв. Сейчас их число во всем мире достигает нескольких тысяч. К 1991 г. СССР заключил с другими государствами около 70 таких договоров. После 1991 г. Россия заключила консульские конвенции со всеми государствами СНГ и Прибалтики, а также перезаключила

прежние или заключила новые с такими, в частности, странами, как Албания, Болгария, Венгрия, Индия, Италия, Республика Корея, Куба, Македония, Пакистан, Польша и Португалия. Со Словакией и Чехией продолжает действовать Консульская конвенция с ЧССР 1972 г. Сегодня общее число действующих для России консульских конвенций двустороннего уровня приближается к 80.

К источникам консульского права относятся также положения некоторых международных договоров, которые не посвящены специально консульским вопросам. Прежде всего это Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., ст. 3 которой предусматривает возможность выполнения консульских функций дипломатическими представительствами. Сюда же можно отнести и международные договоры о правовой помощи, об урегулировании случаев двойного гражданства, договоры и соглашения по вопросам торговли и мореплавания, налогообложения и ряд других.

Весьма важное значение имеют положения внутригосударственного законодательства, определяющие статус, функции и структуру консульских органов, а также регулирующие определенные аспекты деятельности иностранных консульских учреждений.

В России 5 июля 2010 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации», который определил правовые основы осуществления консульской деятельности, права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц за пределами Российской Федерации. Новый Консульский устав РФ вступил в силу 4 января 2011 г. Сохраняет свое действие утвержденное Президентом РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330 Положение о Консульском учреждении Российской Федерации.

Установление консульских отношений. Государства устанавливают консульские отношения на основе взаимного согласия. Установление дипломатических отношений означает и согласие на установление консульских отношений, если не оговорено иное. Консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаться также при отсутствии дипломатических отношений. Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой автоматически разрыва консульских отношений.

В настоящее время консульская практика знает два вида штатных консульских учреждений: консульские отделы дипломатических представительств и самостоятельные (отдельные) консульские учреждения. СССР в середине 1920-х годов стал инициатором введения в международную практику института «отдельских консульств», т.е. создания

консульских отделов в составе дипломатических представительств. Между установлением консульских отношений и фактическим открытием отдельного консульского учреждения может быть разрыв во времени, поскольку по согласованию между сторонами решаются вопросы не только об установлении консульских отношений, но и для каждого конкретного случая об открытии соответствующего консульского учреждения, его местонахождении, классе, территориальных пределах его деятельности в государстве пребывания.

Консул и любое другое консульское должностное лицо считаются приступившими к исполнению своей миссии с момента вступления в должность. Для этого необходимо, чтобы соответствующее лицо было назначено компетентными органами представляемого государства и признано властями государства пребывания.

Во многих государствах, в том числе в России, вопросы назначения своих и приема иностранных консулов входят в компетенцию ведомств иностранных дел. Консульское право не предусматривает обязательного получения предварительного согласия принимающего государства. Однако в двусторонние консульские договоры и конвенции многие государства включают положения, предусматривающие получение предварительного согласия на назначение главы консульского учреждения. Для выполнения консулом своей миссии необходимо получение консульского патента и экзекватуры.

Консульский патент — это документ, выдаваемый компетентными органами представляемого государства и подтверждающий факт назначения соответствующего лица главой самостоятельного консульского учреждения. В нем указываются полное имя назначаемого лица, его гражданство, ранг, занимаемая должность, консульский округ и местонахождение консульства. Этот документ направляется правительству государства пребывания.

По получении консульского патента власти принимающего государства решают вопрос о выдаче лицу, назначенному консулом, *экзекватуры*, т.е. разрешения на выполнение своих функций в консульском округе. Получив экзекватуру, консул может приступать к выполнению своей миссии; порядок и форма выдачи экзекватуры регулируются законодательством принимающего государства.

Экзекватура может представлять собой отдельный документ либо выдаваться в форме разрешительной надписи на консульском патенте. До получения экзекватуры может быть выдано временное разрешение на выполнение консульских функций. В выдаче экзекватуры может быть отказано без объяснения мотивов.

В зависимости от времени выдачи экзекватуры, а также от ранга определяется старшинство консула по отношению к другим членам консульского корпуса, т.е. к другим главам консульских учреждений в данном пункте государства пребывания. В более широком смысле консульский корпус включает в себя всех находящихся в данном пункте консульских должностных лиц, членов их семей, почетных (нештатных) консулов и сотрудников консульских отделов дипломатических представительств.

Консульский корпус возглавляется дуаиеном — старшим по рангу и времени получения экзекватуры главой консульского представительства, который выполняет в основном церемониальные функции. В государстве пребывания может быть несколько консульских корпусов в зависимости от количества пунктов, где имеются консульские представительства.

Для заведующих консульскими отделами дипломатических представительств, как правило, не требуется направления консульского патента и получения экзекватуры. Они, как и другие сотрудники этих отделов, продолжают оставаться членами персонала дипломатического представительства и сохраняют статус таковых. Об их назначении извещаются власти государства пребывания.

При изменении пределов консульского округа или класса главы самостоятельного консульского учреждения от последнего требуется получение нового патента и экзекватуры. Для других членов персонала консульства этого не требуется. Власти государства пребывания информируются об их назначении на соответствующую должность.

Свои консульские сношения государства могут осуществлять и через посредство так называемых почетных (нештатных) консулов. *Почетный консул* — это лицо, не состоящее на государственной службе представляемого государства, но выполняющее по его поручению и с согласия государства пребывания консульские функции. Главой 5 Консульского устава РФ регламентируются статус и функции почетного консула. Так, предусматривается, что федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, с согласия государства пребывания может поручить выполнение отдельных консульских функций почетному консулу. Почетным консулом может быть как гражданин Российской Федерации, так и гражданин иностранного государства из числа лиц, занимающих достойное общественное положение в государстве пребывания и обладающих необходимыми личными качествами, а также имеющих возможность должным образом выполнять возложенные на них кон-

сульские функции. Почетный консул не состоит на государственной службе Российской Федерации и не получает от Российской Федерации какого-либо денежного вознаграждения за выполнение своих функций. По согласованию с государством пребывания и с согласия федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, почетный консул может одновременно исполнять обязанности почетного консула другого иностранного государства. При этом международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации могут быть предусмотрены иные функции почетного консула.

В целом окончание миссии консула может иметь место в следующих случаях: 1) отзыв консула представляемым государством; 2) аннулирование экзекатуры государством пребывания; 3) истечение срока консульского патента; 4) закрытие консульского учреждения в данном пункте; 5) прекращение консульских отношений в целом; 6) война между государством пребывания и представляемым государством; 7) смерть консула; 8) выход территории, где находится консульский округ, из-под суверенитета государства пребывания.

Первый из вышеперечисленных случаев наиболее распространен и в основном имеет место при нормальной смене консулов в каком-либо пункте государства пребывания. При этом государство пребывания извещается, желательно заблаговременно, о факте отзыва консула, а для его преемника испрашивается экзекатура.

Аннулирование экзекатуры происходит гораздо реже — как правило, в результате нарушения консулом законов государства пребывания. При этом, согласно ст. 23 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (далее — Конвенция 1963 г.), консул может быть объявлен *persona non grata* и перед представляемым государством может быть поставлен вопрос о его отзыве. Государство пребывания в этом случае не обязано мотивировать причины аннулирования экзекатуры. В случае войны прекращающий свою миссию консул может поручить защиту интересов своих соотечественников в государстве пребывания консулу третьего государства.

Классы и персонал консульских учреждений. Консульское учреждение обычно определяют как постоянный государственный орган внешних сношений, находящийся на территории иностранного государства в силу соответствующего международного соглашения и выполняющий консульские функции по защите интересов своего государства, его граждан и организаций. В современной международно-правовой доктрине и консульской практике употребляют-

ся термины «консульское учреждение» и «консульское представительство». На наш взгляд, последний термин правомерен, поскольку отдельные консульства представляют интересы своего государства на определенной территории государства пребывания в пределах своей компетенции.

Самостоятельные консульские учреждения подразделяются на следующие классы: 1) генеральные консульства; 2) консульства; 3) вице-консульства; 4) консульские агентства. Класс консульского представительства определяется по согласованию между государствами. Консульские отделы дипломатических представительств возглавляются заведующими. Они могут именоваться даже консулами или генеральными консулами, но, так же как и сотрудники этих отделов, входят в состав членов персонала дипломатического представительства.

В соответствии с классом консульского учреждения определяются и классы их глав: 1) генеральные консулы; 2) консулы; 3) вице-консулы; 4) консульские агенты. В некоторых государствах дипломатическая и консульская службы разделены и сотрудникам консульской службы присваиваются специальные консульские ранги, наименования которых, как правило, совпадают с наименованиями вышеназванных классов глав консульских учреждений. В СССР (РСФСР) консульская служба с 1918 г. была объединена с дипломатической, и работникам консульской службы с тех пор стали присваивать дипломатические ранги. Аналогичной практики после 1991 г. продолжает придерживаться и Россия.

Российские консульские учреждения ведут свою деятельность под общим политическим руководством главы дипломатического представительства в государстве пребывания. Консульские учреждения осуществляют свои функции в пределах консульских округов, которые представляют собой согласованные с государством пребывания районы территории последнего. Количество консульских округов и консульских учреждений также определяется по согласованию между государствами.

Термин «консульское должностное лицо» в общем плане охватывает любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено выполнение соответствующих функций (генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент и секретарь консульского учреждения), а также лицо, прикомандированное к консульскому учреждению для подготовки к будущей службе (стажер).

Членов персонала, выполняющих административно-технические функции или функции по обслуживанию консульства, имену-

ют «сотрудниками консульского учреждения» либо «работниками обслуживающего персонала». В ст. 1 Конвенции 1963 г. категория административно-технического персонала поименована как «консульские служащие».

Консульские функции. Основными задачами консульского учреждения являются защита в государстве пребывания интересов представляемого государства, его граждан и организаций, а также развитие дружественных связей, в частности, в таких областях, как экономика, торговля, наука и техника, культура и др. *Специальные функции* консульских учреждений весьма разнообразны. К ним относятся:

- информирование властей представляемого государства об экономической, торговой, социальной, культурной, научной и политической жизни страны и округа пребывания;

- информирование находящихся на территории консульского округа соотечественников о законах и обычаях государства пребывания;

- учет соотечественников, находящихся на территории консульского округа;

- консультационная деятельность и практическая помощь находящимся в консульском округе гражданам представляемого государства, представителям его органов и организаций, а также его военно-морским кораблям, морским и воздушным судам и членам их экипажей;

- паспортно-визовая работа, т.е. выдача, возобновление, аннулирование паспортов соотечественников и оформление виз лицам, направляющимся в представляемое государство;

- выполнение функций органов записи актов гражданского состояния, совершение нотариальных действий; консульская легализация, т.е. установление и засвидетельствование подлинности подписей на документах, исходящих от властей государства пребывания, и соответствия этих документов его законам и правилам;

- выполнение соответствующих действий по истребованию документов;

- охрана в государстве пребывания прав и интересов несовершеннолетних или лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые являются гражданами представляемого государства, в особенности когда над ними требуется установление опеки или попечительства;

- совершение необходимых действий по представительству или обеспечению представительства соотечественников в судебных или иных учреждениях государства пребывания;

- выполнение поручений следственных или судебных органов представляемого государства.

Допускается также выполнение консулом других функций, возложенных на него представляемым государством, которые противоречат законодательству государства пребывания, или против их выполнения не имеется возражений, или они предусмотрены договорами между обеими сторонами.

Стало общепризнанным (ст. 17 Конвенции 1963 г.), что в отсутствие дипломатического представительства выполнение отдельных дипломатических функций с согласия государства пребывания может быть возложено на консульское учреждение. Международное право допускает также возможность выполнения консулом соответствующих функций от имени и в интересах третьего государства.

Консульские учреждения имеют право взимать на территории государства пребывания так называемые консульские сборы за совершение соответствующих актов. Для выполнения своих функций консульские представительства располагают определенными средствами.

Большое значение имеет свобода сношений консульского учреждения с центральными органами внешних сношений представляемого государства, а также с другими дипломатическими и консульскими представительствами своей страны. Свобода сношений предполагает невмешательство и отсутствие какой-либо проверки властями государства пребывания всей информации консульского учреждения и ее источников. Технически свобода сношений достигается с помощью специальных средств, в частности дипломатических и консульских курьеров, и обычных средств связи (телеграф, телефон) с допустимым изменением шифра или кода. Однако установить радиопередатчик и пользоваться им консульское учреждение может лишь с разрешения властей государства пребывания (ст. 35).

Работники консульского учреждения пользуются свободой передвижения в пределах консульского округа в той мере, в какой это не противоречит правилам государства пребывания о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности (ст. 34).

В ходе осуществления своей деятельности консульские учреждения и их персонал обязаны не допускать вмешательства во внутренние дела государства пребывания, уважать и соблюдать его законы и правила (ст. 55). А в соответствии со ст. 28, 31, 35, 40 и 41 Конвенции 1963 г. государство пребывания в свою очередь должно обеспечить консульскому учреждению и членам его персонала должное уважение и нормальные условия работы, приняв все необходимые меры для соблюдения иммунитетов и привилегий и для предупреждения каких-либо

посягательств на личность, свободу или достоинство консульских должностных лиц. Тем не менее на практике все же бывают случаи, когда такие положения нарушаются.

Так, в августе 1999 г. в связи с арестом лидера курдских национальных движений А. Оджалана разыгралась трагедия, в результате которой были убиты три и ранено 16 человек. Две сотни курдов, вооруженных палками и стальными прутами, окружили здание консульства Израиля в Берлине. Охранявшие консульство 20 берлинских полицейских были моментально смяты, и часть курдов прорвались в здание. Через несколько минут прозвучали автоматные очереди. Огонь открыли израильские охранники. Среди убитых оказалась одна женщина. Сразу после инцидента в район Грюневальд были стянуты сотни полицейских, в небе завис вертолет. Силам правопорядка удалось оттеснить от консульства толпу курдов, которые после стрельбы готовились снова пойти на штурм здания и «разнести его вдребезги, не оставив никого в живых», как выразился один из демонстрантов. 120 человек были задержаны. Нападение на консульство было предпринято курдами после того, как в СМИ появились сообщения, будто Израиль помог турецким спецслужбам захватить лидера Курдской рабочей партии Абдуллу Оджалана. В данном случае силы правопорядка Германии не приняли заблаговременно все меры по охране консульства, которые надлежало принять.

Иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их персонала.

Для успешного выполнения своих функций консульские учреждения и члены их персонала наделяются консульскими иммунитетам и привилегиями.

Консульские привилегии и иммунитеты предоставляются, как это зафиксировано в преамбуле Конвенции 1963 г., «не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления консульскими учреждениями функций от имени их государств».

История развития консульского института во многом объясняет существующие различия в консульских иммунитетах и привилегиях по сравнению с дипломатическими. Дипломатические представительства действуют и на функциональной, и на представительской основе. А вот за консульскими учреждениями нередко отрицается представительский характер, и считается, что они действуют только на функциональной основе. В то же время наблюдается и некоторая тенденция к должному учету представительских аспектов деятельности консульских учреждений. Тем не менее определяющим в отношении консульских иммунитетов и привилегий во многом еще остается функциональный подход. Из числа иммунитетов и привилегий консульских

учреждений наибольшее значение имеет неприкосновенность консульских помещений (ст. 31). В Конвенции 1963 г. содержится положение о предполагаемом согласии глав консульского учреждения на доступ в помещения представителей властей государства пребывания «в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты» (п. 2 ст. 31). Это отличает консульские учреждения от дипломатических представительств, на доступ в которые требуется явно выраженное согласие его главы.

Неприкосновенностью пользуются также архивы и документация консульского учреждения в любое время и независимо от их местонахождения (ст. 33). При этом Конвенция 1963 г. допускает возможность выдвижения со стороны властей государства пребывания требования о вскрытии консульской вализы при наличии подозрений, что в ней содержится что-либо другое, кроме разрешенных к провозу предметов или служебной переписки консульства (п. 3 ст. 35). Иммунитетом от реквизиции, но за определенными исключениями, пользуются как сами консульские помещения, так и предметы их обстановки, средства передвижения и все имущество (п. 4 ст. 31).

К числу привилегий консульского учреждения относятся: налоговые льготы (кроме оплаты конкретных видов услуг); таможенные привилегии, аналогичные дипломатическим; право пользоваться консульским щитом (эмблемой с изображением герба своей страны и наименованием консульства на языке представляемого государства и государства пребывания) и устанавливать флаг своей страны на здании консульства.

Иммунитеты и привилегии членов персонала консульского учреждения носят функциональный характер. Члены персонала не могут быть подвергнуты аресту или предварительному заключению иначе как на основании постановлений компетентных властей в случае совершения тяжких преступлений (ст. 41).

В двусторонних консульских конвенциях вопрос о личной неприкосновенности решается по-разному. В одних воспроизводятся положения Конвенции 1963 г., в других содержатся положения, максимально приближающие личную неприкосновенность консульских должностных лиц к личной неприкосновенности дипломатических агентов. Например, ст. 19 Консульской конвенции между Российской Федерацией и Республикой Куба 1998 г. предусматривает следующее:

«1. Консульские должностные лица и члены их семей, проживающие вместе с ними и не являющиеся гражданами государства пребы-

вания, пользуются иммунитетом от уголовной, гражданской и административной юрисдикции в государстве пребывания. Консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций.

2. Однако положение пункта 1 настоящей статьи не применяется в отношении гражданского иска:

а) вытекающего из договоров, заключенных консульским должностным лицом или консульским служащим, по которым они прямо или косвенно не приняли на себя обязательство в качестве агента представляемого государства; либо

б) третьей стороны за вред, причиненный несчастным случаем в государстве пребывания, вызванным дорожным транспортным средством, судном или самолетом».

При выполнении своих официальных функций консульские должностные лица обладают иммунитетом от юрисдикции государства пребывания, кроме некоторых гражданских исков. Но и здесь договорная практика весьма различна. Согласно ст. 44 Конвенции 1963 г. консульское должностное лицо может быть вызвано в суд для дачи показаний. Однако за отказ явиться в суд к нему не могут применяться никакие меры взыскания или наказания.

В соответствии с рядом двусторонних конвенций консульские должностные лица давать показания в суде не обязаны и пользуются в этом отношении практически теми же правами, что и соответствующие члены персонала дипломатического представительства.

К привилегиям консульских должностных лиц, сотрудников консульств и членов их семей относятся: определенные налоговые льготы (как правило, на основе взаимности); таможенные привилегии (освобождение от таможенного досмотра личного багажа и уплаты таможенных пошлин); освобождение от военной и других личных повинностей; право главы консульского учреждения устанавливать флаг представляемого государства на своей резиденции и на используемых им в официальных целях транспортных средствах и др.

Вопросы режима, применяемого к почетным (нештатным) консулам и возглавляемым ими консульским учреждениям, трактуются в гл. III (ст. 58–68) Конвенции 1963 г. Анализ договорной практики многих государств подтверждает вывод о том, что приближение консульских иммунитетов и привилегий к дипломатическим представляет собой перспективный вариант прогрессивного развития консульского права.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы источники дипломатического права?
2. В чем состоит смысл и значение дипломатических иммунитетов и привилегий?
3. Что вы знаете о правовом положении специальных миссий?
4. Каковы особенности правового статуса глав государств, правительств и дипломатических ведомств в области внешних сношений?
5. В чем заключаются особенности правоотношений между государством пребывания международной организации универсального характера и представительством государства – члена организации?
6. Каковы источники консульского права?
7. В чем смысл и назначение консульских иммунитетов и привилегий?

Литература

Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации».

Блищенко И.П. Дипломатическое право: Учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 1990.

Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. М., 1996. Т. 1. Разд. IX.

Демин Ю.Г. Статус дипломатических представительств и их персонала: Учебное пособие. М., 1995.

Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право: Учебник. М., 2006.

Кузнецов С.А. Представители государств в международных организациях. М., 1980.

Курс международного права. В 7 т. Т. 4: Отрасли международного права. М., 1990. С. 91–155.

Международное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков М., 2010.

Сандровский К.К. Право внешних сношений. Киев, 1986.

Смирнов Ю.М. Консульское право: практика применения: Курс лекций. М., 2001.

Фельтхэм Р. Дж. Настольная книга дипломата: Пер. с англ. 2-е изд. Минск, 2001.

ГЛАВА 19. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ

19.1. Понятие и классификация международных конференций. – 19.2. Подготовка и созыв международных конференций. – 19.3. Работа международных конференций. – 19.4. Механизм принятия решений. – 19.5. Виды актов международных конференций и их правовое значение.

19.1. Понятие и классификация международных конференций

Институт международных конференций необходимо изучать в неразрывной связи с такими институтами, как переговоры и международные организации, поскольку возникновение и развитие каждого из них связано со становлением института международных конференций: конференции развились из переговоров, а организации в свою очередь – из конференций

Международные конференции как институт международных отношений и международного права появились и стали одной из главных форм международного многостороннего общения сравнительно недавно, во второй половине XIX в.

Границы между такими институтами, как переговоры, международные конференции и международные организации, крайне подвижны, и точно провести их весьма трудно.

Соответственно определение международной конференции может быть сформулировано с учетом указанных и иных факторов.

Современная международная конференция – временный коллективный орган суверенных государств-участников, состоящий из официальных представителей по меньшей мере трех государств, каждое из которых обладает правом одного голоса, и нередко из наблюдателей от третьих государств, межправительственных и неправительственных организаций (не обладающих правом голоса) и имеющий согласованные его участниками цели, а также, как правило, закрепленную в правилах процедуры определенную организационную структуру

и компетенцию его подразделений. Цели и деятельность любой международной конференции должны соответствовать общепризнанным принципам международного права.

Различия в наименованиях конференций (съезд, конгресс конференция, совещание) юридического значения не имеют.

В зависимости от характера участников международные конференции обычно делятся на *межправительственные* и *неправительственные*.

По кругу участников международные конференции подразделяются на универсальные, в работе которых имеет право принять участие любое государство мира, и региональные, участниками которых являются государства, принадлежащие к определенному географическому региону, а также на те, которые состоят из заинтересованных или затрагиваемых участников.

В зависимости от уровня проведения конференции, который определяется важностью вопросов или степенью их готовности для обсуждения и урегулирования, делегации, направляемые на международные конференции, возглавляют: главы государств и правительств (совещания на высшем уровне), министры иностранных дел, другие официальные лица. Важно то, что в любом случае глава делегации уполномочен выступать от имени государства или правительства.

Международные конференции подразделяются на периодические и такие, которые созываются для решения конкретного вопроса (конференции *ad hoc*). Периодические международные конференции важно отличать не только от пленарных органов международных организаций (конференций, ассамблей), но и от их исполнительных органов (советов и т.д.), также работающих периодически.

Международные конференции *ad hoc* составляют подавляющее большинство. Они созываются либо международными организациями (в рамках последних или под их эгидой), либо государствами-инициаторами. Созыв конференции в рамках или под эгидой международной организации не изменяет ее характера как самостоятельного международного органа.

В зависимости от целей созыва международные конференции делятся на мирные, политические, экономические, дипломатические и специальные. Конференции созываются для целей подготовки и принятия международных договоров, в том числе уставов межправительственных организаций, обсуждения определенных международных проблем, обмена мнениями и информацией, а также выработки рекомендаций в форме деклараций, программ и планов действий.

19.2. Подготовка и созыв международных конференций

С предложением (инициативой) о созыве конференции могут выступать одно или несколько государств или международная организация. Международные конференции нуждаются в тщательном планировании и подготовке, которая начинается с определения цели созыва конференции. Исходя из цели конференции формулируется повестка дня. Предварительное согласование мнений государств осуществляется вначале относительно заинтересованности в тех вопросах, которые будут включены в повестку дня конференции, а также их возможного правового урегулирования, а затем относительно ее созыва (состава, уровня представительства, времени и места проведения) и правил процедуры. Процесс согласования мнений государств относительно созыва международных конференций протекает либо по обычным дипломатическим каналам, либо в рамках специально проводимых консультаций.

Определяя круг и количество участников конференции, а также уровень представительства на ней, государства должны исходить из существа, цели и характера конференции. При этом необходимо неукоснительное соблюдение как принципа участия в конференции всех заинтересованных государств, так и принципа преемственности, обязательного в силу международно-правового обычая.

Факт непризнания той или иной стороны кем-либо из участников конференции не является препятствием для ее приглашения.

К вопросу о круге участников международной конференции тесно примыкает проблема допуска на конференцию наблюдателей. В настоящее время на многие конференции, особенно на те, которые созываются ООН, допускаются в качестве наблюдателей, не обладающих правом голоса, представители специализированных учреждений ООН и других заинтересованных межправительственных и неправительственных организаций, а также государств, не участвующих в конференции. Это положение обычно закрепляется в правилах процедуры конференции. Кроме того, на некоторые современные международные конференции в качестве наблюдателей были приглашены также представители национально-освободительных движений.

Присутствие наблюдателей, однако, не означает, что соответствующее государство становится официальным участником конференции. Наблюдатели имеют право выступать на заседаниях с согласия участников конференций.

В тех случаях, когда конференция созывается в рамках или под эгидой международной организации, время и, как правило, место ее созыва

предварительно закрепляются в соответствующих резолюциях этих организаций. Когда конференция созывается международной организацией, она проводится либо в ее штаб-квартире, либо по приглашению какого-либо государства — члена организации на его территории. В случае созыва конференции по инициативе государства или группы государств вопрос о времени и месте созыва разрешается, как правило, на подготовительной встрече. Так, на консультациях в 1973 г. в Хельсинки были согласованы рекомендации относительно даты и места созыва СБСЕ.

Предварительное согласование порядка проведения конференции и ее будущих правил процедуры происходит, как правило, на подготовительной встрече или во время проведения подготовительных консультаций. Правила процедуры СБСЕ, например, были предварительно согласованы на многосторонних консультациях в Хельсинки и рекомендованы для принятия участниками.

В тех случаях, когда конференция созывается международной организацией, в резолюцию данной организации о созыве конференции, как правило, включается просьба к генеральному секретарю с помощью соответствующих экспертов и секретариата подготовить и представить рекомендации, касающиеся правил процедуры, или подготовить соответствующий проект правил процедуры. Вопрос о повестке дня конференции также может согласовываться на подготовительной встрече. Например, повестка дня СБСЕ была разработана на многосторонних консультациях в 1973 г. в Хельсинки.

Всю документацию, подготовленную в ходе такой встречи, следует отнести к документальной подготовке конференции. Не менее важное место занимает общая подготовка, включающая обеспечение различного рода помещений, вспомогательных служб и услуг. Окончательные решения по всем этим вопросам принимаются самой конференцией.

Уровень представительства на конференциях определяется характером и важностью рассматриваемых проблем. Он может изменяться в ходе переговоров. Так, первый этап общеевропейского совещания, определивший основные задания по подготовке заключительного документа, состоялся на уровне министров иностранных дел; второй, рабочий — на уровне заместителей министров, начальников департаментов МИД, третий, заключительный — на высшем уровне с участием глав государств, правительств. Проведение конференций на высшем уровне поднимает их политическую значимость, придает особую силу принимаемым решениям. Однако для их созыва необходима соответствующая конкретно-историческая обстановка, и они должны тщательно готовиться.

19.3. Работа международных конференций

Правила процедуры. Для обеспечения нормальной работы международных конференций ими принимаются соответствующие правила процедуры.

Было бы неверно полагать, что на конференциях, проводимых под эгидой ООН, применяются Правила процедуры, действующие в Генеральной Ассамблее ООН. На этих конференциях принимаются свои собственные правила процедуры, хотя и вырабатываемые на основе Правил процедуры Генеральной Ассамблеи.

Наиболее широко Правила процедуры Генеральной Ассамблеи используются при выработке процедурных положений конференций, созываемых ООН.

Анализ возникновения и развития правил процедуры современных международных конференций позволяет сделать вывод о наличии обратной связи между институтом правил процедуры международных конференций и институтом правил процедуры международных организаций.

Правила процедуры международной конференции представляют собой нормативный акт, относящийся к так называемому «административному», или внутреннему, праву конференций. Они регламентируют все стороны деятельности конференции по достижению целей ее созыва и направлены на повышение эффективности ее работы.

Правовые нормы, содержащиеся в правилах процедуры конференции, регулируют в основном следующие вопросы.

I. *Общая организация конференции:* 1) состав делегаций; 2) полномочия представителей; 3) порядок создания и деятельности рабочих органов (комитетов и комиссий); 4) официальные языки; 5) порядок проведения заседаний; 6) ведение протоколов; 7) обязанности генерального секретаря и секретариата.

II. *Общие и специальные права председателя:* 1) открытие, приостановление и закрытие заседаний, а также руководство дискуссиями на них; 2) поддержание порядка на заседаниях; 3) вынесение постановлений по порядку ведения заседаний и осуществление руководства ходом заседаний; 4) провозглашение и закрытие списков выступающих.

III. *Специальные права делегатов:* 1) право вносить предложения процедурного характера; 2) право ответа другому делегату; 3) право делать предложение по порядку ведения заседания.

IV. *Методы выдвижения предложений и принятия решений:* 1) порядок рассмотрения предложений и поправок к ним; 2) право голоса

и требуемое большинство при принятии решений; 3) методы подсчета голосов и руководство голосованием; 4) правила голосования.

Несмотря на большое разнообразие регулирующих эти вопросы правовых норм, все они могут быть разделены на четыре основные категории, регламентирующие правовое положение и порядок деятельности: 1) делегаций как представителей своих правительств; 2) должностных лиц конференции; 3) секретариата конференции и его исполнительного главы, а также 4) определяющие порядок принятия конференцией решений по существу вопросов, для рассмотрения которых она создана. Все остальные нормы (относящиеся к созданию и деятельности рабочих органов, характеру заседаний, рабочим языкам и т. п.) в той или иной степени связаны (или даже подчинены) с нормами (нормам) этих четырех категорий, регуливающими правовой статус трех наиболее важных компонентов международных конференций и определяющими порядок принятия ими решений по существу.

Механизм образования правил процедуры международной конференции (их разработка, принятие решения относительно способа их утверждения и само утверждение) зависит от государств — участников конференции. После окончательного утверждения правила процедуры приобретают обязательный характер и государства — участники конференции должны их соблюдать.

В правилах процедуры большинства конференций, созываемых ООН, так же как в Правилах процедуры Генеральной Ассамблеи ООН и в правилах процедуры пленарных органов некоторых специализированных учреждений ООН (например, Всемирной организации здравоохранения), предусматриваются как выступления по порядку ведения заседания, так и порядок рассмотрения предложений процедурного характера. Любой представитель, выступая по порядку ведения заседания, может внести предложение о перерыве или прекращении прений, а также о перерыве или закрытии заседания.

Предполагается, что «вопросы процедуры» и «вопросы существа» конференции представляют собой различные понятия. На практике, однако, процедурные механизмы используются с целью достижения результата по существу, и процедурные дебаты нередко оказываются дебатами по существу обсуждаемых вопросов.

Поскольку вопросы порядка созыва и деятельности большинства международных конференций не регулируются заключенными для этой цели специальными международными соглашениями, правила процедуры зачастую являются единственным юридическим актом, нацеленным на повышение эффективности их работы.

Основываясь на рассмотрении конференций как относительно обособленной формы международного общения, их правила процедуры можно считать особым видом международного договора.

Действительно, если правило регулирует отношения между государствами и является для них обязательным, а также носит общий характер, то оно является международно-правовой нормой. Поскольку нормы, содержащиеся в правилах процедуры международных конференций, отвечают всем этим требованиям, то они, несомненно, могут быть отнесены к международно-правовым.

В настоящее время в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН ведется работа над проектом Стандартных правил процедуры для конференций, проводимых под эгидой Организации.

Анализ существующих правил процедуры показывает, что они удовлетворяют требованиям эффективной работы международных конференций. Поэтому главные усилия следует направлять на их строгое соблюдение и выполнение, имея в виду как обеспечение суверенных прав государств, так и эффективность работы конференций и их органов.

Делегации государств и органы конференции. Состав делегации по структуре определяется правилами процедуры конференции. Как правило, делегация каждого государства состоит из аккредитованных представителей, необходимого числа их заместителей, а также советников и экспертов. Общие моменты, касающиеся состава делегации на конференциях, созываемых международными организациями или под их эгидой, регламентируются Венской конвенцией о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. Статья 45 этой Конвенции гласит: «Помимо главы делегации, делегация может включать делегатов, дипломатический персонал, административно-технический персонал и обслуживающий персонал».

Каждая делегация представляет лишь одно государство и имеет один голос. Длительное время дискуссионным был вопрос об объеме тех привилегий и иммунитетов, которые должны предоставляться делегациям государств на конференциях. В настоящее время не вызывает сомнений, что независимо от характера конференции (политического или технического) участвующие в ней делегации и делегаты, из которых они состоят, официально представляют интересы направивших их суверенных государств, а следовательно, должны обладать всеми необходимыми возможностями для выполнения своих задач (ст. 51 Венской конвенции 1975 г.).

Руководящие должностные лица. Руководящих должностных лиц избирают из своего состава делегации. Обычно избираются: председатель, заместители председателя, генеральный докладчик; председатель, заместитель председателя и докладчик каждого комитета; председатель редакционного комитета, а также другие должностные лица, которые могут оказаться необходимыми для осуществления конференцией своих функций. Все эти должностные лица избираются на такой основе, чтобы обеспечить представительный характер генерального комитета.

Центральное место среди руководящих должностных лиц занимает *председатель конференции*, поэтому делегации, как правило, придают большое значение его кандидатуре. Существует практика избрания председателем представителя государства, на территории которого проходит конференция, или страны-инициатора. Применяется также принцип ротации, при котором обязанности председателя поочередно выполняют главы делегаций всех участвующих государств. Ротация устанавливается либо в порядке какого-либо алфавита, либо на основе жеребьевки. Такой порядок председательствования вполне соответствует принципу суверенного равенства государств-участников и сложившейся международной практике. Так, на втором этапе общеевропейского совещания председательствование во всех рабочих органах осуществлялось поочередно каждый день представителями всех делегаций в порядке французского алфавита; на первом и третьем этапах — поочередно на каждом заседании в порядке, установленном путем жеребьевки.

На конференциях, созываемых в рамках или под эгидой международных организаций, вопросы председательствования решаются в соответствии с политическими соображениями, установившимися традициями, накопленным опытом. Председатели на современных международных конференциях избираются обычно из состава делегаций участвующих в них государств.

При анализе функций председателя необходимо делать различие между теми, которые вытекают непосредственно из правил процедуры, и теми, которые обладают более самостоятельным характером: первые из них следует отнести к процедурным, а вторые могут быть названы самостоятельными. Среди процедурных функций председателя следует различать те, выполнение которых входит в его обязанность, и те, на осуществление которых он имеет право.

Обычно правила процедуры предусматривают, что в обязанности председателя входит председательствование на пленарных заседаниях

конференции, открытие и закрытие их, руководство прениями, предоставление слова, постановка вопросов на голосование и объявление решений. Наряду с этим предусматривается, что председатель может предложить конференции ограничить время, предоставляемое ораторам, ограничить число выступлений каждого представителя по любому вопросу, прекратить запись ораторов, прервать или прекратить прения и прервать или закрыть заседание и т.д. Самостоятельные функции имеют отношение главным образом к помощи в разрешении конфликтов между делегациями. Выполняя роль посредника, председатель помогает делегациям в преодолении тех или иных различий в позициях и тем самым способствует созданию более благоприятной основы для согласования ими волеизъявлений представляемых ими государств.

Права и обязанности председателя принадлежат не ему лично, а конференции в целом, от имени которой он действует. Они строго определяются правилами процедуры, нарушать которые председатель не вправе. В правилах процедуры закрепляется обычно, что при исполнении своих функций председатель подчиняется конференции.

Генеральный докладчик выступает в этом качестве как по отношению к конференции, так и по отношению к генеральному комитету. Функции генерального докладчика обычно специально не закрепляются в правилах процедуры межправительственных конференций. Исключением являются правила процедуры III Конференции ООН по морскому праву, где правило 13 закрепляет, что генеральный докладчик «подготавливает для утверждения Конференцией любые доклады, которые должны быть представлены Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций». На кодификационных конференциях в качестве генерального докладчика выступает, как правило, специальный докладчик Комиссии международного права ООН (КМП ООН) по вопросу, включенному в повестку дня конференции.

Что касается руководящих должностных лиц комитетов, подкомитетов и комиссий, то в правилах процедуры большинства международных конференций закреплены нормы, исходя из анализа которых можно заключить, что нормы, касающиеся руководящих должностных лиц конференции, применимы *mutatis mutandis* к должностным лицам комитетов, подкомитетов и рабочих групп, за исключением того, что председатели генерального комитета, редакционного комитета, комитета по проверке полномочий и председатели подкомитетов и рабочих групп, в отличие от председателя конференции, могут принимать участие в голосовании.

Почти на всех современных международных конференциях создается *генеральный комитет*. Обычно в его состав входят: председатель, заместители председателя конференции, генеральный докладчик и должностные лица главных комитетов (председатели, их заместители и докладчики). Председатель редакционного комитета может участвовать в работе генерального комитета без права голоса. Функции генерального комитета заключаются в оказании помощи председателю в общем руководстве работой конференции и с учетом ее решений — в обеспечении координации ее работы. Генеральный комитет призван способствовать повышению эффективности работы конференции.

Секретариат и его исполнительный глава. Секретариат состоит, как правило, из генерального секретаря (секретаря-исполнителя) и персонала для обслуживания конференции. На конференциях, созываемых государствами, генеральным секретарем обычно является какое-либо должностное лицо принимающей страны, если эта страна является участницей. Персонал секретариата таких конференций формируется, как правило, из числа лиц, предоставляемых принимающей страной, а также из членов административно-технического персонала делегаций государств — участников конференции. На конференциях, созываемых в рамках или под эгидой международных организаций, функции секретариата осуществляются секретариатом соответствующей международной организации во главе с ее генеральным секретарем или его представителем.

Генеральный секретарь (или его представитель — секретарь-исполнитель) — является главным административным должностным лицом конференции. Он выполняет административно-исполнительные по своему характеру функции. Его основная задача — руководство работой персонала секретариата по обслуживанию конференции. Генеральный секретарь или член персонала секретариата может делать устные или письменные заявления по любому рассматриваемому вопросу, давать справки по просьбе председателя или делегаций. Другими словами, генеральный секретарь или его представитель осуществляет также некоторые функции, касающиеся существа рассматриваемых на конференции вопросов. Однако эти функции строго ограничены правилами процедуры и выступают как вспомогательные по отношению к административно-исполнительным. В обязанности секретариата входит составление официальных протоколов заседаний конференций и выполнение всей текущей технической работы (размножение и распространение документов конференции, обеспечение устного перевода произносимых на заседаниях речей, хранение документов в архивах и т.д.).

Активная роль исполнительного главы и секретариата повышает эффективность работы конференции, ускоряет ее продвижение к поставленным целям.

Правила процедуры современных международных конференций содержат также нормы, относящиеся к созданию и деятельности *рабочих органов*. Основная дискуссия проходит на пленарных заседаниях, являющихся высшим органом конференции, и в комитетах, создаваемых применительно к рассматриваемым вопросам повестки дня. Комитеты, как уже отмечалось, избирают председателей, а также вице-председателей и докладчиков, имеют право, если это необходимо, создавать свои вспомогательные рабочие органы.

На пленарных заседаниях и в комиссиях вносятся проекты документов, резолюций и т.п., поправки и дополнения к ним. В ходе дискуссий важным инструментом дипломатической борьбы становятся наряду с заявлениями общего характера выступления участников по порядку ведения, для справок, по мотивам голосования, с тем чтобы придать нужное для той или иной делегации направление ходу обсуждения. Для подготовки окончательных текстов заключительных документов обычно создается редакционная комиссия, в которую входят эксперты, представляющие все рабочие языки конференции.

Регулируется в правилах процедуры и вопрос относительно характера заседаний. На предварительном совещании или в начале конференции решается вопрос, должны ли быть заседания открытыми или закрытыми (в тех случаях, когда участники конференции по тем или иным соображениям не хотят предавать гласности ход обсуждения). На закрытых заседаниях присутствуют только участники конференции, на открытые допускаются представители прессы и публика. Пленарные заседания обычно бывают открытыми, а заседания комитетов и комиссий — в большинстве случаев закрытыми. Так, на общеевропейском совещании заседания, посвященные открытию и закрытию первого этапа, были открытыми; заседания рабочих комиссий второго этапа — закрытыми (в правилах процедуры содержалась, однако, оговорка, что участники могут принять иное решение); заседания третьего этапа (церемония открытия, выступления высоких представителей и церемония закрытия) — открытыми.

Кроме официальных заседаний, на конференциях при работе над документами проводятся в более непринужденной обстановке и неофициальные заседания комиссий и подкомиссий на одном из рабочих языков. Иногда они собираются в полном составе, иногда — с участием лишь наиболее заинтересованных сторон.

19.4. Механизм принятия решений

Большинство современных международных конференций завершается принятием решений. В целях более эффективного протекания процессов принятия решений положения, касающиеся их детальной регламентации, включены в правила процедуры большинства современных конференций. Механизм, посредством которого принимаются эти решения, и форма, в которой они выносятся, зависят от цели созыва конференции, соответствующих положений ее правил процедуры и от установившейся на протяжении многих лет обычной практики.

Конкретные процедуры принятия решений можно сгруппировать в три системы: традиционную, консенсусную и комбинированную.

Под *традиционной*, т.е. обычно применяемой, понимается такая система принятия решений, которая в качестве основного метода выявления воли государств-участников предусматривает проведение голосования.

Традиционная система принятия решений основывается на опыте конференций конца XIX – начала XX в., и особенно на опыте Лиги Наций. Это целеустремленный процесс, который начинается, как правило, с обсуждения одного или нескольких текстов (проектов резолюций, проектов статей и т.п.), выработанных либо КМП ООН, либо одним или несколькими государствами. Этот процесс обычно состоит из трех этапов: подготовка, обсуждение и принятие текста (проекта резолюции, проекта статей и т.п.). Наиболее показательны в этом отношении кодификационные конференции, созываемые ООН. Разработанный КМП проект статей направляется Генеральной Ассамблеей конференции и служит основным текстом для обсуждения. Делегации вносят поправки к нему и дополнения. В правилах процедуры кодификационных конференций этот текст признается основным предложением, подлежащим обсуждению на конференции. Такому предложению делегации уделяют основное внимание.

При использовании традиционной системы решения принимаются большинством голосов (простым или квалифицированным).

Для *консенсусной* системы характерен путь согласования позиций государств-участников без проведения голосования и при отсутствии формальных возражений против принятия решения в целом. Это значит, что разрабатываются такие решения, с которыми могут согласиться все участники конференции. Применение консенсуса при решении важнейших вопросов в целом имеет положительное значение и призвано служить тому, чтобы не допустить навязывания государствам

чужой воли с помощью механического большинства. Одновременно правило консенсуса содержит в себе потенциальные возможности злоупотребления им со стороны тех, кто стремится оттягивать принятие договоренностей, чинить препятствия достижению согласия. Негативным аспектом консенсусного метода является также то, что он не обеспечивает полного учета позиций всех основных групп государств.

Комбинированная система принятия решений представляет собой сочетание консенсусной и традиционной. Она исходит из желательности достижения согласованного мнения всех государств-участников без проведения голосования до тех пор, пока не будут исчерпаны все усилия по достижению такого согласованного мнения.

Каждая делегация имеет на конференции один голос. В этом правиле находит, в частности, выражение принцип равенства государств. Голосование может быть открытым или тайным; тайным голосованием обычно проводятся выборы. Открытое голосование производится либо поднятием руки, либо поименно (с помощью компьютера). Поименное голосование дает возможность выявить реальную расстановку сил.

Необходимость разработать новые системы принятия решений была продиктована изменениями, которые произошли в мире после Второй мировой войны. В результате научно-технической революции в значительной степени усложнились проблемы, которые стали предметом рассмотрения конференций. В связи с образованием новых независимых государств более чем втрое увеличилось число государств, заинтересованных в обсуждении и разрешении этих проблем на многосторонней основе. Именно поэтому наряду с традиционной системой начали применяться консенсусная и комбинированная системы принятия решений, в частности на тех конференциях, в работе которых участвует большое число государств и которые при сложности и важности рассматриваемых проблем перед началом работы не располагают еще основным текстом. Особенно важным это стало в условиях исторического перехода от эпохи интернационализации хозяйственной, политической и культурной жизни с преобладающими взаимоотношениями между самостоятельно развивающимися странами к глобализации, ведущей к формированию нового системного уровня организации международного сообщества с новыми закономерностями, движущими силами и механизмами регулирования.

Консенсусная и комбинированная системы принятия решений — это также целеустремленные процессы, состоящие из тех же этапов, однако структура и продолжительность каждого из этих этапов иные.

Наиболее продолжительный этап (в основном проходящий в рамках конференции) – подготовка текста.

Консенсусная система успешно применялась на СБСЕ. Процесс выработки отдельных документов, вошедших в Заключительный акт, служит примером эффективного использования этой системы на межправительственной конференции. На основе консенсуса строилась работа специальных сессий ООН по разоружению. Эта система применялась на переговорах в Вене о сокращении вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе.

Применение консенсуса при решении важнейших вопросов в целом имеет положительное значение. Характерно, что с учетом потенциальных возможностей непродуктивного использования консенсуса государства – участники СБСЕ договорились, что правила процедуры этого Совещания будут применяться последующими общеевропейскими встречами. Негативным аспектом консенсусного метода является также то, что он не всегда обеспечивает полный учет позиций всех групп государств.

Что касается комбинированной системы принятия решений, то она пока использовалась лишь на III Конференции ООН по морскому праву.

19.5. Виды актов международных конференций и их правовое значение

Конференции считаются законченными, когда достигается цель их работы в виде заключения тех или иных соглашений или после того, как участники переговоров приходят к выводу о невозможности соглашения из-за непримиримости точек зрения представленных государств. В первом случае окончание конференции обычно оформляется заключительным актом или протоколом, подписанным всеми участниками. Существуют и другие формы, например декларации, заявления. В обоих случаях (но это не обязательно) всеми участниками может быть утверждено и передано для опубликования в прессу коммюнике или сообщение для печати.

На международных конференциях обычно принимаются акты двух видов: содержащие материалы текущей работы и подводящие итоги их работы. К первой группе относятся протоколы заседания, ко второй – документы международно-правового характера (договоры, конвенции и т.д.). Необходимо различать такие акты процедурного характера

и акты, принимаемые по существу рассматриваемых в ходе работы конференции вопросов.

Результаты работы успешно завершившейся международной конференции выражаются в актах с различным правовым значением, имеющих самые разнообразные наименования. Общепринятой классификации таких наименований не существует. Выбор наименования часто связан с политическими или случайными соображениями и, как правило, не имеет юридического значения. Международное право не содержит норм, предписывающих какую-либо обязательную форму (или ее важный элемент — наименование) актов международных конференций. Некоторые наименования в результате длительной практики их употребления стали относительно постоянными для определенных видов актов, принимаемых на конференциях. Так, *заключительными актами* чаще называются документы, содержащие основные характеризующие конференцию факты. Акты конференции, которые, как правило, нацелены на создание норм международного права, все чаще именуются конвенциями, а те, которые содержат рекомендации государствам или международным организациям, — резолюциями.

Конвенции. Дипломатические конференции созываются для заключения многосторонних конвенций по различным специальным вопросам международного сотрудничества в политической, экономической, гуманитарной, правовой, социальной и других областях.

Однако, как правило, такие конференции завершаются лишь принятием (одобрением) текстов соответствующих конвенций, что само по себе не делает эти конвенции обязательными для участвующих в них государств. Такое принятие (одобрение) выражается в особой процедуре голосования (принятие может осуществляться также применением консенсусной процедуры), посредством которой уполномоченные представители государств высказывают свое согласие с формулировками текста договора (конвенции), и означает, что текст договора (конвенции), т.е. содержание включенных в него правил поведения, окончательно установлен, и поэтому первую стадию согласования позиций государств в процессе создания соответствующих норм международного права можно считать завершенной. Вторая стадия этого процесса, включающая признание государствами правил поведения в качестве юридически обязательных, состоит из индивидуальных действий государств (подписание, ратификация, депонирование ратификационных грамот).

Делегация голосует за текст той или иной конвенции, имея в виду, что зафиксированные в ней правила поведения в дальнейшем станут

нормами международного права. Однако это не налагает на представляемое ею государство обязательства подписать или ратифицировать эту конвенцию. Неподписанная конвенция носит характер проекта. Государства – участники конференции могут принять ее в существующем виде, потребовать изменений, заявить оговорки либо временно или окончательно воздержаться от присоединения к ней. Кроме того, принятый текст в случае необходимости может быть пересмотрен, рассмотрен вновь или исправлен на другой конференции.

Конвенции, принятые конференцией, могут быть обязательными для ее участников сразу же с момента их подписания, либо после ратификации, либо в точно установленный срок после депонирования определенного числа ратификационных грамот. Неподписание конвенции означает, что государство не считает себя связанным заключенными в ней положениями. Наиболее решительным видом отказа является отсутствие представителя государств при подписании конвенции, если оно не вызвано техническими причинами. Именно таким образом, например, выразили свое несогласие с текстом сепаратного «мирного» договора с Японией делегаты СССР, Польши и Чехословакии на конференции 1951 г. в Сан-Франциско.

С момента вступления конвенции в силу содержащиеся в ней правила поведения становятся нормами международного права, юридически обязательными для признавших их в этом качестве государств. Однако следует иметь в виду, что завершение процесса заключения договора или конвенции не всегда совпадает с вступлением договора или конвенции в силу.

Резолюции. Современные международные конференции нередко принимают по предмету своей деятельности разнообразные резолюции, содержащие призывы, просьбы, предложения и рекомендации, обращенные к государствам (как правило, независимо от того, являются они участниками данной конференции или нет) и (или) к международным организациям (и (или) к их органам или руководящим должностным лицам). Наиболее яркими примерами могут служить резолюции, принимаемые конференциями, созываемыми под эгидой ООН. В частности, состоявшаяся в 1975 г. в Вене Конференция ООН по вопросам о представительстве государств в их отношениях с международными организациями приняла целый ряд резолюций. Наиболее важными среди них являются: резолюция, касающаяся статуса национально-освободительных движений, признаваемых ОАЕ и (или) ЛАГ, и резолюция, затрагивающая вопросы применения принятой на конференции конвенции в будущей деятельности международных органи-

заций. Резолюции, принимаемые международными конференциями независимо от адресата, имеют характер рекомендаций. Государства — участники той или иной конференции определяют свое отношение к ее резолюциям в строго индивидуальном порядке. Предусматриваемые в этих резолюциях мероприятия также являются рекомендательными и юридических обязательств для адресатов не создают.

Вместе с тем резолюции международных конференций могут использоваться при разработке соответствующих международных договоров и конвенций. В частности, правила поведения, сформулированные в этих резолюциях, могут быть положены в основу статей будущих международно-правовых документов или использоваться в качестве вспомогательных источников при их подготовке. Кроме того, положения резолюций могут приобрести обязательный характер в процессе создания норм международного права путем обычая. В некоторых случаях резолюции используются как средство констатации или толкования действующих международно-правовых норм.

В резолюциях конференций часто выражается признательность правительству, его главе и народу страны проведения конференции, исполнительному секретарю конференции и другим членам секретариата, Генеральному секретарю ООН (в тех случаях, когда конференция проводится в рамках или под эгидой ООН), КМП ООН и эксперту-консультанту (т.е. специальному докладчику КМП по данному вопросу). Нормы, содержащиеся в таких резолюциях, рассчитаны на одноразовое применение, выполняются в момент принятия и могут рассматриваться как один из видов норм международной вежливости.

Резолюции, имеющие характер рекомендации или «пожелания» (*voeux*), могут быть включены непосредственно в заключительный акт конференции или следовать за ним в качестве приложения (в этом случае в тексте самого заключительного акта обычно содержится перечень их наименований).

Заключительные акты. Большинство международных конференций завершается принятием заключительного акта, содержащего изложение основных характеризующих их работу фактов. Так, заключительный акт Конференции ООН о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., состоящий из 17 пунктов, содержит положения, касающиеся: порядка созыва конференции; времени и места ее проведения; состава конференции; председателя и его заместителей; перечня и состава созданных комитетов; эксперта-консультанта; основного предложения (проекта статей, принятого КМП ООН),

находящегося на рассмотрении конференции; комментариев и замечаний относительно проекта статей; наименования подготовленной конференцией конвенции; наименований резолюций, принятых конференцией; подписания представителями заключительного акта; подписи председателя конференции и ее исполнительного секретаря. Очевидно, что такого рода заключительные акты представляют собой перечни (сводки) основных моментов деятельности той или иной международной конференции.

Наряду с этим существуют заключительные акты, все значение которых невозможно свести к простому перечню, протоколу или отчету, тем более что на международных конференциях обычно ведутся формальные протоколы заседаний, и в заключительном акте, выполняющем одинаковые с ним функции, не было бы необходимости.

Такие заключительные акты содержат не только перечень наименований принятых конференцией документов, но и (или) тексты этих документов, поэтому правовое значение заключительных актов следует устанавливать исходя из содержания того реального соглашения, которое лежит в их основе. Именно это соглашение государств — участников конференции отражает результат согласования их позиций относительно придания определенной юридической силы положениям заключительного акта. Кроме того, заключительный акт международной конференции следует рассматривать в контексте общепризнанных норм международного права и международно-правовых норм, непосредственно относящихся к работе данной конференции. Среди них: международные акты, на основании которых созывается данная конференция; ее правила процедуры; конкретные решения данной конференции, включая заявления и оговорки государств, сделанные при голосовании, и оговорки к заключительному акту. Основное внимание при этом должно быть обращено на выявление воли государств — участников конференции, в которых выражены их намерения относительно придания той или иной юридической силы заключительному акту. Заключительный акт СБСЕ 1975 г. обладает большой спецификой и поэтому должен рассматриваться самостоятельно.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы отличия международных конференций от международных переговоров и от международных организаций?
2. Каковы основные виды международных конференций?
3. Какие вопросы решаются в процессе подготовки к международной конференции?

4. Какова юридическая сущность правил процедуры международной конференции и каков порядок их разработки и принятия?

5. Какова роль делегаций государств и руководящих должностных лиц в работе международных конференций? Какие органы образуются международными конференциями?

6. Какие механизмы принятия решений используются на современных международных конференциях?

7. Какие акты принимаются международными конференциями?

Литература

Ашавский Б.М. Межправительственные конференции. М., 1980.

Ашавский Б.М. Международно-правовые вопросы подготовки и проведения международных конференций: Учебное пособие. М., 1996.

Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1. Разд. 11.

Курс международного права. В 7 т. М., 1992. Т. 6. С. 5–31.

Правила процедуры в многосторонней дипломатии: Сборник документов. М., 1986.

ГЛАВА 20. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

20.1. Понятие межправительственных (межгосударственных) организаций (ММПО). – 20.2. Классификация ММПО. – 20.3. Создание ММПО. – 20.4. Участники ММПО. – 20.5. Прекращение ММПО и членства в ней. – 20.6. Особенности правосубъектности ММПО. – 20.7. Функции и компетенции ММПО. – 20.8. Органы международной организации: классификация, порядок формирования. – 20.9. Порядок принятия решений международными организациями и их юридическая сила. – 20.10. Понятие права международных организаций. – 20.11. Общая характеристика структуры и деятельности ООН. – 20.12. Специализированные учреждения ООН. – 20.13. Региональные организации и субрегиональные структуры и их взаимодействие с ООН. – 20.14. Международные неправительственные организации и формы их сотрудничества с ООН. – 20.15. Процесс обновления и адаптации ООН и ее Устава к новым мировым реалиям и переменам.

20.1. Понятие межправительственных (межгосударственных) организаций (ММПО)

Практика создания устойчивых международных объединений уходит своими корнями в эпоху античной Греции и Рима. В Древней Греции подобные объединения возникают в VI в. до н.э. в виде союзов городов и общин (симмахии и амфикионии). В это же время Рим становится во главе Латинского союза, объединявшего 30 городов Лация. Создавались такие союзы преимущественно для защиты от общего врага. Международные экономические и таможенные объединения стали возникать на более позднем этапе. Оформившийся в XVI в. и формально просуществовавший до 1669 г торговый и политический союз северо-немецких городов во главе с городом Любеком, известный как Ганзейский торговый союз, — одно из таких объединений.

Прообразом ММПО в современном их понимании послужили так называемые международные административные союзы, появивши-

еся в XIX в. и представлявшие собой учреждения, наделенные, хотя и довольно узкой, но собственной компетенцией для работы в сферах общественной жизни, тесно связанных с развитием экономики, науки, техники. Кроме того, в отличие от таких форм межгосударственного общения, как международные конференции, комиссии и комитеты, международные административные союзы имели постоянные органы в виде так называемых международных бюро.

К такого рода союзам относят Центральную комиссию по навигации на Рейне (1815), Международный союз для измерения земли (1864), Всемирный телеграфный союз (1865), Международную метеорологическую организацию (1873), Всемирный почтовый союз (1874) и др.

Лига Наций (1919) стала первой политической международной организацией, созданной с целью поддержания мира и международной безопасности. В 1945 г. на смену ей пришла Организация Объединенных Наций (ООН). Именно с ней связано признание за ММПО качества субъекта международного права. После создания ООН ряд международных административных объединений получил статус ее специализированных учреждений, другие функционируют как ММПО по специальным проблемам.

Появление ММПО было продиктовано практическими потребностями государств объединить свои усилия для решения проблем, с которыми они уже не в состоянии были эффективно справиться в одиночку.

Межгосударственные организации необходимо отличать от неправительственных (МНПО). Будучи международными по своему характеру, они имеют принципиально разную правовую природу.

Для межгосударственной организации характерны такие признаки, как членство государств; наличие учредительного международного договора; наличие штаб-квартиры и системы постоянно действующих органов; уважение суверенитета государств-членов, а также наличие у них международной правосубъектности и т.п.

С учетом этих признаков ММПО можно определить как постоянное объединение государств, созданное на основе многостороннего международного договора в целях содействия решению определенных его учредительным документом международных задач и развитию в этих целях плодотворного сотрудничества между государствами в соответствии с принципами и нормами международного права. ММПО являются субъектами международного права.

Существенным признаком МНПО является то, что они созданы не на основе межгосударственного договора и объединяют физических

и (или) юридических лиц (Ассоциация международного права, Врачи без границ). Для МНПО также характерно: отсутствие целей извлечения прибыли; признание по крайней мере одним государством или наличие консультативного статуса при международных межправительственных организациях; осуществление деятельности по крайней мере в двух государствах; создание на основе учредительного акта. В МНПО не могут входить субъекты международного права.

Согласно резолюции Экономического и социального совета (ЭКОСОС) 1996/31 от 25 июля 1996 г. МНПО является любая неправительственная организация, учрежденная не на основе межправительственного договора и не преследующая цели извлечения коммерческой прибыли.

20.2. Классификация ММПО

Международные организации можно классифицировать по различным основаниям.

По кругу участников ММПО подразделяются на универсальные, открытые для участия всех государств мира (ООН, ее специализированные учреждения), и региональные, членами которых могут быть государства одного географического региона (Африканский союз, Организация американских государств и др.).

В других случаях возможность членства определяется иными критериями. Так, членами Организации стран – экспортеров нефти могут быть только те страны, для которых экспорт нефти составляет основной источник доходов.

Выделяют международные организации общей и специальной компетенции. Деятельность первых охватывает все области международных отношений: политическую, экономическую, социальную, культурную и др. (ООН, ОАГ). Вторые ограничиваются сотрудничеством в одной специальной области (ВПС, МОТ и др.) и могут подразделяться на политические, экономические, научные, религиозные и т.д.

Классификация по характеру полномочий позволяет выделить межгосударственные и так называемые наднациональные (надгосударственные) организации.

К первой группе относится подавляющее большинство международных организаций, целью которых является организация межгосударственного сотрудничества и решения которых адресуются государствам-членам.

По вопросу о наднациональности ММПО не существует единого мнения.

Одни полагают, что вопреки нередко встречающимся утверждениям ММПО, которых к началу XXI в. насчитывалось около 300 и центральное место среди которых занимает ООН, не являются какими-то общемировыми, сверхнациональными образованиями, «поглощающими» суверенные права государств и диктующими им правила и нормы поведения на мировой арене. Их функционирование не связано с каким-то ущемлением суверенитета государств или делегированием ими своих суверенных прав, ибо это противоречило бы самой природе ММПО, которые являются своеобразными центрами по гармонизации интересов государств и координации их усилий по решению различных международных проблем. Участие государств в работе ММПО дает им дополнительные возможности реализации собственного суверенитета, согласования действий на международной арене с другими государствами для достижения целей, поставленных в учредительных документах ММПО.

Сторонники концепции надгосударственности международных организаций полагают, что таковыми они становятся, в частности, вследствие передачи им государствами некоторых суверенных полномочий, способности принимать решения, адресованные не только государствам-членам, но и их национальным физическим и юридическим лицам (ЕС), наличия у таких организаций механизма принудительного осуществления своих решений.

В зависимости от порядка вступления в них международные организации делятся на открытые (любое государство может стать членом по своему желанию) и закрытые (прием в члены производится по приглашению первоначальных учредителей). Примером закрытой организации является НАТО.

20.3. Создание ММПО

Международные организации как вторичные, производные субъекты международного права создаются государствами. Процесс создания новой международной организации проходит ряд этапов: принятие учредительного документа; создание ее организационно-правовой основы; созыв главных органов, свидетельствующий о начале функционирования организации.

Наиболее распространенным способом юридического оформления волеизъявления государств по поводу создания ММПО является выра-

ботка и заключение международного договора, который и становится учредительным актом организации. В связи с этим можно говорить о договорно-правовой природе ММПО. Наименования такого акта могут быть различными: статут (Лига Наций), устав (ООН, Организация американских государств), конвенция (Всемирный почтовый союз) и др. Дата вступления учредительного акта в силу считается датой создания организации.

Существует иной, упрощенный порядок учреждения международных организаций, в форме принятия решения другой международной организацией. К такой практике неоднократно прибегала ООН, создавая автономные организации (ЮНКТАД, ПРООН) со статусом вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. В данном случае согласованное волеизъявление государств относительно создания международной организации проявляется путем голосования за учредительную резолюцию, вступающую в силу с момента ее принятия.

На втором этапе происходит формирование внутренней инфраструктуры организации. Для этого может использоваться учреждаемый на основе отдельного международного договора или приложения к уставу создаваемой организации специальный подготовительный орган, призванный заниматься составлением проекта правил процедуры будущих органов организации, проработкой вопросов, связанных с созданием штаб-квартиры, составлением предварительной повестки дня главных органов и др. Так были созданы ЮНЕСКО, ВОЗ, МАГАТЭ и др.

Созыв главных органов и начало их работы обычно означает завершение мероприятий по созданию международной организации.

20.4. Участники ММПО

Среди участников ММПО выделяются:

- первоначальные члены (учредители) – государства, участвовавшие в выработке и принятии учредительного акта организации;
- присоединившиеся члены – государства, вступившие в организацию после начала ее деятельности путем присоединения к ее учредительному акту;
- частичные члены – государства, не являющиеся членами самой ММПО в целом, но входящие в состав ее отдельных органов;
- ассоциированные члены (члены-сотрудники, неполноправные члены). Как правило, такие члены не участвуют в голосовании, не избирают и не могут быть избраны в органы ММПО.

– государства и другие международные организации, которые могут принимать участие в работе какой-либо ММПО в качестве наблюдателя.

20.5. Прекращение ММПО и членства в ней

Прекращение существования ММПО чаще всего осуществляется путем подписания протокола о роспуске. Так, 1 июля 1991 г. на совещании Политического консультативного комитета в Праге государства – участники Варшавского договора: Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, СССР и Чехословакия – подписали Протокол о прекращении действия Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 14 мая 1955 г. и Протокола о продлении срока его действия, подписанного 26 апреля 1985 г. Аналогичным образом в том же году был ликвидирован Совет экономической взаимопомощи.

Если вместо ликвидируемой организации создается новая, то возникает проблема правопреемства. Объектом правопреемства являются имущество, фонды, некоторые функции. Такое правопреемство имело место при ликвидации Лиги Наций и ее замены ООН в 1946 г. Последняя взяла на себя выполнение ряда функций Лиги. Имущество Лиги перешло к ООН согласно заключенному между ними соглашению.

Способами прекращения членства государств в ММПО являются:

- добровольный выход из организации;
- автоматический выход – государство вынуждено прекратить свое членство в организации, например если государство перестало быть членом МВФ, то оно автоматически выбывает из членов МБРР и других организаций группы Всемирного банка;
- исключение из организации – вид международных санкций. Как правило, является следствием систематического нарушения государством устава ММПО;
- прекращение существования государства;
- ликвидация самой ММПО автоматически прекращает членство государств-участников.

20.6. Особенности правосубъектности ММПО

Государства, создавая ММПО, наделяют их определенной правоспособностью, т.е. способностью иметь права и пользоваться ими, исполнять обязанности, а также нести юридическую ответственность за свои действия; признают за ними способность осуществлять пра-

творческие, правоприменительные и правоохранительные функции в сфере международного сотрудничества. Создаваемый таким образом субъект международного права носит производный характер, поскольку его правосубъектность обусловлена волей государств-учредителей. Их нельзя отождествлять с государствами – основными субъектами международного права, обладающими объективной международной правосубъектностью, т.е. не обусловленной чьей-либо внешней волей и отличающийся универсальным характером.

Кроме того, ММПО не может восприниматься как простая сумма государств-членов или как представляющий их коллективный орган. Для осуществления полномочий, закрепленных в ее учредительном акте, каждая организация должна иметь особую правосубъектность, отличающуюся от простого суммирования правосубъектности ее членов и обладать автономной волей, отличной от воли учредивших ее государств.

ММПО обладают договорной правоспособностью, т.е. вправе заключать юридически обязательные акты в пределах своей компетенции. Согласно ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. «правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется правилами этой организации». В ст. 2.1 Конвенции уточняется, что «правила организации означают, в частности, учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации».

ММПО обладают способностью участвовать в дипломатических сношениях. При них аккредитуются представительства государств, они сами имеют представительства в государствах и обмениваются представителями между собой. Так, в Москве имеются Информационный центр ООН и представительства ряда ее специализированных организаций.

Международные организации и их должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами (Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г., Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, 1980 г. и др.).

ММПО наделяются также правом набирать персонал на контрактной основе. Это не представители государств, а международные должностные лица, подчиняющиеся исключительно международной организации и действующие от ее имени и в ее интересах. Так, например, они не вправе запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для организации.

Каждая международная организация располагает финансовыми средствами, которые складываются в большей части из взносов государств-членов и расходуются исключительно в общих интересах организации.

ММПО обладает качеством юридического лица по внутреннему праву государств, что обусловлено необходимостью обеспечения ее участия в гражданском обороте для удовлетворения собственных потребностей и достижения уставных целей, имея, в частности, право заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им, право возбуждать судебные дела.

20.7. Функции и компетенции ММПО

С ММПО связаны такие понятия, как их компетенция и функции. Под *компетенцией* международной организации следует понимать не только сферу ее предметной деятельности т.е. круг проблем, которыми ей надлежит заниматься, но и предоставленные ей для этого полномочия.

Что касается *функций* ММПО, то это внешние проявления процессов ее деятельности по решению поставленных перед нею задач (например, регулирующие, контрольные, оперативные и другие функции).

Компетенция ММПО, так же как и ее правосубъектность, имеет договорную основу и ограничена договорными рамками. Вместе с тем в доктрине встречается расширительное толкование компетенции международных организаций. Сторонники концепций «имманентной компетенции» и «подразумеваемой компетенции» исходят из того, что любая международная организация может предпринять любые действия, необходимые для достижения ее целей, независимо от конкретных постановлений учредительного акта или других международных соглашений, либо в силу имманентных, внутренне присущих международной организации свойств, либо на основе подразумеваемой компетенции, которая может быть разумно выведена из целей и задач организации.

Обе концепции схожи одна с другой, поскольку выводят компетенцию международной организации из ее целей и задач, что не вполне соответствует договорной природе современных ММПО.

Тем не менее о подразумеваемых полномочиях может идти речь, когда они прямо вытекают из функций и полномочий, которыми явно наделены организация или ее орган, и необходимы для их осуществления.

Так, в ст. 157 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. говорится, что Орган по морскому дну обладает полномочиями и функциями, которые четко предоставлены ему согласно настоящей Конвенции. Далее указано: «Орган имеет такие подразумеваемые полномочия, соответствующие настоящей Конвенции, которые вытекают из этих полномочий и функций, связанных с деятельностью в районе, и необходимы для их осуществления».

Выделяют также предметную компетенцию, устанавливающую круг вопросов, подлежащих ведению организации, и юрисдикционную, определяющую юридическую силу актов по вопросам, входящим в предметную компетенцию.

20.8. Органы международной организации: классификация, порядок формирования

Органы международной организации — это ее составные части, структурные звенья. Органы создаются на основании учредительного или иных актов ММПО, в которых определяются их функции и полномочия, органически связанные с компетенцией самой организации, устанавливается порядок принятия ими решений и их юридическая сила. Органы обладают внутренней структурой и обеспечиваются персоналом.

Органы ММПО можно классифицировать по разным основаниям.

Исходя из характера членства, выделяют органы межправительственные, межпарламентские, административные, состоящие из лиц в личном качестве, с участием представителей различных социальных групп (например, представители от профсоюзов и предпринимателей в органах Международной организации труда).

Наиболее авторитетными органами являются межправительственные, в которые государства-члены направляют своих представителей, имеющих соответствующие полномочия и действующих от имени правительств.

Межпарламентские органы характерны главным образом для региональных организаций. Их участники либо непосредственно избираются населением государств-членов путем всеобщих прямых выборов (Европейский парламент), либо назначаются национальными парламентами (Парламентская ассамблея Совета Европы). В большинстве случаев парламентские органы ограничиваются принятием рекомендаций.

Важным структурным звеном практически всех ММПО являются органы административного характера. Они состоят из международных должностных лиц, находящихся на службе в международной организации и ответственных только перед ней. Набираются такие лица в соответствии с установленными для государств-членов квотами на контрактной основе.

Существенную роль в деятельности ММПО играют органы, состоящие из лиц в личном качестве (например, арбитражные и судебные органы, комитеты экспертов).

Исходя из числа членов, можно выделить два типа органов: пленарные, состоящие из всех государств-членов, и органы ограниченного состава. Пленарный орган, как правило, определяет общую политику и принципы деятельности организации, принимая решения по наиболее фундаментальным вопросам. В сферу его компетенции включаются бюджетные и финансовые вопросы, принятие проектов конвенций и рекомендаций, пересмотр устава и принятие поправок к нему, вопросы, связанные с членством в организации, — прием, исключение, приостановление прав и привилегий и др.

Вместе с тем в деятельности ряда международных организаций, особенно специализированных учреждений ООН, наблюдается тенденция к повышению роли в руководстве их деятельностью органов ограниченного членства (например, в МОТ, ИМО, ИКАО).

Для органов с ограниченным членством важное значение имеют вопросы их состава. Эти органы должны быть укомплектованы таким образом, чтобы принимаемые ими решения в наибольшей степени отражали интересы всех государств, а не одной-двух групп. В практике деятельности международных организаций для формирования органов ограниченного состава наиболее часто применяются следующие принципы: справедливого географического представительства; специфических интересов; равного представительства групп государств с несовпадающими интересами; наибольшего финансового вклада и др.

При формировании органов чаще всего применяется какой-либо один из принципов. В ряде случаев органы формируются с учетом двух и более критериев. Например, выборы непостоянных членов Совета Безопасности проводятся с учетом в первую очередь степени участия членов ООН в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливого географического представительства.

Для характеристики органов ММПО возможно применение и других критериев, например иерархия органов (главные и вспомогательные), периодичность заседаний (постоянные и сессионные) и др.

20.9. Порядок принятия решений международными организациями и их юридическая сила

Решения ММПО принимаются ее органами. Решение международной организации можно определить как волеизъявление государств-членов в компетентном органе в соответствии с правилами процедуры и положениями устава данной организации. Процесс формирования решений начинается с проявления инициативы, исходящей от государства, от группы государств, от органов или должностных лиц международной организации. Как правило, инициатор предлагает изучение определенной проблемы. Но в ряде случаев он может внести на обсуждение и проект будущего решения.

В большинстве международных организаций решения, прежде чем они выносятся на обсуждение пленарного органа, передаются на рассмотрение вспомогательных органов, где, по существу, и вырабатывается проект решения, выявляются его сторонники и противники.

Решающим этапом принятия решения является голосование. В подавляющем большинстве органов международных организаций каждая делегация имеет один голос.

Решения в ММПО могут приниматься:

а) на основе единогласия, которое может быть:

– полным — однозначное голосование всех членов организации.

Отсутствие какого-либо члена организации либо его воздержание от голосования исключает возможность принятия решения,

– относительным — единогласие государств-членов, присутствующих и участвующих в голосовании. Воздержание от голосования или отсутствие какого-либо члена организации не препятствует принятию решения;

б) на основе большинства голосов, при этом различают:

– простое большинство — 50% голосов присутствующих и участвующих в голосовании плюс один голос,

– квалифицированное — $\frac{2}{3}$, $\frac{3}{4}$ голосов всех присутствующих и участвующих в голосовании;

в) на основе взвешенного голосования — количество голосов для каждого государства определяется различными критериями в зависимости от характера и целей организации. В Совете Европейского союза количество голосов определяется пропорционально величине территории и количеству населения. В МБРР, МВФ, МАР количество голосов у каждого государства-участника определяется пропорционально его финансовому вкладу;

г) на основе консенсуса, т.е. решение принимается в условиях общего согласия без голосования при отсутствии возражений. Степень согласованности позиций государств определяется отсутствием прямых возражений против этого решения. Аккламация (разновидность консенсуса) применяется при принятии решений по процедурным вопросам: решение принимается без голосования при отсутствии возражений;

д) на основе принятия решений в пакете — несколько вопросов, по которым голосование в каждом случае могло бы проводиться отдельно, объединяются в один пакет и по нему проводится голосование. Это обеспечивает принятие решения.

В правилах процедуры каждого органа устанавливается кворум, необходимый для принятия решений и составляющий чаще всего простое большинство членов органа.

Бюджет ММПО складывается из взносов государств, осуществляемых в соответствии с правилами, принятыми в этой организации.

Правовое положение ММПО в стране пребывания определяется уставом организации, ее соглашением с принимающей страной, многосторонними международными договорами, законодательством государства пребывания.

20.10. Понятие права международных организаций

Отношения, возникающие в связи с многообразной деятельностью ММПО, составляют специфический объект правового регулирования. Это отношения государств — членов и нечленов с международной организацией, отношения между различными ММПО и др. Регулирование указанных отношений, наряду с договорным и обычно-правовым, осуществляется также методом принятия решений органами ММПО.

К источникам этой отрасли права международных организаций относят договоры между государствами; договоры между государствами и международными организациями и договоры между международными организациями. Особое место среди них занимают учредительные акты международных организаций. К группе договоров между государствами и международными организациями относятся соглашения о месте пребывания штаб-квартиры ММПО, о ее представительстве в государствах, функциональные соглашения, направленные на реализацию целей организации. Среди соглашений между международными организациями можно выделить соглашения о сотрудничестве, о статусе специализированного учреждения при ООН и др.

Вышесказанное свидетельствует о существовании самостоятельной отрасли международного права – права международных организаций, представляющей собой совокупность норм и принципов регламентирующих процесс создания и функционирования ММПО.

В доктрине выделяют понятие *внутреннего права* ММПО, охватывающее совокупность норм, определяющих структуру, объем компетенции и порядок работы органов ММПО, регламентирующих процедуру набора и правовой статус их персонала. Эти нормы содержатся в учредительных актах, в решениях самой ММПО, направленных на регулирование внутриорганизационных отношений, в контрактах, заключаемых организациями со своими служащими.

20.11. Общая характеристика структуры и деятельности ООН

Организация Объединенных Наций – универсальная международная организация, созданная в целях поддержания мира и международной безопасности и развития сотрудничества между государствами. К началу 2015 г. членами ООН являлись 193 государства. Устав ООН был подписан 26 июня 1945 г. на конференции в Сан-Франциско и вступил в силу 24 октября 1945 г.

Непреодолимое значение Устава ООН состоит в том, что являясь учредительным документом, регулирующим жизнедеятельность уникальной международной организации, он вместе с тем призван играть исключительно важную роль в формировании международно-правовых основ системы коллективной безопасности на планете и выработке своеобразного кодекса поведения государств в военной, политической, экономической, экологической, гуманитарной и иных областях.

Особенность Устава ООН состоит и в том, что сами главные органы ООН (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и др.) могут толковать и дают на практике толкование положений Устава ООН, относящихся к их сфере деятельности. Устав ООН предусматривает, что, когда обязательства государств по Уставу ООН окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН.

Главными органами ООН являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и социальный Совет (ЭКОСОС), Совет по опеке, Международный суд и Секретариат.

Генеральная Ассамблея — совещательный представительный орган, состоящий из всех членов ООН. Общая компетенция Генеральной Ассамблеи излагается в ст. 10 Устава, в соответствии с которой Генеральная Ассамблея уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов ООН и делать рекомендации государствам — членам ООН или Совету Безопасности по любым таким вопросам или делам. Генеральная Ассамблея наделена также полномочиями рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, а также обсуждать широкий круг проблем сотрудничества государств в политической, экономической, социальной, экологической, научно-технической и иных областях и выносить рекомендации по ним.

Генеральная Ассамблея проводит ежегодные регулярные сессии, которые в декабре каждого года лишь прерываются и продолжают-ся до начала следующей сессии. Генеральная Ассамблея собирается ежегодно на очередную сессию во вторник третьей недели сентября, начиная отсчет с первой недели, в течение которой имеется по крайней мере один рабочий день. Созываются также специальные (с 1946 по 2015 г. их было 28) и чрезвычайные специальные (с 1946 по 2015 г. их было 10) сессии. В ходе регулярной сессии Генеральной Ассамблеи проводятся заседания пленума Генеральной Ассамблеи, Генерального комитета, Комитета по проверке полномочий и начиная с 48-й сессии Генеральной Ассамблеи шести главных комитетов: Первого (вопросы разоружения и безопасности), Второго (экономические и финансовые вопросы), Третьего (социальные и гуманитарные вопросы), Четвертого (специальные политические вопросы и вопросы деколонизации), Пятого (административные и бюджетные вопросы) и Шестого (правовые вопросы). Предварительная повестка дня очередной сессии составляется Генеральным секретарем и сообщается членам ООН не менее чем за 60 дней до открытия сессии. Она содержит обычно более 100 вопросов.

Резолюции Генеральной Ассамблеи не являются юридически обязательными для государств, но и не могут квалифицироваться как простые призывы или пожелания. Они обладают рядом характерных особенностей.

Одна из них состоит в том, что некоторые резолюции подтверждают и конкретизируют общие принципы и положения Устава ООН и вводят или подкрепляют своим авторитетом нормы обычного международного

права. Кроме того, некоторые резолюции предусматривают обязанность государств не только позитивно воспринимать содержащиеся в них рекомендации, но и предпринимать конкретные совместные или индивидуальные действия по их осуществлению. Так, принятая в 1960 г. Генеральной Ассамблеей Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам явилась по существу своеобразной программой действий и главным инструментом освобождения от колониального гнета и появления на международной арене новых независимых государств.

Резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи являются важнейшим этапом формирования международного права. В ООН сложилась оправдавшая себя на деле оригинальная практика разработки международно-правовых документов. В соответствии с этой практикой вначале принимается декларация по какому-либо вопросу (например, Всеобщая декларация прав человека, Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по использованию космического пространства, и т.п.), а затем на их основе вырабатываются международные договоры (два Международных пакта о правах человека, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, и др.).

Заметное влияние Генеральная Ассамблея оказала на формирование международно-правового механизма защиты прав человека. При содействии Генеральной Ассамблеи было принято свыше 200 различных документов ООН и ее региональных звеньев в области прав человека.

Генеральная Ассамблея является подлинно демократическим представительным органом суверенных государств, каждое из которых независимо от размеров территории, численности населения, экономической и военной мощи имеет один голос. Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам (рекомендации в отношении поддержания мира и безопасности, выборы непостоянных членов Совета Безопасности и др.) принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи. Решения по другим вопросам, включая определение дополнительных категорий вопросов, которые подлежат решению большинством в две трети голосов, принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании. По некоторым важным вопросам, таким как выборы непостоянных членов Совета Безопасности, выборы

членов ЭКОСОС, Совета по опеке, прием новых членов в ООН, назначение Генерального секретаря ООН, приостановление прав и привилегий членов Организации, исключение из Организации ее членов, бюджетные вопросы и другие административно-технические вопросы, Генеральная Ассамблея принимает резолюции и обязательные решения. По остальным вопросам, в том числе связанным с поддержанием международного мира и безопасности, Генеральная Ассамблея принимает резолюции и декларации, имеющие рекомендательный характер.

Характерной особенностью деятельности Генеральной Ассамблеи в последние годы является то, что все большее значение в ее работе, да и в работе всех органов ООН, приобретает впервые примененный в 1946 г. в Совете Безопасности и широко используемый в Генеральной Ассамблее консенсусный метод принятия решений.

В работе Генеральной Ассамблеи могут принимать участие государства, не являющиеся членами ООН, имеющие постоянных наблюдателей при ООН и не имеющие их. В 2012 г. статус государства-наблюдателя получила Организация освобождения Палестины. Статусом наблюдателей пользуется ряд международных организаций (ОАГ, АС, ЕС, СН и др.). Наблюдатели имеют право участия в дискуссиях Генассамблеи, но не имеют права голоса.

Особое значение имеют предложения и рекомендации, сформулированные в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 1 декабря 2004 г. Они предусматривают, в частности, что Генеральная Ассамблея призвана сыграть существенную роль в деле решения исторической задачи — формирования при лидирующей роли ООН единой и эффективной стратегии противодействия вызовам и угрозам XXI в., в частности международному терроризму, организованной преступности, региональным конфликтам, незаконному обороту наркотиков, отмыванию денег, инфекционным заболеваниями, деградации окружающей среды, стихийным бедствиям и т.д. Для этого работа Генеральной Ассамблеи должна строиться на таких принципах, как принцип верховенства права, отказ от применения силы, мирное урегулирование споров и конфликтов, строгое следование обязательствам по Уставу ООН, готовность считаться с законными интересами партнеров и др.

Совет Безопасности состоит из 15 членов: пять членов Совета — постоянные (Россия, США, Великобритания, Франция и Китай), остальные 10 членов (по терминологии Устава — непостоянные) избираются в Совет в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (п. 2 ст. 23).

Решения по процедурным вопросам в Совете Безопасности считаются принятыми, если за них поданы голоса не менее девяти любых членов Совета. Для принятия решений по всем другим вопросам требуется не менее девяти голосов, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Это означает, что достаточно одному или нескольким постоянным членам Совета проголосовать против какого-либо решения — и оно считается отклоненным. В этом случае говорят о наложении вето постоянным членом. Тем самым Устав ООН исходит из необходимости согласованности действий постоянных членов Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности.

В силу сложившегося на практике в 1946 г. понимания ст. 27 Устава ООН воздержание постоянного члена Совета Безопасности не рассматривается как вето. Кроме того, начиная с 1971 г., когда Китай не принимал участия в голосовании по резолюции 305 от 13 декабря 1971 г. по кипрскому вопросу, в практике Совета Безопасности стала применяться процедура «неучастия» постоянных членов Совета в голосовании, которая также не расценивается как вето.

В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности обладает исключительно большими полномочиями в деле предотвращения войны и создания условий для мирного и плодотворного сотрудничества государств. За послевоенный период не было практически ни одного важного международного события, ставившего под угрозу мир и безопасность народов или вызывавшего споры и разногласия между государствами, на которое не обращалось бы внимание Совета Безопасности, причем значительное число их (свыше 200 за послевоенные годы) стало предметом рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности. Результаты деятельности Совета Безопасности могут служить в определенной степени критерием плодотворности работы ООН, равно как и показателем значимости и влияния Организации. И это не случайно, ибо от того, насколько эффективно и плодотворно протекает деятельность Совета Безопасности, зависело и зависит в первую очередь успешное выполнение Организацией всех других возложенных на нее задач.

В ходе многолетней деятельности Совета Безопасности сложились вполне определенные методы и формы его реагирования и воздействия на те или иные события в мире, к которым привлекалось внимание или которые выносились на рассмотрение Совета Безопасности.

Одним из таких методов является осуждение Советом того или иного государства за совершенные им противоправные действия в нарушение целей и принципов Устава ООН.

Тесно сотрудничая с Генеральным секретарем, Генеральной Ассамблеей и другими главными органами ООН, Совет Безопасности не раз использовал процедуру подтверждения резолюций и деклараций Генеральной Ассамблеи, планов и предложений Генерального секретаря ООН.

Совет Безопасности неоднократно обращался с призывом к сторонам в конфликте прекратить военные действия, соблюдать прекращение огня, вывести войска и т.д. в ходе рассмотрения комплекса проблем, касающихся урегулирования югославского кризиса, ирано-иракского конфликта, положения в Анголе, Грузии, Таджикистане и на таджикско-афганской границе.

Важное место в деятельности Совета Безопасности с первых дней его существования занимали методы установления фактических обстоятельств споров и конфликтов, расследование причин и фактической стороны военных столкновений между государствами.

С 1948 г. Совет Безопасности стал прибегать к такому методу, как направление групп военных наблюдателей и миссий наблюдения за выполнением требований о прекращении огня, условий соглашений о перемирии, политическом урегулировании и т.д.

Совет Безопасности использовал и такой метод, как непосредственное урегулирование споров и конфликтов между государствами и внутри них, определение условий достижения независимости народами, борющимися за свою свободу. После проведения расследования Совет в 1970 г. одобрил и узаконил независимость Бахрейна в соответствии с волеизъявлением народа этой страны; разработал, одобрил и осуществил план ООН, в соответствии с которым Намибия обрела независимость в 1990 г.; взял на себя впервые ответственность за организацию и проведение свободных и справедливых выборов при осуществлении одной из наиболее масштабных операций по поддержанию мира в Камбодже в 1992–1993 гг. и др.

Важной сферой деятельности Совета Безопасности является его взаимодействие с региональными организациями. Такое сотрудничество осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения регулярных консультаций, оказания дипломатической поддержки.

На протяжении более чем полувека заметно расширилась миротворческая деятельность Совета Безопасности, которую можно квалифицировать как совокупность мер политического, дипломатического, экономического, правового, военного и иного характера, включающих мирные средства в соответствии с гл. VI Устава ООН, и рекомендации и меры, не связанные с использованием вооруженных сил, по гл. VII

Устава ООН, а также коллективные действия, предпринимаемые ООН и региональными организациями (ОБСЕ, СНГ, АС, ОАГ и др.) на основании гл. VIII Устава ООН с использованием военных наблюдателей, военных контингентов, полиции (милиции), гражданского персонала и направленные на предотвращение и мирное урегулирование споров и конфликтов между государствами и внутри государств и способствующие поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

В ходе этой деятельности был выработан ряд специфических методов деятельности, таких как раннее обнаружение, превентивная дипломатия, поощрение к миру (установление мира), операции по поддержанию мира, миростроительство, разоружение и санкции.

В последние годы возникла насущная необходимость в создании систем раннего предупреждения о возникновении очагов напряженности, опасности ядерной аварии, об экологических угрозах, массовых передвижениях населения, стихийных бедствиях, угрозе голода и распространении болезней и эпидемий. Отметим, что когда Совету Безопасности необходимо определить в соответствии со ст. 34 Устава ООН, не может ли продолжение любого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он сам уполномочивается расследовать такой спор или ситуацию и на основе собранной информации принимать рекомендации и превентивные меры. Часто используя этот метод, Совет Безопасности направил за послевоенный период в различные регионы свыше 50 разного рода миссий.

Совет Безопасности весьма часто, особенно в последние годы, использовал и такой инструмент, как санкции, — экономические, политические, дипломатические, финансовые и иные принудительные меры, не связанные с использованием вооруженных сил, осуществляемые государствами по решению Совета Безопасности с целью побудить соответствующее государство прекратить или воздержаться от действий, представляющих собой угрозу, нарушение мира или акт агрессии. Вместе с тем нельзя не признать, что в большинстве случаев применение санкций было сопряжено с рядом негативных последствий для населения и экономики стран — объектов санкций — и оборачивалось огромным материальным и финансовым ущербом для соседних и третьих государств, соблюдающих решения Совета по санкциям. Особенно часто санкции стали применяться в конце XX — начале XXI в. после окончания холодной войны. Именно в этот период Совет Безопасности применял всеобъемлющие или частичные санкции в семь раз чаще, чем за предшествующие 45 лет холодной войны.

Совет Безопасности активно использовал в своей миротворческой деятельности и такой инструмент, как постконфликтное миростроительство, — совокупность действий государств и международных организаций, направленных на устранение коренных политических, экономических, социальных, гуманитарных и иных причин спора, приведшего к вооруженному конфликту, предотвращение возобновления конфликта, выявление и поддержку структур, предназначенных для укрепления мира и восстановления важнейших элементов инфраструктуры и гражданских институтов государства.

Исключительно важное значение имеет деятельность Совета Безопасности в борьбе с новыми вызовами и угрозами XXI в. и особенно с самой серьезной из них — международным терроризмом во всех его формах и проявлениях. Особую оперативность Совет Безопасности проявил в связи с террористическими нападениями, совершенными 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, Вашингтоне и Пенсильвании, которые Совет Безопасности в своей резолюции 1368 от 12 сентября 2001 г. назвал, как и любой акт международного терроризма, угрозой для международного мира и безопасности. Еще более весомый характер имеет резолюция 1373 Совета Безопасности от 28 сентября 2001 г., на основании которой был создан эффективный механизм мониторинга и контроля за выполнением всеми государствами положений и обязательств, содержащихся в резолюции, — Контртеррористический комитет (КТК), что было первым случаем, когда Совет Безопасности создал комитет с глобальной сферой действия.

Решая стоящие перед ним задачи, Совет Безопасности прибегал и к таким методам, как учреждение на основании гл. VII Устава ООН международных уголовных трибуналов в качестве своих вспомогательных органов. В 1993 г. им был учрежден Международный уголовный трибунал для бывшей Югославии, в 1994 г. — Международный уголовный трибунал по Руанде. Создание такого рода трибуналов — на основании не соглашения государств, а решения органа ООН — с международно-правовой точки зрения является далеко не бесспорным.

Совет может принимать рекомендации, т.е. юридические акты, предусматривающие определенные методы и процедуры, которыми тому или иному государству предлагается соотносить свои действия. Рекомендации не налагают на государства юридических обязательств.

Совет Безопасности может также принимать юридически обязательные решения, выполнение которых обеспечивается принудительной силой всех государств — членов ООН. Некоторые решения Совета Безопасности, принятые в соответствии с Уставом ООН, в опреде-

ленных случаях могут являться и юридическими актами, имеющими общее нормоустанавливающее значение. При этом структура ООН исключает возможность обжалования или пересмотра принятых Советом Безопасности решений в каком-либо другом органе. Такие решения являются окончательными и не подлежат ревизии. Однако сам Совет Безопасности может пересмотреть свое решение, например, вследствие вновь открывшихся обстоятельств, неизвестных Совету при принятии первоначального решения, или может вернуться к рассмотрению какого-либо вопроса и изменить свои первоначальные резолюции.

Основной формой принимаемых Советом Безопасности рекомендаций и обязательных решений на протяжении всей его деятельности являются резолюции, которых принято за более чем полвека свыше 1500. Наряду с этим в практике Совета Безопасности все более заметную роль стали играть заявления Председателя Совета, число которых превысило 700, а также записки и брифинги Председателя Совета по различным вопросам.

Согласно Уставу ООН Совет Безопасности должен функционировать непрерывно и осуществлять «быстрые и эффективные действия» от имени членов ООН. С этой целью каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН. Согласно правилам процедуры промежутков между заседаниями Совета Безопасности не должен превышать 14 дней, хотя на практике это правило не всегда соблюдалось.

Международный суд ООН. Важное место в структуре ООН занимает Международный суд. Он состоит из 15 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. Судьи избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности на срок девять лет с правом переизбрания. Местопребывание Суда — Гаага.

Все государства — члены ООН являются *ipso facto* участниками Статута Суда — неотъемлемой составной части Устава ООН. Устав ООН проводит строгое разграничение компетенции важнейшего политического органа — Совета Безопасности и Международного суда. Как подчеркивается в п. 3 ст. 36 Устава ООН, Совет Безопасности принимает во внимание, что «спору юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный суд в соответствии с положениями Статута Суда». Только государства могут

быть сторонами по делам, разбираемым Судом. К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями. Суд обычно проводит пленарные заседания, но он может также, если стороны об этом просят, образовывать более мелкие группы, называемые камерами. Решения, принятые камерами, считаются вынесенными Судом в полном составе. В последнее время Суд стал чаще прибегать к процедуре упрощенного судопроизводства.

Государства могут, согласно ст. 36 Статута, 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, касающимся толкования договора; любого вопроса международного права; наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства, и характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства. Вышеуказанные заявления могут быть безусловными или на условиях взаимности со стороны тех или иных государств, или же на определенное время.

К началу 2015 г. 70 из 193 государств — членов ООН заявили о признании обязательной юрисдикции Суда в соответствии с п. 2 ст. 36 Статута, причем многие заявления сопровождаются такими оговорками, которые делают это согласие по существу иллюзорным.

За время существования Суда им было вынесено около 90 решений и 25 консультативных заключений. Решения Суда считаются обязательными для государств — сторон в споре. В случае невыполнения какой-либо стороной в деле обязательства, возложенного на нее решением Суда, Совет Безопасности по просьбе другой стороны «может, если признает это необходимым, сделать рекомендации или решить о принятии мер для приведения решения в исполнение» (п. 2 ст. 94 Устава ООН).

Помимо судебной Международный суд осуществляет и консультативную юрисдикцию. Согласно ст. 96 Устава ООН Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать у Международного суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу. Кроме того, другие органы ООН и специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, могут также запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности. В настоящее время три главных органа ООН, один вспо-

могательный орган Генеральной Ассамблеи, 19 специализированных учреждений ООН и МАГАТЭ (в общей сложности 24 органа) могут запрашивать консультативные заключения Суда.

3 февраля 1994 г. Суд вынес свое постановление по делу «Территориальный спор (Ливия против Чада)», в соответствии с которым граница между Ливией и Чадом определяется Договором о дружбе и добрососедстве, заключенным 10 августа 1955 г. Францией и Ливией. В своей резолюции 915 от 4 мая 1994 г. Совет Безопасности принял решение об учреждении Группы наблюдателей ООН в полосе Аузу (ГНООНПА) для наблюдения за выполнением соглашения, подписанного 4 апреля 1994 г. между Ливией и Чадом, в котором стороны обязались подчиниться решению Международного суда. Решение Совета Безопасности является первым примером оказания Советом Безопасности в соответствии со ст. 94 Устава ООН помощи сторонам в выполнении решения Суда.

В связи с обращением в декабре 1994 г. Генеральной Ассамблеи ООН в Международный суд с просьбой о вынесении консультативного заключения по вопросу о законности угрозы ядерным оружием или его применения Суд 8 июля 1996 г. единогласно пришел к заключению, что ни в обычном, ни в договорном международном праве не существует какого-либо конкретного разрешения на угрозу ядерным оружием или его применения, не существует какого-либо всеобъемлющего и всеобщего запрета на такие действия и что угроза силой или применения силы с использованием ядерного оружия, которые противоречат положениям п. 4 ст. 2 Устава ООН и не отвечают всем требованиям, предусмотренным в ст. 51, противоправны. Суд единогласно пришел к заключению, что угроза ядерным оружием или его применения должна также отвечать требованиям международного права, применимым к вооруженным конфликтам, особенно требованиям, закрепленным в принципах и нормах международного гуманитарного права, а также конкретным договорным обязательствам и другим обязательствам, которые касаются непосредственно ядерного оружия. В принятой на саммите в сентябре 2000 г. Декларации тысячелетия ООН лидеры всех стран мира заявили о своей решимости укреплять Международный суд, с тем чтобы обеспечить правосудие и верховенство права в международных делах.

Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) состоит из 54 членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (ст. 61), причем ежегодно избираются 18 членов на трехлетний срок для замены тех 18 членов, трехлетний срок деятельности которых истек. Решения в ЭКОСОС принимаются простым большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании.

ЭКОСОС осуществляет координацию экономической и социальной деятельности ООН и ее 19 специализированных учреждений, а также других институтов системы ООН. Он служит центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем глобального и межотраслевого характера и для выработки рекомендаций в отношении политики по этим проблемам для государств и для системы ООН в целом.

В ведение ЭКОСОС входят созыв многочисленных международных конференций, подготовка для представления Генеральной Ассамблее проектов конвенций по различным вопросам межгосударственного сотрудничества, проведение переговоров со специализированными учреждениями относительно соглашений, определяющих их взаимоотношения с ООН. Совет наделен полномочиями согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и давать рекомендации учреждениям, а также Генеральной Ассамблее и членам ООН.

ЭКОСОС проводит организационную сессию в Нью-Йорке в начале года и основную сессию летом каждого года поочередно в Женеве и Нью-Йорке.

Применительно к государствам резолюции ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи по экономическим и валютно-финансовым вопросам носят рекомендательный характер. Однако резолюции, обращенные к вспомогательным органам, к специализированным учреждениям, в ряде случаев имеют иное качество, разумеется, в зависимости от положений соглашений этих учреждений с ООН. Так, общие принципы экономического и технического сотрудничества могут носить обязательный характер и как таковые могут служить важным отправным пунктом в проходящем ныне интенсивном процессе нормотворческой деятельности государств в социально-экономической, научно-технической, гуманитарной областях.

В течение года работа Совета проводится в его вспомогательных органах, которые регулярно собираются и представляют доклады Совету. К числу вспомогательных органов относятся пять региональных комиссий, находящихся в Европе, Латинской Америке, Африке, а также в регионе Азии и Тихого океана и Западной Азии. Вспомогательный механизм ЭКОСОС включает четыре постоянных комитета и ряд постоянных экспертных органов.

Кроме того, ЭКОСОС работает в тесном сотрудничестве с такими учреждениями, как Детский фонд ООН, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Программа развития ООН, Всемирная продовольственная программа и др.

Совет по опеке. Состоит в настоящее время из пяти членов (Россия, США, Англия, Франция и КНР). Совет проводит одну сессию в год в Нью-Йорке. Из первоначальных 11 подопечных территорий все в ходе работы Совета получили независимость. В соответствии с единогласно одобренной Советом Безопасности резолюцией 956 от 10 ноября 1994 г. действие Соглашения об опеке в отношении последней подопечной территории было прекращено. По предложению Мальты в повестку дня 50-й сессии Генеральной Ассамблеи был включен пункт, озаглавленный «Обзор роли Совета по опеке».

В ходе обсуждения этого вопроса были внесены различные предложения, в том числе об упразднении Совета по опеке и о преобразовании его в Совет по правам человека, о наделении его функциями хранителя и попечителя общего наследия человечества и охранения окружающей среды.

Не осталась без внимания судьба Совета по Опеке и в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 1 декабря 2004 г., авторы которого предложили без всякой мотивировки исключить из Устава ООН посвященную Совету по опеке гл. XIII.

Выдвинутые предложения, касающиеся упразднения Совета по опеке или возможного наделения его какими-то новыми функциями, представляются неприемлемыми по целому ряду причин. Это явилось бы отходом от утвердившейся в практике ООН и проверенной более чем полувекowym опытом системы методов и форм адаптации Устава ООН к меняющимся условиям мирового развития, привело бы к разжиганию споров и разногласий между государствами и посеяло бы сомнения в непреходящей ценности основных положений Устава ООН. Следовало бы также учитывать, что Совет по опеке еще не исчерпал возможностей, предусмотренных ст. 77 Устава ООН, в соответствии с которой в ведение Совета могут быть переданы территории, добровольно включенные в систему опеки государствами, ответственными за их управление. Это нашло свое подтверждение в принятой Советом по опеке резолюции 2200/LXI от 25 мая 1994 г., в которой, в частности, прямо предусматривается возможность созыва этого органа в будущем. В соответствии с этой резолюцией Совет по опеке может быть создан по собственному решению, или по решению Председателя, или по требованию большинства членов, или по требованию Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности. Поэтому на данном этапе нет ни юридических, ни практических оснований для упразднения Совета по опеке, наделения его какими-либо новыми функциями и полномочиями, т.е. списывать со счета этот один из главных органов ООН не приходится.

Секретариат ООН. Одним из главных органов ООН является Секретариат. Он состоит из Генерального секретаря и такого персонала, который может потребоваться для Организации. Он обслуживает другие органы ООН и проводит практическую работу по претворению в жизнь программ деятельности и решений, одобренных этими органами, обеспечивает конференционное обслуживание всех главных и вспомогательных органов ООН. Работа Секретариата включает в себя осуществление операций по поддержанию мира с санкции Совета Безопасности, организацию и проведение международных конференций по проблемам мирового значения (например, Конференции по морскому праву), составление обзоров мировых экономических и социальных тенденций и проблем, подготовку исследований по таким вопросам, как разоружение, развитие, права человека. В функции Секретариата входят также устный и письменный перевод выступлений и документов и распространение документации.

Весь персонал Секретариата ООН делится на четыре категории: специалисты, сотрудники полевой службы, общего обслуживания, хозяйственно-технической службы. Основная часть должностей специалистов подлежит распределению среди государств-членов на основе принципа справедливого географического представительства с учетом размера взноса в бюджет ООН и численности населения.

В Секретариате ООН существуют два вида найма на службу: на основе заключения постоянных (до достижения пенсионного возраста) контрактов и срочных (временных) контрактов. В настоящее время около 60% сотрудников Секретариата имеют постоянные контракты.

Генеральный секретарь. Возглавляет Секретариат и является главным административным должностным лицом Генеральный секретарь, назначаемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности на пятилетний срок, по истечении которого он может быть назначен вновь. Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее ежегодный отчет о работе Организации, а также доводит до сведения Совета Безопасности вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию мира.

С января 2007 г. к обязанностям Генерального секретаря приступил Пан Ги Мун (Республика Корея).

20.12. Специализированные учреждения ООН

Специализированные учреждения, органы, программы и фонды ООН являются важной составной частью всей системы ООН. Их со-

здание, порядок работы и правовой статус прямо предусматриваются Уставом ООН (гл. IX и X). Согласно ст. 57 Устава специализированные учреждения создаются на основе межправительственных соглашений и облакаются широко определенной в их учредительных актах международной ответственностью в целях содействия повышению уровня жизни; полной занятости населения; созданию благоприятных условий для экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в областях экономической, социальной, здравоохранения; международному сотрудничеству в области культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Таким образом, специализированные учреждения имеют ограниченную сферу деятельности, в основном связанную с ответственностью в экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобных областях. Из ст. 57 Устава ООН прямо вытекает, что, например, военные организации не могут стать специализированными учреждениями. Вот почему, в частности, такая важная организация, обладающая признанным авторитетом в вопросах международной ядерной энергии, как МАГАТЭ, не имеет статуса специализированного учреждения, хотя во многих международных документах оно упоминается вместе со специализированными учреждениями. По смыслу ст. 57 не могут быть специализированными учреждениями и многочисленные региональные организации.

Важное предназначение специализированных межправительственных организаций, программ и фондов состоит и в том, что они должны продолжать и в XXI в. играть роль своеобразного посредника в целях устранения разногласий между государствами, разными по своей мощи, культуре, размерам и интересам, и служить форумами для выражения мнений и подходов государств и отстаивания интересов всего человечества.

Специализированными организациями ООН являются:

- Международная организация труда (МОТ) – разрабатывает политику и программы, направленные на улучшение условий труда и повышение уровня занятости, и устанавливает международные трудовые стандарты, используемые странами всего мира;
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) – направляет усилия на повышение продуктивности сельского хозяйства и укрепление продовольственной безопасности, а также на улучшение условий жизни сельского населения;

– Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) – содействует осуществлению целей всеобщего образования, развитию культуры, сохранению всемирного природного и культурного наследия, международному научному сотрудничеству, обеспечению свободы прессы и коммуникации;

– Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – координирует осуществление программ, нацеленных на решение проблем охраны здоровья и достижение всеми людьми максимально возможного уровня здоровья. Ведет работу по таким направлениям, как иммунизация, санитарное просвещение и снабжение основными лекарственными средствами;

– Группа Всемирного банка (Международный банк реконструкции и развития – МБРР, Международная ассоциация развития – МАР, Международная финансовая корпорация – МФК, Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций – МАГИ, Международный центр по урегулированию инвестиционных споров – МЦУИС) – предоставляет займы и техническую помощь развивающимся странам в целях сокращения масштабов нищеты и содействия устойчивому экономическому росту;

– Международный валютный фонд (МВФ) – способствует развитию международного сотрудничества в кредитно-денежной сфере и обеспечению финансовой стабильности и служит постоянным форумом для проведения консультаций, предоставления рекомендаций и оказания помощи по финансовым вопросам;

– Международная организация гражданской авиации (ИКАО) – устанавливает международные нормы, необходимые для обеспечения безопасности, надежности и эффективности воздушного сообщения, и выступает в роли координатора международного сотрудничества во всех областях, связанных с гражданской авиацией;

– Всемирный почтовый союз (ВПС) – устанавливает международные нормы почтового обслуживания, предоставляет техническую помощь и содействует развитию сотрудничества в области почтовых услуг;

– Международный союз электросвязи (МСЭ) – способствует развитию международного сотрудничества в целях совершенствования всех видов электросвязи, координирует использование радио- и телевизионных частот, содействует принятию мер по обеспечению безопасности и проводит исследования;

– Всемирная метеорологическая организация (ВМО) – поощряет научные исследования, связанные с изучением атмосферы Земли

и климатических изменений, и содействует всемирному обмену метеорологическими данными;

– Международная морская организация (ИМО) – создана 17 марта 1958 г. С 1959 г. стала специализированным учреждением ООН. Членами ИМО являются 166 государств, в том числе Россия. Структуру ИМО составляют: Ассамблея, Совет, Комитет по безопасности на море, Юридический комитет и Комитет по защите морской окружающей среды. Местонахождение – Лондон (Англия).

– Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) – поощряет международную охрану интеллектуальной собственности и содействует развитию сотрудничества в вопросах, касающихся авторских прав, товарных знаков, промышленных образцов и патентов;

– Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) – способствует промышленному развитию развивающихся стран путем оказания технической помощи и консультативных услуг и подготовки кадров;

– Всемирная туристская организация (ВТО) – служит глобальным форумом для решения программных вопросов, связанных с туризмом, и источником практического опыта в области туризма.

20.13. Региональные организации и субрегиональные структуры и их взаимодействие с ООН

Региональные и субрегиональные организации и структуры являются важной составной частью предусмотренной Уставом ООН глобальной системы коллективной безопасности. Основой для все более широкого взаимодействия между ООН и региональными организациями служит гл. VIII Устава ООН, которая хотя и не дает четкого определения региональных соглашений и организаций, вместе с тем позволяет им сообразовывать свою деятельность с постоянно изменяющимся положением в мире и вносить вместе с ООН вклад в поддержание международного мира и безопасности.

Опыт более чем полувекового сотрудничества ООН с региональными организациями показывает, что региональные организации играли и продолжают играть все более активную роль в вопросах обеспечения региональной безопасности, причем не только в сферах превентивной дипломатии, поддержания мира и укрепления доверия, но и в том, что касается принуждения к миру.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) начала свою деятельность в 1972 г. в качестве многостороннего форума для диалога и переговоров. В 1975 г. сфера компетенции Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) была зафиксирована в Заключительном акте, одобренном на первом саммите в Хельсинки. На саммите СБСЕ в Будапеште в декабре 1994 г. было принято решение о переименовании с 1 января 1995 г. СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В настоящее время, хотя и не разработан Устав ОБСЕ, сложилась довольно разветвленная структура ОБСЕ, которую составляет: встреча глав государств и правительств ОБСЕ; Совет министров, созываемый один раз в год; Руководящий совет; Постоянный совет; Форум по сотрудничеству в области безопасности (состоит из представителей делегаций государств-участников и собирается еженедельно в Вене); Действующий председатель ОБСЕ, на которого возложена ответственность за выполнение решений ОБСЕ (этот пост занимает министр иностранных дел государства-участника в течение одного года; председателю помогают в осуществлении его функций предыдущий и будущий председатели, вместе образующие «тройку»); Секретариат ОБСЕ (первый генеральный секретарь ОБСЕ был назначен в июне 1993 г.); Бюро по демократическим институтам и правам человека с местопребыванием в Варшаве; Верховный комиссар по национальным меньшинствам с местопребыванием в Гааге; Бюро по свободе средств массовой информации и Парламентская ассамблея ОБСЕ. В настоящее время участниками ОБСЕ являются 55 государств, в том числе Россия. Местопребывание — Вена (Австрия).

Содружество Независимых Государств (СНГ) создано в декабре 1991 г. и включает в себя 12 стран, в том числе Россию. В соответствии с принятым 22 января 1993 г. Уставом СНГ основной целью Содружества является в том числе осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. Главными органами СНГ являются: Совет глав государств; Совет глав правительств; Совет министров иностранных дел; Экономический совет; Экономический суд; Совет министров обороны; Штаб по координации военного сотрудничества государств — участников СНГ; Совет командующих Пограничными войсками; Исполнительный комитет СНГ, который является постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом во главе с Председателем — Исполнительным секретарем СНГ и Межпарламентская Ассамблея. СНГ является региональной организацией

по смыслу гл. VIII Устава ООН и, как и другие региональные организации, имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Местонахождение – Минск (Белоруссия).

С 1 января 2015 г. начал действовать Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который вошли Россия, Белоруссия и Казахстан. Уже 2 января 2015 г. к ЕАЭС присоединилась Армения. Ожидается, что в мае 2015 г. в состав союза войдет Киргизия.

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) образована 8 августа 1967 г. в Бангкоке. Главными органами АСЕАН являются встречи глав государств и правительств, совещания министров иностранных дел (СМИД), Постоянный комитет и Секретариат. Местопребывание – Джакарта (Индонезия).

Асеановский региональный форум (АРФ) – межправительственная структура в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в рамках которой на регулярной основе ведется обсуждение комплекса вопросов, связанных с укреплением безопасности и стабильности в этом районе мира. АРФ образован в 1994 г. АРФ проводит свои ежегодные сессии на уровне министров иностранных дел стран-участниц. Министерские сессии являются высшим органом Форума, в ходе которых министры обсуждают весь комплекс проблем, затрагивающих безопасность стран-участниц и региона в целом. С первых дней существования АРФ Россия активно участвует в проводимых в рамках Форума мероприятиях.

Европейский союз (ЕС) – крупнейшее политическое и экономическое интеграционное объединение 25 стран Европы. Основные направления деятельности ЕС на нынешнем этапе: движение от общего рынка к экономическому и валютному союзу; реализация стратегии расширения; формирование основ единой внешней и оборонной политики и обретения «европейской оборонной идентичности»; активизация региональной политики в Средиземноморье, на Севере Европы, в Азии, Латинской Америке, Африке; дальнейшая гармонизация социальной сферы, взаимодействия в области юстиции и внутренних дел. К системе общих органов и институтов ЕС относятся: Европейский совет, Европейский парламент (ЕП), Совет Европейского союза, Комиссия Европейских сообществ (КЕС) и Европейский суд. Окончательного решения относительно штаб-квартиры ЕС не принято, и заседания его главных органов проводятся в Брюсселе, Люксембурге и Страсбурге.

Организация Североатлантического договора (НАТО) создана на основе Вашингтонского договора от 4 апреля 1949 г. в качестве обо-

ронительного политического и военного союза. На данный момент в Организацию Североатлантического альянса входят 26 государств Западной, Центральной и Восточной Европы, а также США и Канада. Структура НАТО представляет собой разветвленную сеть политических и военных органов, в число которых входят: высший политический орган – Совет НАТО, Политический комитет военного планирования, Международный секретариат во главе с Генеральным секретарем НАТО. Штаб-квартира – Брюссель (Бельгия).

Африканский союз (до июля 2000 г. имел название Организация африканского единства (ОАЕ)) – региональная организация, объединяющая 53 африканских государства, которая была создана по решению Учредительной конференции глав государств и правительств африканских стран, состоявшейся 22–25 мая 1963 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия). К концу XX столетия явно назрела проблема реорганизации и повышения эффективности ОАЕ и ее адаптации к новым реалиям в международной обстановке, в том числе к тем коренным изменениям, которые произошли на Африканском континенте. В этих условиях Ливией была официально выдвинута идея преобразования ОАЕ в Африканский союз, которая и была одобрена на 4-й внеочередной Ассамблее глав-государств и правительств стран – членов ОАЕ в Сирте в сентябре 1999 г. В июле 2000 г. на саммите ОАЕ в Ломе (Того) был принят Акт об учреждении АС и создании в его рамках разветвленной системы органов. 8–10 июля 2002 г. в г. Дурбане (ЮАР) состоялась 39-я сессия Ассамблеи глав государств и правительств стран – членов ОАЕ, ставшая формально учредительным саммитом АС. Штаб-квартира АС находится в Аддис-Абебе (Эфиопия).

Организация американских государств (ОАГ) создана на основе Устава ОАГ, подписанного в Боготе в 1948 г. Членами ОАГ являются 35 государств (участие Кубы было приостановлено в 1962 г.). Главными органами ОАГ являются: Генеральная ассамблея, Постоянный совет и Генеральный секретариат. С 1971 г. действует институт постоянных наблюдателей при ОАГ. В настоящее время этим статусом обладают Европейский союз и 42 государства, в том числе Россия. Местонахождение – Вашингтон (США).

Лига арабских государств (ЛАГ) – добровольное объединение суверенных арабских государств, созданное на основе Пакта Лиги арабских стран, подписанного 22 марта 1945 г. Деятельность Лиги строится на основе ее Устава, вступившего в силу 11 мая 1945 г. Лига имеет свои представительства или информационные бюро в целом ряде стран, в том числе с января 1990 г. в России. Местопребывание – Каир (Египет).

20.14. Международные неправительственные организации и формы их сотрудничества с ООН

На протяжении всего периода существования ООН и создания других ММПО стремительно росло число неправительственных организаций (МНПО). Сегодня в мире насчитывается около 40 тыс. МНПО, занимающихся вопросами экономического, культурного, гуманитарного и иного плана.

Долгое время не было ясности в том, что считать неправительственной организацией. Более или менее удовлетворительное и носящее весьма общий характер определение удалось выработать лишь 25 июля 1996 г., когда в резолюцию ЭКОСОС 1996/31 «Консультативные отношения между ООН и неправительственными организациями» была включена следующая дефиниция: «Любая такая организация, которая не учреждена каким-либо государственным органом или на основе межправительственного соглашения, считается неправительственной организацией для целей настоящих мероприятий, включая организации, принимающие назначаемых правительственными органами членов, при условии, что такое членство не препятствует свободному выражению мнений этой организации». Из этого определения вытекает, что в качестве подлинных НПО могут рассматриваться десятки тысяч негосударственных организаций всего мира — от местного до глобального уровня, занятых такими вопросами, как устойчивое развитие, охрана окружающей среды, права человека и демократизация общественной жизни. С другой стороны, из этого определения следует, что не могут рассматриваться в качестве НПО разного рода тайные общества, закрытые клубы, террористические организации, наркосиндикаты с транснациональными связями, объединения лиц, занимающихся отмыванием денег, незаконной торговлей оружием, торговлей женщинами и детьми и похищением людей с целью выкупа и другие элементы и организации так называемого антигражданского общества. Не правомерно, с точки зрения Устава ООН, отождествлять МНПО с такими мощными международными хозяйственными комплексами, как транснациональные корпорации.

Многие ММПО с целью повышения эффективности своей работы активно сотрудничают с МНПО. Весьма развитые связи с МНПО имеют ООН и ее специализированные учреждения. Согласно ст. 71 Устава ООН ЭКОСОС уполномочено «проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие меры

могут быть согласованы с международными организациями, при необходимости с национальными организациями после консультации с заинтересованным членом Организации». Эта статья создала правовую основу для выработки механизмов сотрудничества ООН с МНПО.

Практика ООН выработала критерии определения тех МНПО, которым может быть предоставлен консультативный статус в ЭКОСОС. Прежде всего, область деятельности МНПО должна совпадать со сферами компетенции ЭКОСОС, определенными в ст. 62 Устава ООН. Другим необходимым условием получения консультативного статуса является соответствие деятельности МНПО целям и принципам ООН, а также оказание помощи ООН в выполняемой работе и распространение информации о деятельности ООН. Кроме того, сама МНПО должна иметь представительный характер и устойчивую международную репутацию, представляя определенную часть населения.

Важное значение имеет положение резолюции 1996/31 ЭКОСОС от 25 июля 1996 г., согласно которому предоставление, приостановление и отмена консультативного статуса, а также толкование норм и решений по этому вопросу являются прерогативой государств-членов, осуществляемой через ЭКОСОС и его комитет по МНПО.

Резолюция 1996/31 ЭКОСОС предусматривает три категории консультативного статуса для МНПО.

1. Общий консультативный статус для организаций, связанных с большинством видов деятельности ЭКОСОС и его вспомогательных органов, которые могут удовлетворительным образом показать ЭКОСОС, что они могут вносить существенный и постоянный вклад в достижение целей ООН, и которые тесно связаны с экономической и социальной жизнью жителей представляемых ими районов и членский состав которых широко представляет основные слои общества в различных регионах мира.

2. Специальный консультативный статус для организаций, имеющих специальную компетенцию только в нескольких областях деятельности ЭКОСОС и его вспомогательных органов или специально занимающихся этими областями и известных в международных масштабах в тех областях, в которых они имеют консультативный статус или добиваются его.

3. Другие организации, которые не имеют общего или специального консультативного статуса, но которые, по мнению ЭКОСОС или Генерального секретаря ООН, в консультации с ЭКОСОС или его Комитетом по МНПО могут время от времени делать полезный вклад в работу ЭКОСОС и его вспомогательных органов или других органов

ООН в рамках своей компетенции, включаются в список, именуемый «Реестр».

К концу XX в. консультативный статус при ЭКОСОС получили свыше 2 тыс. МНПО, в их числе целый ряд российских НПО (Международная ассоциация фондов мира, Союз женщин России, Федерация независимых профсоюзов России, Международная академия информатизации, Всероссийское общество инвалидов, Ассоциация содействия семьям с детьми-инвалидами, Российская ассоциация содействия ООН и др.).

Деятельность многочисленных МНПО особенно активизировалась после окончания холодной войны. Многие МНПО стали выступать за пересмотр их роли в системе ООН, за создание в ООН «Ассамблеи народов» как параллельного партнера нынешней Генеральной Ассамблеи ООН, за ограничение принципа государственного суверенитета, подключение МНПО ко всем сферам деятельности ООН, за право МНПО участвовать наравне с государствами в работе органов ООН и проводимых под ее эгидой совещаниях и конференциях. Однако такого рода планы расходятся с предусмотренными Уставом ООН критериями и процедурами деятельности МНПО.

В целом нельзя не признать позитивного влияния МНПО на общее развитие международных отношений, проходящий в мире нормотворческий процесс, формирование системы коллективной безопасности на глобальном и региональном уровнях и на укрепление роли ООН и других международных межгосударственных организаций в XXI в.

20.15. Процесс обновления и адаптации ООН и ее Устава к новым мировым реалиям и переменам

В своем подходе к Уставу ООН Россия исходит из того, что этот важнейший международный документ является в настоящее время единственным актом, положения которого обязательны для всех существующих государств мира. Этот документ целиком и полностью отвечает потребностям развития международных отношений и на современном этапе, а его прогрессивные демократические принципы и цели сохраняют свою актуальность по сей день.

В практике ООН сложились разнообразные формы и средства адаптации Устава ООН к меняющимся условиям мирового развития. Одним из таких путей является подготовка под эгидой ООН международных договоров и соглашений, которые как бы «догоняют» Устав ООН

и многие из которых имеют ключевое значение для развития широкого международного сотрудничества (Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г., Международные пакты о правах человека 1966 г. и др.). Как справедливо отмечал Генеральный секретарь ООН Перес де Куэльяр, за годы своего существования ООН в области кодификации международного права сделано больше, чем за весь предшествующий период истории человечества.

К числу апробированных путей и средств адаптации Устава ООН к новым мировым реальностям относятся разработка и принятие деклараций и резолюций Генеральной Ассамблеи, конкретизирующих общие уставные принципы и положения и имеющих большой морально-политический вес и практическое значение. Хотя такого рода резолюции и декларации не имеют обязательного характера, тем не менее они оказывают подчас решающее воздействие на политику государств и на решение в позитивном плане крупных международных проблем.

Еще одним способом «состыковки» положений Устава ООН с меняющимися условиями развития международных отношений является принятие Советом Безопасности решений и заявлений, развивающих постановления Устава ООН применительно к конкретным ситуациям и проблемам международной жизни. Учитывая, что в соответствии со ст. 25 Устава ООН ее члены соглашаются «подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их», его решения приобретают определенное нормоустанавливающее значение. К числу таких решений можно отнести, например, принятие Советом Безопасности резолюции 1373 от 28 сентября 2001 г., представляющей собой своеобразный международный свод обязательных для исполнения всеми государствами норм и мер по борьбе с терроризмом.

Особое воздействие на процесс адаптации Устава ООН к изменяющимся условиям развития международных отношений оказали, без сомнения, принятые Советом Безопасности резолюции по различным аспектам миротворческой деятельности ООН, установление санкционных режимов против нарушивших положения Устава ООН государств и др.

Таким образом, можно сказать, что на основе решений Совета Безопасности происходит процесс эволюционного отлаживания кризисного механизма ООН, который обретает черты дееспособного миротворческого инструмента предотвращения и пресечения будущих случаев нарушения международного мира и безопасности.

Важной составной частью эволюционного процесса развития и приведения Устава ООН в соответствие с возникающими новыми потреб-

ностями нормального функционирования Организации является достижение общеприемлемых договоренностей относительно согласованного «понимания» и «толкования» отдельных положений Устава ООН.

Уместно напомнить, что в этом уникальном международном документе содержится целый ряд положений, которые по разным причинам не были задействованы или не реализованы полностью. Достаточно вспомнить о ст. 43–47 Устава ООН, которые предусматривают предоставление в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особыми соглашениями вооруженных сил и эффективное функционирование Военно-штабного комитета (ВШК) – постоянного вспомогательного органа Совета, призванного оказывать ему помощь и давать советы по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности. Эти важнейшие обязательства государств по Уставу ООН о создании вооруженных сил ООН в целях защиты мира, предотвращения войны и подавления агрессии были в период холодной войны фактически преданы забвению.

А между тем окончание холодной войны, беспрецедентный рост числа операций ООН по поддержанию мира, их утверждающийся многокомпонентный и полифункциональный характер, наметившийся крен операций ООН в сторону «принуждения к миру», появление большого числа конфликтов нового поколения, в том числе связанных с межэтническими, межконфессиональными и иными противоречиями как между государствами, так и внутри них, с неизбежностью подводят многие государства к выводу о том, что наиболее рациональный образ действий в складывающейся обстановке – это задействование потенциала Устава ООН и предусмотренных им механизмов, прежде всего Совета Безопасности и его постоянного вспомогательного органа – ВШК. При этом ВШК мог бы на постоянной основе заниматься всесторонним оперативным анализом военно-политической обстановки в конфликтно-опасных зонах и подготовкой рекомендаций Совету Безопасности, в том числе касающихся принятия превентивных мер, оценки эффективности санкций, прогнозирования возможных вариантов событий, создания многосторонних военно-морских сил под эгидой ООН для использования не только в целях локализации конфликтов, установления морской блокады и обеспечения соблюдения санкций, но и для борьбы с пиратством, международным терроризмом, захватом заложников.

Таким образом, проблема адаптации не сводится к пересмотру Устава ООН и не может быть решена одними лишь изменениями в тексте Устава. Это не одноразовый акт, а многомерный и неограниченный

по времени процесс, включающий в себя различные формы и методы творческого развития и трансформации институтов и механизмов Организации применительно к новым реальностям.

К их числу, в частности, относится и метод естественного устаревания отдельных положений, утраты их первоначального значения и смысла. Действие этого метода позволяет избежать применения предусмотренной Уставом ООН длительной громоздкой процедуры внесения соответствующих поправок в Устав ООН. Например, уже долгое время не применялся и не может быть применен и в будущем п. 3 ст. 109 Устава, предусматривающий возможность принятия до 10-й ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи или на самой 10-й сессии решения о созыве Генеральной конференции по пересмотру Устава ООН.

Анализ основных форм и методов приспособления Устава ООН к меняющимся условиям эволюции международной жизни наглядно показывает, что пересмотр Устава ООН является не единственным способом обретения Организацией Объединенных Наций новых сил и возможностей, для того чтобы она могла идти в ногу со временем и успешно справляться с возлагаемыми на нее все более ответственными и сложными задачами. Больше того, любая попытка коренной ломки Устава ООН чревата в нынешних условиях возникновением эффекта «снежной лавины», которая, разрастаясь, может развалить и всю Организацию. Следует также иметь в виду, что попытки пересмотреть Устав в его основных положениях могут привести к разжиганию споров и разногласий между государствами, отвлечь внимание Организации от решения назревших проблем современности, подорвать веру народов в непреходящую ценность и универсальную применимость основополагающих целей и принципов Устава ООН.

В условиях нынешних бурных перемен было бы неосмотрительно заниматься ревизией структуры и функций ООН и ее органов. К вопросу об изменении Устава ООН следует подходить с весьма осторожных и взвешенных позиций с учетом всевозможных негативных последствий такого шага. Динамика международных отношений диктует задачу добиваться тщательно выверенной и основанной на консенсусе адаптации Устава, расширения и уточнения сферы действия его целей и принципов. Для этого необходимо найти верный баланс между реформаторскими настроениями и сохранением апробированных конструкций, которым пока нет альтернативы. Сейчас важно в полной мере реализовать тот потенциал, которым обладает ООН, совершенствовать на основе Устава ООН структуру Организации, наполнять новым содержанием формы и методы ее деятельности.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы признаки международной межправительственной организации?
2. Какие способы создания международных организаций вы знаете?
3. Как определяется правосубъектность и правоспособность международной организации?
4. Каков механизм принятия решений международными организациями?
5. Каковы компетенция и функции главных органов ООН?
6. Дайте определение специализированных учреждений ООН.
7. Каковы признаки правомерности международных организаций?
8. Какова роль международных организаций и ООН в деле противодействия новым вызовам и угрозам XXI в.?

Литература

- Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1. Разд. 10.
- Зайцева О.Г.* Международные организации: принятие решений. М., 1989.
- Крылов Н.Б.* Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988.
- Морозов Г.И.* Международные организации. Некоторые вопросы теории. 2-е изд. М., 1988.
- Федоров В.Н.* Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2005.

ГЛАВА 21. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

21.1. «Европейское право» (право ЕС) за рубежом и в России. – 21.2. Определение, понятие и особенности европейского права. – 21.3. Возникновение и развитие европейского права – от Парижского договора до Лиссабонского договора. – 21.4. Юридическая природа европейских сообществ и Европейского союза.

21.1. «Европейское право» (право ЕС) за рубежом и в России

В западноевропейских странах уже с начала 60-х годов XX в. программы обучения на юридических факультетах университетов стали включать курс «Европейские организации». Основной упор в нем делался на изучении институциональной структуры и функционирования европейских сообществ, возникших в 50-х годах XX в.

С конца 60-х годов XX в. во многих зарубежных университетах начали изучать эту проблематику под названием «Коммунитарное право» (от англ. — *community*, фр. — *communaute*) или «Право сообществ». С 1977 г., т.е. 20 лет спустя после подписания Римских договоров (1957), «Коммунитарное право» было официально включено в качестве обязательной дисциплины в программы подготовки юристов в западных университетах и преподавалось в качестве самостоятельного курса параллельно с международным правом.

Программу и конкретное наименование дисциплины определяли сами университеты, в результате чего единообразие в этом отсутствовало. Примеры названий — «Европейское право», «Институциональное коммунитарное право», «Право интеграции» и т.п.

С развитием интеграционных процессов и образованием Европейского союза (1992) появился термин «Право Европейского союза». Данное наименование представляется наиболее точным, соответствующим предмету регулирования.

Тем не менее в наше время в западных университетах и российских вузах чаще всего данная дисциплина преподается как «Европейское право».

Европейские библиотечно-библиографические рубрикаторы и классификаторы систематизируют книги по следующим областям знания: по европейскому праву, по международному публичному праву, международному частному праву и далее по различным отраслям внутригосударственного (национального) права.

В отечественных вузах до определенного времени европейское право не преподавалось. Да и сейчас эта дисциплина еще не вошла в официально утвержденную обязательную программу подготовки российских правоведов.

Важным этапом для признания данной дисциплины в нашей стране явилось создание в 1996 г. кафедры европейского права в Московском государственном институте международных отношений – МГИМО (У) МИД России. С этого же периода на международно-правовом факультете МГИМО действует двухгодичная магистратура по специализации «Европейское право и правовые основы интеграционных процессов».

Возвращаясь к теме множественности наименований исследуемой правовой системы, следует отметить, что в российских научных кругах не считается завершенной дискуссионная тема, касающаяся юридической обоснованности термина «европейское право». Ограничимся в этом смысле лишь некоторыми соображениями.

Интересно вспомнить для примера давнюю позицию известного российского юриста-международника В.И. Кузнецова, который считал, что «выражение «европейское право» носит претенциозный и ненаучный характер».

В самом деле, назвать право европейским на заре интеграции, когда европейские сообщества состояли лишь из шести государств, а десятки европейских стран в ЕС не участвовали, было, с нашей точки зрения, слишком смелым.

Сегодня, учитывая участие в Европейском союзе уже 28 европейских государств и перспективы нового расширения, не считаем, что было бы корректным оспаривать наименование дисциплины «европейское право», исходя хотя бы из географического критерия. К тому же оно широко распространилось и укоренилось не только в зарубежном образовательном процессе и юридической науке, но и в российском правоведении. Не будем также забывать, что в номенклатуре ВАК специальностей научных работников исследуемая здесь специальность называется «12.00.10 – Международное право, Европейское право».

В последние полтора десятка лет курс европейского права стал преподаваться на юридических факультетах многих российских вузов. Данную дисциплину начали вводить и в программы неюридических высших учебных заведений, таких, например, как Дипломатическая академия МИД России, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Московский государственный лингвистический университет, Российский государственный социальный университет и др. Это говорит о том, что сегодня в знании европейского права нуждаются многие из тех, кто изучает международные отношения, особенно те, кто вовлечен в отношения с Европейским союзом и кто хочет знать развивающуюся в его рамках правовую систему.

21.2. Определение, понятие и особенности европейского права

Европейское право — это система правовых норм, регулирующих взаимоотношения, сложившиеся в рамках европейских интеграционных объединений, таких как европейские сообщества, Европейский союз и в определенной степени Совет Европы. Европейское право может быть определено и как система правовых норм, обеспечивающих развитие европейской интеграции и регулирующих общественные правоотношения, связанные с этим процессом.

Именно в этом смысле термин европейское право получил широкое распространение в зарубежной и отечественной учебной и научной литературе.

Европейское право представляет собой особую правовую систему. Оно образует новую правовую реальность, сочетающую элементы, свойственные национальным системам права и международно-правовой системе, а это порождает специфику и оригинальность европейского права как особого вида правовой системы.

Система норм, созданных ранее в трех сообществах, образовывала общее право сообществ и являлась стержнем и основой европейского права.

До возникновения Европейского союза для обозначения европейского права использовались также термины «право европейских сообществ» или даже «право Европейского сообщества». В последнем случае подразумевалось, что рассматриваемая правовая система была сформирована прежде всего Договором о Европейском экономическом сообществе (1957) с изменениями 1992 г., либо термин «Европейское

сообщество» в данном случае использовался как собирательный, а не просто для обозначения одного из трех (после 2002 г. двух) интеграционных сообществ. Очевидно, что фактически и юридически точнее было говорить о праве сообществ, а не о праве Сообщества.

В данной главе настоящего учебника используются все указанные термины, при том понимании, что под «правом сообществ», «правом Сообщества» подразумевалось европейское право в узком смысле слова, не включавшее, в частности, правовые нормы, которые вырабатывались в рамках бывших второй и третьей опор прежнего Европейского союза 1992 г. Отметим, что Лиссабонский договор 2007 г. упразднил деление Союза на три опоры и сделал структуру ЕС гомогенной (однородной).

Для обозначения рассматриваемой правовой системы и учебной дисциплины в специальной литературе используется и термин «право Европейского союза». Существовавший с 1993 г. Евросоюз образовывали, прежде всего, европейские сообщества, которые назывались его «первой опорой». Союз включал также «вторую опору», т.е. Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ), и «третью опору» — Сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере (СПСО).

Нормы права европейских сообществ («первой опоры») содержались в учредительных договорах, а также создавались институтами самих сообществ (в разных источниках — «производное», «вторичное» или «дополнительное» право). Нормы права сообществ обеспечивались судебной (юрисдикционной) защитой.

Сотрудничество в рамках бывших «второй» и «третьей опор» в основном осуществлялось на межправительственной, международно-правовой основе. Иными словами, появившийся с подписанием Маастрихтского договора в 1992 г. термин «право Европейского союза» был шире понятия «права европейских сообществ», поскольку он дополнял последнее нормами, регулировавшими сотрудничество государств-членов в сфере внешней политики, юстиции и внутренних дел. Акты, принимаемые в рамках «второй» и «третьей опор», появлялись в основном в результате межгосударственного сотрудничества и не были обеспечены юрисдикционной защитой со стороны находящегося в Люксембурге Суда ЕС. По этой причине до 2009 г. Суд европейских сообществ сохранял прежнее название, несмотря на образование по Маастрихтскому договору 1992 г. нового объединения — Европейского союза. Это означало, что Суд был не вправе вмешиваться в ту часть компетенции Европейского союза, которая относилась к его «второй» и «третьей опорам», и под его

юрисдикцию (т.е. право на рассмотрение и разрешение дел) подпадало только право сообществ.

Несмотря на упразднение Лиссабонским договором трехпорной конструкции Евросоюза и официальное провозглашение однородного (однородного) характера действующего в данном объединении права, на деле большинство норм, вырабатываемых в рамках ОВПБ и СПСО, по-прежнему имеют международно-правовой характер и в этом смысле в природе права ЕС на сегодня мало что изменилось.

Придерживаемся точки зрения, согласно которой право Евросоюза, с учетом неуклонного расширения сферы его применения, представляет собой самостоятельную правовую систему, но с определенными оговорками. Это скорее частично оформившийся правопорядок, отражающий временное политическое равновесие на данном этапе развития Союза. Право ЕС — это развивающаяся система, окончательные очертания которой пока трудно предсказать. Направление ее развития зависит в основном от государств-членов. В частности, от их волеизъявлений зависит, каким путем пойдет дальнейшая эволюция Союза — к европейскому федеративному государству или он останется союзом суверенных государств, как это выглядит сейчас.

Следует также различать нормы, регулирующие отношения внутри Союза, и нормы, регулирующие его внешние отношения с третьими государствами и международными организациями. Отсюда другая двойственность в квалификации правопорядка Евросоюза. Во-первых, это внутреннее право, соотношение которого с общим международным правом сравнимо с соотношением национального права государств. Во-вторых, это часть общего международного права либо международного права регионального характера.

Отмеченная двойственность вытекает из сложной правовой природы бывших европейских сообществ, специфический характер которой вызывал много вопросов с момента их создания. Вопросы касались сходства и различий сообществ в сравнении с другими международными организациями.

Коммунитарный правопорядок вырос из международного права. Он постепенно приобретал автономную специфику, утверждаемую в ряде решений Судом ЕС. Эта автономная специфика делала характер сообществ все более отличающимся от других существующих международных организаций.

Для коммунитарного права характерно стремление утвердить собственную автономию. Как отмечалось, это происходило прежде всего на основе ряда последовательных решений Суда ЕС. Выдвижение кон-

цепции автономного правопорядка в рамках сообществ происходило в результате естественного стремления Суда ЕС обеспечить высокую эффективность интеграционного процесса.

Концепция автономности правопорядка сообществ и Союза базировалась в основном на двух принципах – прямом применении европейского права и его верховенстве во внутренних правопорядках государств-членов.

С одной стороны, можно предположить, что концепция верховенства права сообществ по отношению к внутреннему праву государств-членов уходила своими корнями в международное право. В то же время стремление обеспечить эффективное правовое регулирование интеграционного процесса, а также учет различных подходов государств-членов к соотношению международного и национального права побудили Суд ЕС укрепить концепцию автономного правопорядка сообществ принципом верховенства (примата) европейского права над нормами внутреннего права государств-членов.

Наиболее наглядно в обобщенном виде суть правопорядка сообществ Суд ЕС выразил в своем заключении 1/91 от 14 декабря 1991 г. В нем, в частности, говорилось следующее: «... Учредительные договоры устанавливают новый правопорядок, в интересах которого государства-члены ограничивают свои суверенные права в определенных сферах... количество которых постепенно увеличивается, и субъектами которых становятся не только государства-члены, но и их граждане. Наиболее важной отличительной чертой, характеризующей уже созданный правопорядок Сообщества, является, в первую очередь, его примат по отношению к национальным порядкам стран-членов, а также прямое действие целого ряда норм, непосредственно применяемых к ним и их гражданам».

Принцип примата (верховенства) норм европейского права нашел свое выражение в ст. I-6 Конституционного договора 2004 г., которая гласила: «Конституция и право, принятое институтами Союза при реализации компетенций, которые им приданы, имеют примат (*primat* – фр. глагол) над правом государств-членов».

Что касается Лиссабонского договора, данный принцип в его тексте отсутствует. Это было шагом назад по сравнению с проектом Евроконституции. Однако в прилагаемой к Договору декларации № 17 говорится: «... согласно устойчивой судебной практике Суда Европейского союза договоры и право, создаваемое Союзом... обладают приматом над правом государств-членов...». В тексте декларации приведено также Заключение Юридической службы Совета от 22 июня 2007 г.,

в котором говорится, что примат права Сообщества является основополагающим принципом этого права.

Важнейшим следствием верховенства (примата) европейского права стало исключение такого явления, как несовместимость нормы внутреннего права с европейским правом. При этом неважно, какой по времени принятия характер носит норма внутреннего права — предшествующий или последующий (более поздний). Национальный судья просто должен принять норму права Союза к исполнению, не дожидаясь отмены несовместимой нормы внутреннего права.

Множество проблем, возникших между Судом ЕС и судебными учреждениями, а также парламентами государств-членов в ходе реализации доктрины верховенства европейского права, указывали на то, что государства и их суды продолжали придерживаться международно-правового подхода к данной доктрине. Суд ЕС многократно наталкивался на позицию национальных судов, состоящую, в частности, в необходимости имплементации учредительных договоров в национальные правовые системы.

Принцип верховенства европейского права, впрочем, как и прямое действие его норм, оспаривался правительствами государств-членов. Суду ЕС пришлось преодолевать их сопротивление. В результате так называемая «тихая революция», заключавшаяся в инкорпорации государствами-членами данных принципов в конституционное право, все-таки свершилась.

В странах с монистической концепцией прямое применение и верховенство источников европейского права практически не отличается от прямого действия других международных договоров. Государства, придерживающиеся дуалистической концепции, для вступления в сообщества либо вносили поправки в их конституции, либо принимали специальный закон, как это сделала Великобритания.

Возникает вопрос, почему Суд ЕС при толковании учредительных договоров занял позицию в пользу придания праву Сообщества автономного, обособленного характера. Как отмечалось, Суд стремился, исходя из интеграционных целей учредительных договоров, сделать правовое регулирование интеграции более эффективным. Этому служили и концепции прямого действия и верховенства норм европейского права. При этом Суд ЕС как один из наднациональных институтов Сообществ, видимо, не считал общее международное право достаточно эффективной системой (и во многом он был и остается прав), чтобы достичь целей и высокой степени интеграции в сообществах и Союзе. Равным образом, Суд ЕС не хотел, чтобы другие, чем сообщества,

международные организации оценивали его деятельность и с помощью международно-правовых рычагов пытались в нее вмешиваться.

Таким образом, тезис об автономности и особом характере европейского права был утвержден Судом ЕС. Одновременно данный тезис об автономности восприняла и развила доктрина. В учредительных договорах прямо об этом не говорится.

Многие зарубежные авторы отмечают, что Суд ЕС отдает предпочтение телеологическому методу толкования. Данный метод, основанный на выявлении целей учредительных договоров, позволяет формулировать далеко идущие последствия применения права сообществ. Скорее всего благодаря телеологическому методу Суду удалось, в частности, установление в ряде своих решений принципов верховенства права сообществ, прямого применения его норм в национальных правовых порядках государств-членов и др.

Европейское право (право Европейского союза) представляет собой особую правовую систему, оно образует новую правовую реальность, сочетающую элементы, свойственные как национальным системам права, так и международно-правовой системе, а это порождает специфику и оригинальность европейского права как особого вида правовой системы.

Европейское право представляет собой новую эффективную правовую систему, нацеленную на реализацию стоящих перед Союзом задач.

Поскольку европейское право включает в себя элементы национального права и международно-правовой системы, то логично предположить, что для европейского права характерна полисистемность. Европейское право имеет межгосударственный характер, и одновременно в том, что касается коммунитарных норм, обладает определенным набором черт внутригосударственного права.

В числе подобных признаков, как следует из многих посвященных интеграции правовых работ, в частности, называют беспримерное ограничение суверенной правоспособности государств-членов ЕС и передачу многих традиционных властных полномочий государств наднациональным институтам ЕС. К системообразующим признакам новой правовой системы относят также нетрадиционный перечень источников европейского права, отличающийся от источников как международного права, так и внутригосударственного права. К теме источников прямо примыкают также вопросы так называемого «прямого применения», или «прямого действия», нормативных актов институтов Сообществ. Необходимость более глубокого исследования вызывают одновременно проблемы, связанные с субъектами европейского права. Их перечень столь же нетрадиционен, как и источники европейского права.

Право сообществ было первой составляющей европейского права. Общая внешняя политика и политика безопасности, а также Сотрудничество полиции и судов в уголовно-правовой сфере – вторая составляющая. Третьей составляющей являются положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ), подписанной в рамках Совета Европы. Такое деление называют горизонтальной структурой европейского права. В условиях отсутствия общего для европейских сообществ юридически обязательного акта в области защиты основополагающих прав человека разработчики Договора о ЕС фактически произвели рецепцию положений ЕКПЧ, представляющей источник из другой системы права – Совета Европы, который был воспринят упомянутым Договором. В Договоре о ЕС (в долиссабонской редакции) в п. 2 ст. 6 говорилось: «Союз уважает основные права человека, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. в Риме, и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообществ».

Согласно Лиссабонскому договору 2007 г. юридически обязательным актом в ЕС в области защиты основных прав человека стала Хартия Европейского союза об основных правах 2000 г., которая в соответствии с § 1 ст. 6 Договора о ЕС (в лиссабонской редакции) приравнивается по своей юридической силе к учредительным актам ЕС. Кроме того, по Лиссабонскому договору Европейский союз присоединяется к ЕКПЧ, т.е. становится ее самостоятельным участником.

С точки зрения условий, порядка формирования и иерархии нормы европейского права в основном подразделяются на нормы первичного (или основополагающего) права и нормы производного (вторичного) права.

Под первичным правом понимаются нормы, закрепленные в договорах об учреждении европейских сообществ и Европейского союза. Нормы первичного права обладают верховенством по отношению к нормам вторичного права. Производное или вторичное право образуют те правовые нормы, которые издаются институтами Европейского союза. Поскольку учредительные договоры не смогли всего предусмотреть, нормы вторичного права обеспечивают повседневное функционирование институтов ЕС и достижение целей и задач, стоящих перед ними. Вторичное право включает основной массив норм европейского права.

Главные особенности норм европейского права – это верховенство по отношению к национальным правовым установлениям и обеспеченность судебной защитой.

Национальный суд обязан применить норму права ЕС, даже если ей противостоит национальный источник права. Это следует из принципа верховенства права ЕС.

В зарубежной и отечественной литературе часто пишут о принципе прямого применения (прямого действия) отдельных норм европейского права, что проявляется в непосредственной и обязательной их применимости национальной администрацией и национальными судами. В доктрине, как отечественной, так и зарубежной, существует и точка зрения, согласно которой прямое применение норм европейского права во внутренних правопорядках есть скорее иллюзия, чем реальность. Такая точка зрения основывается на том, что включение изменений в национальные конституции при вступлении в ЕС, а также принятие специальных законов о верховенстве права Евросоюза (ФРГ, Великобритания) есть юридические акты по имплементации (трансформации) норм европейского права.

Принцип прямого применения тесно связан с вопросом о соотношении европейского права с правом международным и национальным (внутригосударственным). В свою очередь данный вопрос связан с определением правовой природы Европейского союза.

Очевидно, что европейское право возникло на основе учредительных договоров, образовавших европейские сообщества. Учредительные акты, образующие источник первичного права сообществ, являются международными договорами. Эти договоры были выработаны в результате сотрудничества государств-учредителей, подписаны должным образом и ратифицированы каждым из государств-членов.

Таким образом, европейское право своим происхождением прежде всего обязано международно-правовым установлениям. Создание Европейского союза 1992 г. и формирование его «второй» и «третьей опор», расширяя международно-правовую составляющую европейского права, еще больше укрепили взаимосвязь последнего с международным правом.

Европейские сообщества были наделены согласно учредительным договорам правосубъектностью, в том числе международной. Это означает, в частности, что сообщества были вправе заключать международные договоры с третьими государствами и международными организациями, поддерживать с ними дипломатические отношения. Параллельно с дипломатическими миссиями (посольствами) 28 государств – членов ЕС в более чем 120 странах мира, включая Россию, функционируют и постоянные представительства Европейского союза. Интересно, что представительства ЕС действуют и в самих госу-

дарствах-членах ЕС. В свою очередь в Брюсселе при ЕС имеют свои представительства более 150 государств, включая РФ. Это означает признание и подтверждение со стороны мирового сообщества статуса Евросоюза как международной организации и предоставления ему соответствующих привилегий и иммунитетов.

21.3. Возникновение и развитие европейского права — от Парижского договора до Лиссабонского договора

Идеи единения европейских стран высказывались и в отдаленном прошлом. В качестве примеров в отечественной и зарубежной литературе традиционно приводятся имена авторов подобных идей, некоторые из них: чешский король Йиржи Подебрад (XV в.), французский аббат Сен-Пьер (XVIII в.), философы Жан Жак Руссо, Иммануил Кант. В 1814 г. А. Сен-Симон в книге, написанной совместно с историком А. Тьерри, предсказывал создание по окончании периода войн и революций Европейского сообщества с наднациональным Парламентом. В 1849 г. Виктор Гюго призвал к объединению европейского континента, которое, согласно его идее, должно было привести к созданию в XX в. Соединенных Штатов Европы.

Поиски единения и согласия особенно активизировались в годы военных катастроф, перед лицом очевидных потерь, которые несли народы в результате разрушительных войн.

Между двумя мировыми войнами лидером панъевропейского движения стал австрийский дипломат, граф Ричард Куденхове-Калерги (1894—1972), основавший в 1926 г. Панъевропейский союз, который объединял сторонников строительства федеративной Европы по образцу Соединенных Штатов Америки. В одной из своих книг под названием «Пан-Европа» (1923г.) автор, в частности, писал, что «между Сциллой российской военной диктатуры и Харибдой американской финансовой диктатуры путь Европы называется Пан-Европа, который означает, что Европа должна помочь себе сама, создав с практической целью политико-экономический союз».

Вдохновленный панъевропейскими идеями с проектом построения Европы на основах федерации выступил французский министр иностранных дел Аристид Бриан. В частности, в 1929 г. он предложил создать в рамках Лиги Наций Европейский союз. Из-за опасений утраты суверенитета государства тогда не поддержали предложение французского министра. Установление фашистских режимов в Италии и Германии,

обострение межгосударственных противоречий на Европейском континенте окончательно похоронили возможность в тот период претворения в жизнь планов построения единой Европы. Надо было ждать окончания второй мировой войны со всеми ее жестокими уроками, чтобы вновь появились проекты объединения Европы, которые исключили бы войну на Европейском континенте.

Тупик, в котором оказалась Западная Европа в результате второй мировой войны, поддержка объединительных начал в ее жизни со стороны Соединенных Штатов Америки и страх перед «советской угрозой» создали благоприятные условия для практического осуществления так называемой «европейской идеи», зародившейся еще в эпоху Возрождения.

На фоне многочисленных послевоенных интеграционных инициатив выдвинутая французскими политическими деятелями Жаном Моне и Робером Шуманом идея объединения угольной и сталелитейной промышленности Германии и Франции выглядела достаточно скромно и многим представлялась сугубо техническим мероприятием.

Проект заключения соглашения между Францией и Германией по вопросам добычи угля и производства стали, который привел к созданию первого из сообществ – Европейского объединения угля и стали – получил наименование «план Шумана» (Р. Шуман – в 1950 г. министр иностранных дел Франции). Этот план был изложен в известной Декларации Шумана 9 мая 1950 г., а 18 апреля 1951 г. в Париже был подписан Договор о создании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), в котором помимо Германии и Франции приняли участие Бельгия, Нидерланды, Люксембург и Италия. Договор о ЕОУС вступил в силу 23 июля 1952 г.

Ж. Моне и Р. Шумана вместе с их ближайшими соратниками и последователями на Западе называют «отцами-основателями» или «архитекторами» европейской интеграции. Во многих официальных учреждениях Европейского союза и Совета Европы имеются бюсты, барельефы, портреты «отцов-основателей». В Брюсселе станция метро, возле которой сгруппированы здания институтов ЕС (Совета, Комиссии, Европейского парламента и др.), названа просто – «Шуман».

Учреждение ЕОУС явилось началом коренной трансформации Западной Европы, приведшей к созданию Европейского союза, который признается наиболее успешным образцом интеграционного образования.

Убедившись на примере ЕОУС в реальности экономической интеграции, ее архитекторы пришли к выводу о необходимости расширения интеграционных процессов на другие сферы экономики. В ре-

зультате 25 марта 1957 г. в Риме были подписаны еще два договора — Договор о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), которые по месту подписания получили наименование Римских договоров. Данные договоры вступили в силу 1 января 1958 г.

Здесь уместно отметить, что создание и развитие европейских сообществ осуществлялось на строгой юридической основе — многосторонних межгосударственных договорах, явившихся первичными источниками европейского права, которое, таким образом, стало частью международного права. Этим объясняется то, что вплоть до настоящего времени в учебниках по международному публичному праву чаще всего право европейских сообществ и Европейского союза освещается либо как региональное (субрегиональное) международное право, либо как часть права международных организаций, либо как часть международного экономического права.

По соглашению о некоторых общих органах Европейское экономическое сообщество и Евратом с момента возникновения имели общие с ЕОУС Суд и Парламентскую ассамблею (с 30 марта 1962 г. именуется Европейским парламентом). 8 апреля 1965 г. был подписан договор о слиянии исполнительных органов трех западноевропейских объединений. Цель слияния — сделать западноевропейский интеграционный механизм более эффективным. С вступлением в силу этого договора 1 июня 1967 г. единая Комиссия европейских сообществ (КЕС) и единый Совет европейских сообществ (Совет) выполняли свои функции для всех трех объединений.

Ситуация в плане международного права создалась весьма необычная: каждая из трех международных организаций имела собственную правосубъектность, которая одновременно реализовывалась общими для этих международных организаций основными органами.

Формирование европейских сообществ и развитие европейского права происходили одновременно. Чем дальше заходил интеграционный процесс, тем активнее осуществлялось его правовое упорядочение. Юридической основой европейского строительства были прежде всего международные учредительные договоры и нормативные правовые акты институтов сообществ.

Зарубежными и отечественными специалистами выделяются три периода, или этапа, строительства объединенной Европы и развития европейского права. Первый период связан с созданием европейских сообществ и соответствующим развитием права сообществ, или коммунитарного права. Второй — с образованием в 1993 г. Европейского

союза в результате вступления в силу Маастрихтского договора. В этот период возникло право Европейского союза, которое формировалось одновременно с развитием права сообществ. Для третьего периода, начавшегося с вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г., характерен переход к единому Европейскому союзу и единому, гомогенному праву современного Союза, который является правопреемником упраздненного Европейского сообщества.

В основу периодизации процессов интеграции с правовой точки зрения также могут быть положены принципиальные изменения, которые происходили в структуре сообществ, в сфере их ведения и порядке осуществления тех полномочий, которыми эти сообщества, а затем и Союз, были наделены. Все такого рода перемены нашли свое отражение и закрепление прежде всего в учредительных договорах, т.е. в актах, которые внесли кардинальные изменения в построение и функционирование сообществ и Союза. Соответственно, и периодизация эволюции права сообществ тесно связана с выработкой и заключением учредительных договоров. Они юридически фиксировали достигнутое и предопределяли новое в европейской интеграции. Основываясь на такой периодизации интеграции и европейского права, обычно выделяют восемь этапов.

Первый из этапов связан с Договором об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г. (ЕОУС). Данный Договор образовал первое европейское интеграционное объединение и заложил принципиальные основы самой интеграции. С него начинается формирование права сообществ, или европейского права.

Второй период интеграции и развития европейского права связан с созданием двух новых сообществ. Образованное от слова *communaute* прилагательное — *communautaire* (фр.) — «коммунитарный», означающее все, что относится к сообществам, общее для них (например, коммунитарное право, означающее право сообществ), получило широкое распространение в деятельности европейских интеграционных организаций и в специальной литературе.

Итак, 25 марта 1957 г. в Риме были подписаны два договора: Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Вступление в силу 1 января 1958 г. этих двух договоров знаменует начало нового этапа в развитии интеграционных процессов.

С учетом выявившихся за время существования ЕОУС пределов наднационального начала составители Римских договоров сделали полшага назад и, не оставляя надежд на наднациональное развитие западноевропейской интеграции, позаботились о том, чтобы в большей степени

обеспечить права национальных государств. Все намеки на политическую интеграцию и перспективную цель «федералистов» в отношении создания европейской федерации в текстах Римских договоров отсутствовали. Для архитекторов западноевропейской интеграции на много лет вперед главными правилами их деятельности стала постепенность, строгое соблюдение первоочередности экономической интеграции как возможной основы будущей политической интеграции.

Очередной, *третий*, этап наступил с подписанием в феврале 1986 г. Единого европейского акта (ЕЕА), который вступил в силу в 1987 г.

Органическую часть ЕЕА составили предложения Европейской комиссии о создании единого внутреннего рынка.

ЕЕА расширил сферы ведения европейских сообществ, внес изменения в их институциональную структуру и наметил основные контуры развития сотрудничества государств-членов в области внешней политики и безопасности. Единый европейский акт явился решительным шагом к созданию правовой основы для перехода к новому, более высокому уровню сотрудничества государств — учреждению Европейского союза. Данный договор предопределил переход от общего к единому внутреннему рынку, что должно было в перспективе подготовить создание Экономического и валютного союза.

Четвертый этап связан с подписанием 27 февраля 1992 г. и введением в действие 1 ноября 1993 г. Договора о Европейском союзе. По месту подписания в голландском городе Маастрихт его еще именуют Маастрихтским договором. Маастрихтский договор предусмотрел необходимость дальнейшего уточнения параметров Союза, порядка его функционирования и взаимодействия государств-членов с институтами ЕС в новых областях.

В Маастрихтском договоре были сформулированы пять основных целей:

- создание Экономического и валютного союза;
- формирование общей социальной политики;
- преобразование Европейского экономического сообщества в Европейское сообщество с расширением круга его компетенции;
- дополнение наднационального экономического интеграционного строительства сотрудничеством в области внешней политики и безопасности («вторая опора»), а также в области юстиции и внутренних дел («третья опора»);
- объединение всех трех «опор» в рамках Европейского союза (1992).

Пятый этап именуется некоторыми исследователями как «ревизованный, или новый, вариант Договора о Европейском союзе». Данный

договор предусматривал ряд дополнительных мер, направленных на достижение вышеперечисленных целей, в первую очередь – на демократизацию Европейского союза и приближение его институтов к рядовым гражданам. Этот новый договор был подписан 2 октября 1997 г. в Амстердаме и вступил в силу 1 мая 1999 г. По месту своего подписания он получил наименование Амстердамского договора. Амстердамский договор установил неоспоримую обязанность всех государств-членов строго соблюдать и охранять основные права человека.

В тот период Европейский союз включал 15 государств-членов. С 1 мая 2004 г. в Союз вступили еще 10 государств, затем добавились еще три. На сегодня ЕС насчитывает 28 государств-членов.

Шестой этап связан с подписанием Ниццкого договора. Стремясь продолжить начатый Амстердамским договором процесс подготовки институтов Союза к функционированию в расширенном составе, государства-члены 11 декабря 2000 г. одобрили Ниццкий договор, который был подписан 26 февраля 2001 г. и вступил в силу 1 февраля 2003 г. после завершения его ратификации в странах-участницах.

Ниццкий договор, так же как и его предшественник – Амстердамский договор, не учреждал новых организаций. По своему содержанию он также представлял собой комплекс поправок в учредительные договоры европейских сообществ и Европейского союза и был призван углубить интеграцию внутри Союза и усовершенствовать ее правовые основы. В частности, Договор имел целью разработать реформы и меры по адаптации европейских институтов в связи с предстоящим вступлением в ЕС новых государств-членов.

Новый Договор открыл путь самому большому увеличению числа членов Европейского союза за всю историю его существования за счет государств Центральной и Восточной Европы, а также средиземноморских и балтийских стран – Венгрии, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словакии, Словении, Чехии (вначале 10 стран так называемой первой волны). Затем настала очередь Болгарии и Румынии, которые вступили в Союз 1 января 2007 г. Позже к ним присоединилась Хорватия.

Образование Европейского союза в 1992 г. составило в период до подписания Лиссабонского договора 2007 г. главное содержание перемен в области европейского строительства в целом и европейского права в частности.

От своих предшественников – сообществ Союз отличает, прежде всего, расширенный характер его компетенции. С образованием Европейского союза делается попытка не только распространить ее

на экономические и связанные с ними отношения, но и охватить такие важные области, как внешняя политика и вопросы борьбы с преступностью.

Седьмой этап — это подписание Договора о введении Конституции для Европы от 29 октября 2004 г.

В ходе «европейского строительства» все больше сторонников набирала идея замены многочисленных учредительных договоров Конституцией Европейского союза в качестве единственного сводного (консолидированного) договора. Это соответствовало требованиям рядовых граждан Союза сократить и упростить учредительные документы Союза, сделать их понятными большинству населения.

Договор о введении Конституции для Европы был подписан главами 25 государств — членом ЕС в Риме 29 октября 2004 г. Затем он должен был пройти процедуру ратификации и (или) референдума всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными процедурами и после этого вступить в силу.

В результате имевшихся разногласий в ходе подготовки Договора и особой позиции некоторых государств, выступавших против отдельных ключевых положений Договора (о федерализации Европейского союза, выборах его президента, назначении министра иностранных дел ЕС и т.д.), его окончательный текст носил сложный, эклектичный характер. Новый договор явился результатом столкновений и компромиссов не только различных национальных интересов, но и интересов «федералистов», выступавших в период подготовки «Евроконституции» за преобразование Европейского союза в федерацию, и сторонников максимального сохранения суверенных полномочий у государств-членов.

Договор о введении Конституции для Европы потерпел неудачу и в силу не вступил, после того как в 2005 г. против него высказалось на референдумах население Франции, затем Нидерландов.

Очевидно, что борьба между «федералистами» и сторонниками сохранения суверенитета продолжается, и ее отпечаток носит, в частности, Лиссабонский договор 2007 г.

Восьмой этап наступил с подписанием Лиссабонского договора, который по своему характеру и форме продолжил традицию, начатую Амстердамским (1997) и Ниццким (2001) договорами в том смысле, что он также является соглашением об изменениях предыдущих учредительных договоров. Его полное название — «Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество». Он был подписан руководителями госу-

дарств-членов ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне и, как и более ранние учредительные договоры ЕС, получил наименование и известность по месту подписания.

Лиссабонский договор (ЛД) представляет собой комплекс поправок к Договору о Европейском союзе (далее – ДЕС) и к Договору об учреждении Европейского сообщества. При этом Договор о Сообществе изменил название и стал Договором о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС). К ЛД прилагается большое количество протоколов и деклараций.

С точки зрения изучения и преподавания европейского права вступление в силу Евроконституции, представлявшей собой единый кодифицированный текст предыдущих учредительных договоров, очевидно, облегчило бы учебный процесс. Сейчас же обучающимся приходится обращаться ко всем ранним учредительным договорам и работать со сводными (консолированными) текстами, отдельно текстом Договора о Евратоме, а также анализировать два входящих в Лиссабонский договор текста – ДЕС и ДФЕС. Последние содержат многочисленные взаимные ссылки, что заставляет обращаться к соответствующим положениям обоих договоров, а это, естественно, далеко не облегчает труд юристов и всех, знакомящихся с ЛД.

Новый Европейский союз по Лиссабонскому договору унаследовал от Европейского сообщества и прежнего Европейского союза все права и обязательства, в том числе общепризнанную международную правосубъектность Европейского сообщества.

Приведем некоторые важные новые моменты, привносимые Лиссабонским договором. Лиссабонский договор:

- уточняет и разграничивает полномочия между Союзом и государствами-членами;
- наделяет национальные парламенты правом участия в механизме принятия решений институтами Европейского союза;
- укрепляет военную составляющую Европейского союза. В частности, договор предусматривает создание Европейского оборонного агентства (п. 3 ст. 42, ст. 45 ДЕС), подчиняющегося Совету;
- укрепляет управление зоной евро, в частности, в результате создания Еврогруппы, в которую входят министры государств-членов, составляющих зону евро, представители Комиссии и Европейского центрального банка;
- вводит с 2014 г. упрощенный характер принятия решений в Европейском совете и Совете в результате нового определения квалифицированного большинства;

– усиливает роль Европейского парламента. Его численность по договору не должна превышать 750 человек, не считая председателя;

– расширяет полномочия Европейской комиссии. Вокруг вопросов о ее полномочиях и составе острые дискуссии имели место еще при подготовке Ниццкого договора и особенно Евроконституции 2004 г.;

– расширяет полномочия Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. В тексте потерпевшей неудачу Евроконституции должностное лицо с подобными полномочиями именовалось министром иностранных дел;

– если до ЛД Европейский совет считался руководящим политическим органом, который не принимал юридически обязательных решений, новый договор включил его в число институтов ЕС, что означает наделение Европейского совета правом принятия юридически обязательных актов. Председатель Европейского совета (осуществляет внешние, представительские функции от имени Союза) избирается на срок 2,5 года вместо шести месяцев на основании ротации, как это происходило до ЛД. Он может быть один раз переизбран на тот же срок.

С принятием Лиссабонского договора подготовка к масштабной реформе Европейского союза вступила в решающую стадию. Новый договор является последним по времени, бессрочным учредительным договором, определяющим основные направления европейской интеграции на длительную перспективу.

Следует отметить, что в текст Лиссабонского договора были включены большинство положений об институциональных реформах, предложенных Евроконституцией.

В то же время в Лиссабонском договоре отсутствует ряд наиболее одиозных с точки зрения ряда государств ЕС положений, имевшихся в проекте Евроконституции. Так, например, отсутствуют положения, относящиеся к особой «квазигосударственной» символике ЕС, в частности, о флаге, гимне, девизе, Дне Европы. Не упоминается должность министра иностранных дел ЕС.

В то же время из Конституции в новый договор перенесено положение о присоединении Союза (в качестве коллективного члена) к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Что касается Хартии ЕС об основных правах, провозглашенной в 2000 г., которая была включена в качестве второй части в проект Конституции, Лиссабонский договор содержит положение о придании ей обязательной юридической силы, равной силе учредительных договоров.

Новый договор наделяет Европейский союз правосубъектностью. В одной из приложенных к нему деклараций признается верховенство европейского права.

21.4. Юридическая природа европейских сообществ и Европейского союза

В течение четырех десятилетий европейское строительство заключалось в развитии трех европейских сообществ. Несмотря на то, что каждое из них обладало собственной правосубъектностью и особенностями функционирования, они составляли единое целое благодаря объединению их институтов, единому членству и идентичным (схожим) институциональным и бюджетным положениям.

Маастрихтский договор 1992 г. нарушил былую четкость и ясность европейского строительства созданием Европейского союза, гибридного объединения, который стал включать три «опоры». С одной стороны, европейские сообщества, которые однозначно развивались в рамках наднациональной концепции европейской интеграции. С другой – появились сферы сотрудничества: Общая внешняя политика и политика безопасности и Сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел, которые носили межгосударственный, межправительственный характер.

Четкую юридическую квалификацию прежнего «долиссабонского» Евросоюза было произвести трудно еще и потому, что он являлся одновременно союзом государств и международных организаций. Маастрихтский договор создал Союз неоднородный и двойственный, в котором сосуществовали на основе одного и того же текста европейские сообщества и межправительственное сотрудничество в двух сферах. Это сотрудничество осуществлялось с помощью единых институтов сообществ и Союза. В то же время ОВПБ осуществлялась в рамках конфедеративных методов.

Основу Союза представляли сообщества. Две формы сотрудничества (ОВПБ и СПСО) их дополняли, что было переходным, временным состоянием в ожидании вступления в силу Лиссабонского договора. Европейский союз до вступления в силу Лиссабонского договора включал сообщества, не поглощая и не замещая их, поскольку сообщества и Союз основывались на различных договорах и пользовались автономными юридическими режимами.

Существовавшая до Европейского союза институциональная структура сообществ стала также общей структурой и для Союза

1992 г. В результате меры, принимавшиеся институтами от имени Европейского сообщества, порой воспринимались как мероприятия Союза и наоборот.

Лиссабонский договор привел объединившуюся Европу к единой организационно-правовой форме – Европейскому союзу. По договору все происходит в рамках правопреемства. Союз как бы остается прежним, созданным Маастрихтским договором, однако он наделяется правосубъектностью (ст. 47 ДЕС) и объединяется с Сообществом, которое он замещает и правопреемником которого становится. Иными словами, происходит объединение, слияние Союза и Сообщества.

Любопытна ситуация с Европейским сообществом по атомной энергии (Евратомом). Оно было одним из трех сообществ и поэтому являлось составной частью прежнего Европейского союза. Поскольку ЛД не включает Евратом в состав Европейского союза, это Сообщество продолжает существование в качестве отдельного субъекта права. В то же время Союз и Евратом действуют на основе единых институтов.

Легитимность Европейского союза основывается на государствах и гражданах. Это следует из ст. 1 Договора о Европейском союзе в его лиссабонской редакции: «Настоящим Договором высокие договаривающиеся стороны учреждают... «Союз», которому государства-члены предоставляют компетенцию для достижения своих общих целей». В абз. 2 говорится, что Союз создается между народами Европы и что решения в нем принимаются на уровне, наиболее близком к гражданам. Таким образом, полномочия Союзу делегируют государства. Эта легитимность воплощена в межгосударственных институтах – Европейском совете и Совете Европейского союза.

Второй источник легитимности – граждане, которые также входят в понятие народов Европы. Права граждан Союза гарантированы, причем эти гарантии усиливаются в ЛД приданием Хартии ЕС об основных правах юридически обязательного характера. Данная легитимность выражается в способах формирования и составе наднационального Европейского парламента.

Правопорядок Европейского союза. Нынешний Евросоюз представляет собой союз государств, который включает два правовые порядки: коммунитарный и классический международный.

По ЛД правовой порядок ЕС основывается на двух договорах – Договоре о Европейском союзе (формально Маастрихтский договор с изменениями) и Договоре о функционировании Европейского союза (бывший Договор об учреждении Европейского сообщества). Между

ДЕС и ДФЕС не существует субординации, иерархии. Они тесно взаимосвязаны и обладают равной юридической силой. Не будем забывать, что третьим основным источником современного права ЕС является Хартия ЕС об основных правах, которой ЛД (ДЕС) придал силу учредительного договора.

Цель руководителей европейской интеграции – превратить Союз в супердержаву, уважающую и обеспечивающую права государств, которые в него входят и являются важнейшими элементами перед лицом наступающей глобализации. При этом, как показывают результаты референдумов во Франции и Нидерландах по Конституции и в Ирландии по ЛД, граждане ЕС выступают против того, чтобы Союз превратился в супергосударство по типу федеративных США с сильной централизованной властью.

Европейские сообщества были международными интеграционными организациями доселе не существовавшего вида. В зарубежной специальной литературе их называют организациями международного федерализма с элементами внутреннего федерализма без потери их международной сущности. Рассматривали европейские сообщества и в качестве государствовподобного образования, и в виде «несформировавшегося федеративного государства» или федеративного образования.

На вопрос же о том, являлся ли прежний Европейский союз международной организацией, единого ответа нет. Его сложно классифицировать, т.е. отнести к какой-либо известной категории, поскольку это объединение было неоднородным, включало международные организации (сообщества) и две сферы сотрудничества.

В том, что касается Европейского союза, прежнего и нынешнего, учредительные договоры не содержали и не содержат положений о его юридической квалификации, предоставив доктрине труд по выработке определения сущности и природы этого объединения.

Если воспользоваться известными понятиями «федерация» и «конфедерация», оказывается, что ни одно из этих двух понятий полно не отражает природы и сущности Союза, который, по нашему мнению, представляет собой более чем конфедерацию, не становясь при этом федеративным государством.

Он более чем конфедерация, потому что, например, обладает постоянной институциональной структурой. Лиссабонский договор в число институтов включил Европейский совет, во главе которого находится постоянный (на срок 2,5 года с правом переизбрания) председатель. Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности приобретает по договору функции министра иностранных дел.

Право ЕС обладает верховенством по отношению к внутреннему праву членов. Нормы права ЕС чаще всего принимаются по предложению Комиссии квалифицированным большинством в Совете и совместным решением с Европейским парламентом. Существует институт гражданства Европейского союза. Граждане ЕС имеют право свободного передвижения в границах Союза, а также обладают определенными политическими правами (право избирать и быть избранными на муниципальных и общеевропейских выборах в любом государстве ЕС). Полномочия Союза распространяются на ряд важных областей. Существует общая валютная политика в пределах зоны евро (в 2015 г. 18 государств), осуществляемая Европейским центральным банком, как это происходит в федеративном государстве. С 1970 г. интеграционное объединение обладает собственными финансовыми ресурсами (бюджетом), отличными от добровольных взносов государств.

В то же время ЕС еще и не федерация, поскольку Союз состоит из суверенных государств. Гражданство Союза является дополнительным к национальному гражданству, поэтому его приобретение или утрата зависят от приобретения или утраты национального гражданства государств-членов. Строго говоря, пока Союз не имеет своей территории и границы, хотя в научном обиходе все чаще говорят о «внешней границе Союза». Фактически территориальная сфера применения права ЕС ограничена государственными территориями и границами стран, входящих в состав ЕС. Сотрудничество в области внешней политики и обороны носит межгосударственный характер. Пока нет ни общесоюзных вооруженных сил, ни полноценной совместной системы охраны границ, ни единой полиции Европейского союза, и в случае необходимости ЕС для решения связанных с этим задач будет опираться на ресурсы государств-членов. К тому же, так же как и проект Конституции, Лиссабонский договор однозначно признал право выхода из Союза государств-членов.

Признаем, что невозможно однозначно классифицировать Европейский союз в рамках двух известных понятий — федерации или конфедерации. В этой связи зарубежные и отечественные юристы классифицировали природу сообществ и Союза как *sui generis*, т.е. явление особого рода.

В связи с трудностями классификации Европейское сообщество и Союз в порядке курьеза именуют, видимо по аналогии с НЛО, «неопознанным политическим объектом», а также «федерацией государств и народов» (автор терминов бывший председатель Комиссии

Жак Делор). В зарубежной правовой литературе их называют также «федерацией суверенных государств». Несмотря на кажущуюся парадоксальность термина, он, как нам кажется, выражает современную сущность ЕС.

Очевидно, что Европейский союз, наднациональное и интеграционное объединение, имеет много юридических и политических черт федерации, субъекты которой сохраняют суверенитет. Федеративная сторона проявляется в наднациональных Европарламенте, Комиссии и Суде, межгосударственная природа — в Совете и Европейском совете.

Итак, учитывая сложную природу Евросоюза, предлагаем называть его федерацией суверенных государств. В то же время из-за отсутствия в теории права промежуточных (переходных) понятий между понятиями «государство» и «международная организация» закономерно предположить, что появление Сообществ, затем Европейского союза ознаменовало очевидное развитие права международных организаций.

Очевидно, что Европейский союз и в обозримом будущем сохранит свою правовую сущность чего-то среднего: он более чем международная организация, но менее чем государство в традиционном смысле.

Отметим, что традиционно отображаемые в специальной литературе черты конфедераций и федераций, государств и международных организаций характерны для законченных форм подобных феноменов теории права и государства. Однако процесс европейского строительства далеко не закончен. Он происходит на наших глазах. Мы наблюдаем Европейский союз в развитии. Может быть, разумнее, исследуя природу ЕС, не «зацикливаться» на общепринятых, традиционных понятиях права и с точки зрения окончательной дефиниции правовой природы ЕС целесообразно остановиться на вышеприведенных рассуждениях и оставить более точные определения будущему.

Контрольные вопросы

1. Можно ли утверждать, что понятие «европейское право» — наиболее часто применяемый синоним понятия «право Европейского союза»?
2. Что такое правовая система Европейского союза?
3. Что такое первичные и вторичные нормы права Европейского союза?
4. Когда возникло европейское право?
5. Что представляет собой Лиссабонский договор в сравнении с Договором о введении Конституции для Европы?

Литература

Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2013.

Бирюков М.М. Европейский союз, Евроконституция и международное право. М., 2006.

Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008.

Европейское право: Учебник для вузов / Под ред. Л.М. Энтина. М., 2011.

Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М., 2000.

Право Европейского союза: Учебник для бакалавров. В 2 т. / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2013.

ГЛАВА 22. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СНГ И СУБРЕГИОНАЛЬНЫХ ГРУПП

22.1. Международно-правовая база функционирования СНГ – 22.2. Союзное государство России и Белоруссии. – 22.3. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). – 22.4. Единое экономическое пространство России, Белоруссии, Казахстана и Украины (ЕЭП «четверки»). – 22.5. ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие).

22.1. Международно-правовая база функционирования СНГ

Международно-правовую основу СНГ составляют договоры и иные нормативные акты, заключенные государствами – членами СНГ между собой. В Содружестве Независимых Государств правовой основой (базой) являются: Соглашение о создании СНГ (8 декабря 1991 г., Минск), подписанное Россией, Белоруссией и Украиной, и Протокол к этому соглашению (21 декабря 1991 г., г. Алма-Ата), в соответствии с которым в состав Содружества вошли еще восемь стран – Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. В декабре 1993 г. к Содружеству присоединилась Грузия, которая в 2008 г. заявила о выходе из СНГ. Согласно установленной процедуре поданная Грузией заявка о выходе из состава СНГ была рассмотрена и удовлетворена; таким образом, с 2009 г. эта страна вне Содружества Независимых Государств. Тем не менее это не означает того, что Грузия не взаимодействует с государствами СНГ, к примеру, взаимовыгодное торгово-экономическое сотрудничество продолжается, внешнеэкономические соглашения не денонсированы.

Соглашением о координационных институтах СНГ от 21 декабря 1991 г. (Алма-Ата) определено, что высшими органами Содружества являются Совет глав государств (СГГ) и Совет глав правительств (СПП), что также закреплено в Уставе СНГ, принятом 22 января 1993 г. Эти

органы уполномочены координировать деятельность государств – участников Содружества в сфере их общих интересов, принимать решения по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики.

Порядок работы СГГ и СПП, организация их заседаний, процедура подготовки и принятия документов определены Правилами процедуры, утвержденными решением СГГ от 17 мая 1996 г.

19 января 1996 г. в Москве Совет глав государств утвердил Положение о флаге и Положение об эмблеме Содружества.

Всего в рамках Содружества Независимых Государств создано 87 органов, в том числе 78 органов отраслевого сотрудничества. К уставным органам Содружества относятся: Совет министров иностранных дел (СМИД), Совет министров обороны (СМО), Экономический совет СНГ, Экономический суд СНГ, Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ (МПА) и т.д.

Решением Совета глав государств СНГ о совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств от 2 апреля 1999 г. утверждена схема органов СНГ.

В соответствии с Положением о Совете министров иностранных дел Содружества Независимых Государств, утвержденным решением СГГ от 2 апреля 1999 г., Совет министров иностранных дел СНГ является основным исполнительным органом, который обеспечивает сотрудничество во внешнеполитической деятельности государств – участников СНГ по вопросам, представляющим взаимный интерес, в период между заседаниями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества и по их поручению принимает решения.

В соответствии с Положением об Экономическом совете Содружества Независимых Государств, утвержденным решением СГГ от 25 января 2000 г., Экономический совет СНГ является основным исполнительным органом, который обеспечивает выполнение соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств о формировании и функционировании зоны свободной торговли и по другим аспектам социально-экономического сотрудничества, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также по поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ.

Экономический суд СНГ в соответствии с Положением об Экономическом суде СНГ, утвержденным Соглашением Совета глав государств от 6 июля 1992 г., создан в целях обеспечения единообразного применения соглашений государств – участников СНГ и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений.

В соответствии с Уставом СНГ Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов.

Решением Совета министров иностранных дел от 23 августа 2005 г. создан Совет постоянных полномочных представителей государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества, который в период между заседаниями СГГ, СГП и СМВД способствует взаимодействию государств в вопросах, представляющих взаимный интерес.

В соответствии с Положением об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, утвержденным Протоколом СГГ от 21 июня 2000 г., Исполнительный комитет СНГ является единым постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом Содружества Независимых Государств.

В соответствии со ст. 34 Устава СНГ на основе соглашений государств-членов о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях могут учреждаться органы отраслевого сотрудничества, которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил такого сотрудничества и способствуют их практической реализации. В состав органов отраслевого сотрудничества входят руководители соответствующих органов исполнительной власти государств-членов.

Итак, Содружество Независимых Государств – это объединение суверенных государств с широкой сферой совместной деятельности и развитой организационной структурой. Для правовой природы СНГ характерным является то, что его общие цели и принципы, компетенция, структура, области общих интересов имеют согласованную договорную основу. Такой основой служат учредительные документы, устав и другие многосторонние акты (договоры, соглашения, решения и т.д.), принятые в рамках СНГ.

Одна из самых важных и приоритетных задач, которую поставили перед собой государства СНГ, – всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств в рамках общего экономического пространства, а также межгосударственная кооперация и интеграция. Экономическое сотрудничество за период существования стран Содружества Независимых Государств осуществлялось под воздействием разных факторов, в том числе снижения объемов взаимного товарооборота России со странами СНГ, сокращения доли товарооборота со странами СНГ и увеличения торговли с третьими

странами, присоединения ряда стран к ВТО (Киргизии, Молдавии, Грузии, Армении, Украины; Россия вступила в ВТО в 2012 г.) и активных переговоров о присоединении к ВТО других стран СНГ, за исключением Туркмении и постепенной экономической и политической переориентации некоторых стран СНГ на Запад (США, ЕС, НАТО).

В Содружестве Независимых Государств интеграционный процесс имеет разноскоростную направленность и разнонаправленный характер. Это выражается в формировании субрегиональных групп в рамках СНГ: Союзное государство России и Белоруссии, ЕврАзЭС/ЕАЭС, ЕЭП, ГУАМ.

22.2. Союзное государство России и Белоруссии

Российская Федерация и Республика Беларусь, руководствуясь волей народов России и Беларуси к единению и опираясь на общность их исторических судеб, заботясь о жизненных интересах своих граждан, будучи убеждены в том, что образование Союзного государства позволит объединить усилия в интересах социального экономического прогресса обоих государств, движимые стремлением продолжить развитие интеграционных процессов, заложенных Договором об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 г., Договором о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г., Уставом Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г., а также реализуя положения Декларации о дальнейшем единении России и Беларуси от 25 декабря 1998 г., подтверждая приверженность целям и принципам Устава ООН и желание жить в мире и добрососедстве с другими государствами, действуя в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, договорились о создании Союзного государства, которое знаменует собой новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство (Договор от 8 декабря 1999 г.).

Союзное государство образовали страны, имеющие друг с другом наиболее тесную кооперацию. Так, для Белоруссии Россия – самый крупный (порядка 60% общего оборота) партнер как по экспорту, так и по импорту. Для России Белоруссия – второй по значимости (по некоторым направлениям после Украины или после Казахстана) партнер в СНГ.

Основными торговыми партнерами Беларуси среди государств – участников СНГ по результатам 2010 г. были Россия и Украина.

Удельный вес России в общем объеме экспорта Беларуси в государства – участники СНГ составил 72,7% и в общем объеме импорта из СНГ – 88%, Украины – соответственно 19 и 9,2%.

Экспорт Беларуси в Россию в 2010 г. увеличился на 46,1% в стоимостном выражении и на 29,2% в натуральном выражении; импорт увеличился на 8% в стоимостном выражении и сократился на 12,9% в натуральном выражении, что привело к уменьшению товарного дефицита на 17,6%.

В соответствии с Договором о создании Союзного государства 1999 г. целями Союзного государства являются:

- обеспечение мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укрепление дружбы, повышение благосостояния и уровня жизни;

- создание единого экономического пространства для обеспечения социально-экономического развития на основе объединения материального и интеллектуального потенциалов государств-участников и использования рыночных механизмов функционирования экономики;

- неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- проведение согласованной внешней политики и политики в области обороны;

- формирование единой правовой системы демократического государства;

- проведение согласованной социальной политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

- обеспечение безопасности Союзного государства и борьба с преступностью;

- укрепление мира, безопасности и взаимовыгодного сотрудничества в Европе и во всем мире, развитие Содружества Независимых Государств.

Для реализации целей Союзного государства созданы: Высший государственный совет, Парламент, Совет министров, Суд, Счетная палата Союзного государства.

Государственную власть в государствах-участниках осуществляют образованные ими в соответствии с их конституциями государственные органы.

С учетом добровольно переданных Союзному государству полномочий каждое государство-участник сохраняет свое государственное

устройство, суверенитет, независимость, территориальную целостность и другие атрибуты государственности.

Государства-участники сохраняют свое членство в ООН и в других международных организациях. Возможность единого членства в международных организациях, других международных объединениях определяется государствами-участниками по взаимной договоренности. Территория Союзного государства состоит из государственных территорий государств-участников. Государства-участники обеспечивают целостность и неприкосновенность территории Союзного государства. В Союзном государстве признаются и защищаются равным образом все формы собственности, признаваемые на территориях государств-участников, обеспечиваются равные права граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом.

Договором 1999 г. также предусмотрено формирование единой денежной системы. Так, согласно договору Союзное государство имеет единую денежную единицу (валюту). Денежная эмиссия осуществляется исключительно единым эмиссионным центром. Введение и эмиссия другой валюты в Союзном государстве, помимо единой денежной единицы, не допускаются. До введения единой денежной единицы и формирования единого эмиссионного центра на территории государств-участников продолжают хождение их национальные денежные единицы. Переход к единой денежной единице (валюте) осуществляется в соответствии со ст. 22 Договора.

Граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. Вопросы приобретения и утраты гражданства государств-участников регулируются их национальным законодательством.

Никто не может стать гражданином Союзного государства без приобретения гражданства государства-участника.

До принятия союзного нормативного правового акта в области гражданства правовое положение граждан Союзного государства регулируется национальными законодательными актами государств-участников, договорами между ними в данной области и Договором о создании Союзного государства 1999 г.

К исключительному ведению Союзного государства относятся:

— создание единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы в пределах территорий государств-участников, равные условия и гарантии для деятельности хозяйствующих субъектов;

- единая денежно-кредитная, валютная, налоговая и ценовая политика;
- единые правила конкуренции и защиты прав потребителей;
- объединенные транспортная и энергетическая системы;
- разработка и размещение совместного оборонного заказа, обеспечение на его основе поставок и реализации вооружений и военной техники, объединенная система технического обеспечения вооруженных сил государств-участников;
- единая торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран, международных организаций и объединений;
- единое законодательство об иностранных инвестициях;
- разработка, утверждение и исполнение бюджета Союзного государства;
- управление собственностью Союзного государства;
- международная деятельность и международные договоры Союзного государства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союзного государства;
- функционирование региональной группировки войск;
- пограничная политика Союзного государства;
- стандарты, эталоны, гидрометеорологическая служба, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография;
- статистический и бухгалтерский учет, единые банки данных;
- установление системы органов Союзного государства, порядка их организации и деятельности, формирование органов Союзного государства.

К совместному ведению Союзного государства и государств-участников относятся:

- принятие в состав Союзного государства других государств;
- координация и взаимодействие в сфере внешней политики, связанные с осуществлением Договора;
- проведение согласованного курса на укрепление Содружества Независимых Государств;
- совместная оборонная политика, координация деятельности в области военного строительства, развитие вооруженных сил государств-участников, совместное использование военной инфраструктуры и принятие других мер для поддержания обороноспособности Союзного государства;
- взаимодействие в международном сотрудничестве по военным и пограничным вопросам, включая реализацию заключенных государствами-участниками международных договоров по вопросам сокращения вооруженных сил и ограничения вооружений;

- взаимодействие в области осуществления демократических преобразований, реализация и защита основных прав и свобод граждан Союзного государства;

- гармонизация и унификация законодательства государств-участников;

- осуществление инвестиционной политики в интересах рационального разделения труда;

- охрана окружающей среды;

- совместные действия в области экологической безопасности, предупреждения природных и техногенных катастроф и ликвидации их последствий, в том числе последствий аварии на Чернобыльской АЭС;

- развитие науки, образования, культуры, создание равных условий сохранения и развития этнической, культурной и языковой самобытности народов;

- формирование общего научного, технологического и информационного пространства;

- согласованная социальная политика, включая вопросы занятости, миграции, условий труда и его охраны, социального обеспечения и страхования;

- обеспечение равных прав граждан в трудоустройстве и оплате труда, в получении образования, медицинской помощи, предоставлении других социальных гарантий;

- борьба с терроризмом, коррупцией, распространением наркотиков и другими видами преступлений.

Договором о создании Союзного государства 1999 г. устанавливается организационно-правовая структура – органы Союзного государства. Высшим органом Союзного государства является Высший Государственный Совет (ВГС). В состав ВГС входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов государств-участников. В заседаниях ВГС участвуют Председатель Совета Министров, Председатели Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства. Высший Государственный Совет в пределах своих полномочий издает декреты, постановления и директивы. Председателем ВГС является один из глав государств-участников на основе ротации, если государства-участники не договорились об ином. Акты ВГС принимаются на основе единогласия государств-участников. Акт не является принятым, если одно из государств-участников высказалось против его принятия. Голосование на заседаниях ВГС от имени государства-участника осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное.

Представительным и законодательным органом Союзного государства является двухпалатный Парламент Союзного государства. Заседания Палаты Союза и Палаты Представителей проводятся на регулярной основе в соответствии с их регламентами. Палата Союза и Палата Представителей заседают раздельно, кроме случаев, предусмотренных их регламентами. Каждая из палат избирает из своего состава Председателя, его заместителя, образует комиссии. Председатель палаты и его заместитель избираются на ротационной основе. Председатель палаты и его заместитель не могут быть гражданами одного государства-участника. Законы Союзного государства принимаются большинством голосов от общего числа членов каждой палаты.

Исполнительным органом Союзного государства является Совет Министров (СМ). В Совет Министров входят Председатель Совета Министров, главы правительств, Государственный секретарь (на правах заместителя Председателя Совета Министров), министры иностранных дел, экономики и финансов государств-участников, руководители основных отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства. Председатель Совета Министров назначается ВГС. Им может быть глава правительства одного из государств-участников на ротационной основе. Функции Совета Министров, его состав, а также порядок его деятельности определяются Положением, утверждаемым ВГС.

Государственный секретарь, руководители отраслевых и функциональных органов управления Союзного государства назначаются и освобождаются от должности ВГС по представлению Председателя Совета Министров. Совет Министров в пределах своей компетенции издает постановления, директивы и резолюции. Решение Совета Министров может быть приостановлено или отменено ВГС. Совет Министров формирует Постоянный Комитет, руководимый Государственным секретарем. Постоянный Комитет является ответственным за подготовку заседаний Высшего Государственного Совета и Совета Министров, координирует работу отраслевых и функциональных органов Союзного государства и их взаимодействие с национальными органами государств-участников, контролирует выполнение принятых ВГС и СМ решений, информирует СМ о положении дел в сферах деятельности отраслевых и функциональных органов Союзного государства, вносит предложения в СМ по выполнению текущих задач развития Союзного государства. Положение о Постоянном Комитете утверждает Высший Государственный Совет по представлению Совета Министров.

Органом Союзного государства, который призван обеспечить единообразное толкование и применение настоящего Договора, нормативных

правовых актов Союзного государства является Суд Союзного государства. В состав Суда входят 9 судей, назначаемых Парламентом Союзного государства по представлению ВГС. Судьи независимы. В составе Суда не должно быть более пяти судей, являющихся гражданами одного государства. Судьи назначаются сроком на шесть лет, и каждые два года происходит обновление трети состава членов Суда. Из числа судей Суд избирает Председателя и его заместителя, которые не могут быть гражданами одного государства-участника. Высший Государственный Совет утверждает Устав и Регламент Суда. Каждое государство-участник, органы Союзного государства могут передавать на рассмотрение Суда любые вопросы, связанные с толкованием и применением настоящего Договора, нормативных правовых актов Союзного государства. Решения Суда принимаются двумя третями голосов от общего числа судей в соответствующем судебном заседании, имеют обязательную юридическую силу и подлежат официальному опубликованию.

Для осуществления контроля за финансами Союзного государства Договором учреждена Счетная палата, состоящая из 11 членов, назначаемых сроком на 6 лет из числа граждан государств-участников, имеющих опыт работы в контрольно-ревизионных и аудиторских организациях, профессионализм и добросовестность которых не вызывают сомнений. Члены Счетной палаты назначаются Парламентом Союзного государства по представлению Совета Министров. Члены Счетной палаты избирают из своего состава Председателя и его заместителя, которые выполняют свои обязанности в течение двухлетнего периода и могут быть переизбраны. При этом Председатель Счетной палаты и его заместитель не могут быть гражданами одного и того же государства-участника. Счетная палата осуществляет контроль за исполнением доходных и расходных статей бюджета Союзного государства по объемам, структуре и целевому назначению, проверку отчетов о доходах и расходах всех органов Союзного государства, устанавливает, являются ли законными полученные доходы и произведенные расходы, а также выясняет, насколько рациональным было управление финансами, контролирует эффективность использования имущества Союзного государства.

Для осуществления целей и принципов Союзного государства его органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, предусмотренные Договором о создании Союзного государства 1999 г., а именно: законы, Основы законодательства, декреты, постановления, директивы и резолюции. Органы Союзного государства также могут принимать рекомендации и заключения.

По предметам исключительного ведения Союзного государства принимаются законы, декреты, постановления и резолюции. Декреты и постановления принимаются органами Союзного государства на основании Договора о создании Союзного государства и законов Союзного государства. Законы и декреты предназначены для общего применения, являются обязательными во всех частях и после их официального опубликования подлежат прямому применению на территории каждого государства-участника.

По предметам совместного ведения Союзного государства и государств-участников принимаются Основы законодательства, директивы и резолюции.

Нормативные правовые акты Союзного государства по предметам совместного ведения Союзного государства реализуются путем принятия национальных нормативных правовых актов государств-участников по соответствующим вопросам. В случае коллизии нормы закона или декрета Союзного государства и нормы внутреннего закона государства-участника преимущественную силу имеет норма закона или декрета Союзного государства. Однако данное положение не применяется к коллизии норм закона или декрета Союзного государства и норм, содержащихся в конституциях и конституционных актах государств-участников. Постановления являются обязательными во всех своих частях для того государства, физического или юридического лица, которому они адресованы. Директивы являются обязательными для каждого государства, которому они адресованы, при сохранении за органами соответствующего государства свободы выбора форм и методов действий. Резолюции являются актом, посредством которого обеспечивается текущая деятельность органов Союзного государства.

С 1998 г. по настоящее время у России и Белоруссии совместный бюджет развития (доли сторон 65 и 35% или соответственно 0,08 и 1,23% расходов национальных бюджетов). За этот счет финансируется развитие пограничной и таможенной инфраструктуры, дизельное автомобилестроение на базе ФПГ «Белрусавто», совместное производство химволокна и т.д.

Договор и Устав Союза России и Белоруссии предполагает создание единого экономического пространства, согласованной программы рыночных реформ, общей инфраструктуры, в том числе объединенных транспортной и энергетической систем, системы связи, унификацию денежно-кредитной, бюджетной и налоговой систем, единое таможенное пространство и т.д.

Принципы формирования единого экономического пространства.

В Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое законодательство. В целях создания единого экономического пространства государства-участники принимают согласованные меры по поэтапному сближению основных социальных и макроэкономических показателей развития и проводят единую структурную политику.

В СГ поэтапно вводится единая денежная единица (валюта) с одновременным созданием единого эмиссионного центра. Главной функцией единого эмиссионного центра является защита и обеспечение устойчивости единой денежной единицы, и эту функцию он осуществляет, взаимодействуя с другими органами СГ и государственными органами государств-участников. Введение единой денежной единицы и формирование единого эмиссионного центра осуществляются на основе соглашения между государствами-участниками.

В СГ осуществляется единая политика в области ценообразования, включая вопросы регулирования цен и тарифов. В СГ действует общий рынок ценных бумаг, предусматривающий их свободное обращение, и создаются соответствующие учреждения по эмиссии ценных бумаг и регулированию фондового рынка. Создается и действует единое законодательство в части обслуживания и погашения внешнего и внутреннего долга, порядка осуществления внешних заимствований и иностранных инвестиций, действуют единые принципы взимания налогов, не зависящие от места нахождения налогоплательщиков на его территории.

Государства – участники СГ проводят единую торговую политику в отношении третьих стран, международных экономических организаций и экономических объединений, применяют единые ставки ввозных и вывозных таможенных пошлин, единые таможенные режимы и единый порядок таможенного оформления и контроля, унифицируют законодательство о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и о защите экономических интересов государств-участников при осуществлении внешней торговли.

Порядок управления упомянутыми и иными едиными элементами инфраструктуры регулируется на основании актов Союзного государства.

Одним из важных направлений интеграционного взаимодействия является реализация межгосударственных программ и проектов в таких областях, как экономика, экология, оборона, социальное развитие.

Экономическая заинтересованность в сотрудничестве двух стран приводит к быстро развивающемуся межрегиональному сотрудничеству. В настоящее время все шесть белорусских областей и г. Минск взаимно сотрудничают с более чем 79 субъектами Российской Федерации. Для развития этого процесса на межгосударственном уровне разработаны и подписаны соответствующие соглашения. В восьми регионах России открыты отделения посольства Белоруссии.

22.3. Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)

Другой субрегиональной группой в рамках СНГ с участием России являлось Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Формированию данного экономического объединения предшествовал ряд подготовительных этапов. В начале было подписано Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (6 января 1995 г.); далее – 20 января 1995 г. – Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан; Кыргызская Республика присоединилась к этим соглашениям 29 марта 1996 г. Тогда же Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. 26 февраля 1999 г. к соглашениям о Таможенном союзе и к названному Договору присоединился и Таджикистан.

В соответствии с Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях были учреждены совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный совет, Интеграционный комитет (постоянно действующий исполнительный орган), Межпарламентская Ассамблея. В декабре 1996 г. Интеграционный комитет был наделен также функциями исполнительного органа Таможенного союза.

Договор о Таможенном союзе можно рассматривать как направление экономической интеграции в рамках тех государств Содружества, которые заявляли о готовности к более тесному экономическому взаимодействию. Объединение ставило перед собой весьма значительные цели: завершить в 1996 г. создание Таможенного союза, сформировать общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы; развивать единые системы: транспортную, энергетическую и информационную; создать платежный союз и гармонизировать национальное законодательство.

К концу 1998 г. завышенные ожидания ускоренных темпов интеграции в рамках данной «пятерки» государств СНГ не оправдались,

поэтому участники Таможенного союза постепенно пришли к пониманию более взвешенного и поэтапного движения по реализации поставленных целей, подписав 26 февраля 1999 г. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве.

В мае 2000 г. на заседании Межгосударственного совета Российская Федерация предложила создать на базе «пятерки» полноценную межгосударственную экономическую организацию с четкой структурой и эффективно действующими интеграционными механизмами. Президенты Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана согласились с концепцией создания международной организации, в рамках которой суверенные государства могли бы эффективно сотрудничать, постепенно продвигаясь к более высоким ступеням интеграции.

10 октября 2000 г. был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (далее – Договор). Членами ЕврАзЭС являются Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и с 2005 г. Узбекистан. Однако в 2008 г. Узбекистан подал заявку на выход из Евразийского экономического сообщества.

Согласно учредительному Договору целями и задачами международной организации ЕврАзЭС являются эффективное продвижение процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, определенных в вышеназванных соглашениях о Таможенном союзе, Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях и Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. Ранее заключенные Договаривающимися Сторонами между собой договоры, а также решения органов управления интеграцией продолжают действовать в части, не противоречащей учредительному Договору.

Обеспечивая преемственность созданных ранее Договаривающимися Сторонами органов управления интеграцией, для выполнения целей и задач Договора в рамках ЕврАзЭС создана организационно-правовая структура, в которую входят:

- Межгосударственный Совет (Межгоссовет);
- Интеграционный Комитет;
- Межпарламентская Ассамблея (МПА);
- Суд Сообщества.

Высшим органом ЕврАзЭС является *Межгосударственный Совет*. В его состав входят главы государств и главы правительств Договаривающихся Сторон. Межгоссовет рассматривает принципиальные

вопросы Сообщества, связанные с общими интересами государств-участников, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей и задач ЕврАзЭС. Межгосударственный Совет дает поручения Интеграционному Комитету, обращается с запросами и рекомендациями к Межпарламентской Ассамблее, с запросами к Суду Сообщества. Своими решениями Межгоссовет может учреждать вспомогательные органы Сообщества.

Межгоссовет собирается на уровне глав государств не реже одного раза в год и на уровне глав правительств не реже двух раз в год. Заседания проводятся под руководством представителя Договаривающейся Стороны, председательствующей в Межгоссовете. Председательство в Межгосударственном Совете и Интеграционном Комитете осуществляется поочередно в порядке русского алфавита каждым государством – членом Сообщества в течение одного года. Порядок председательства в других органах Сообщества определяется соответствующими положениями.

Функции и порядок работы Межгоссовета определяются Положением, которое утверждается Межгоссоветом на уровне глав государств – участников ЕврАзЭС.

Межгосударственный Совет является высшим органом Таможенного союза. Решения по вопросам Таможенного союза принимаются членами Межгоссовета от Договаривающихся Сторон, формирующих Таможенный союз. Особенности порядка работы Межгоссовета при выполнении им функций высшего органа Таможенного союза определяются Положением, утверждаемым Межгосударственным Советом.

Постоянно действующий орган ЕврАзЭС – *Интеграционный комитет*, основными задачами которого являются:

- обеспечение взаимодействия органов ЕврАзЭС;
- подготовка предложений по повестке дня заседаний Межгоссовета и уровню их проведения, а также проектов решений и документов;
- подготовка предложений по формированию бюджета ЕврАзЭС и контроль за его исполнением;
- контроль за реализацией решений, принятых Межгоссоветом.

В целях выполнения своих задач Интеграционный Комитет принимает решения в пределах полномочий, определенных Договором об учреждении ЕврАзЭС, а также делегированных ему Межгосударственным Советом, ежегодно представляет Межгоссовету доклад о положении дел в Сообществе и ходе реализации его целей и задач, отчет о своей деятельности, а также об исполнении бюджета ЕврАзЭС.

Кроме того, Интеграционный Комитет рассматривает меры, направленные на достижение целей Сообщества, в том числе заключение соответствующих договоров и проведение Договаривающимися Сторонами единой политики по конкретным вопросам, и готовит соответствующие предложения, имеет право обращаться с рекомендациями в Межгоссовет, с рекомендациями и запросами в Межпарламентскую Ассамблею и правительства Договаривающихся Сторон, с запросами в Суд Сообщества.

В состав Интеграционного Комитета входят заместители глав правительств Договаривающихся Сторон. Председатель Интеграционного Комитета принимает участие в заседаниях Межгоссовета. Заседания Интеграционного Комитета проводятся не реже одного раза в три месяца.

В период между заседаниями Интеграционного Комитета текущую работу Сообщества обеспечивает *Комиссия Постоянных представителей* (Постпредов) Договаривающихся Сторон при ЕврАзЭС, назначаемых главами государств-участников. Организация работы и информационно-техническое обеспечение Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета возлагаются на Секретариат Интеграционного Комитета (Секретариат). В свою очередь Секретариат возглавляется Генеральным секретарем, который назначается Межгосударственным Советом по представлению Интеграционного Комитета сроком на три года. Генеральный секретарь является высшим административным должностным лицом Сообщества, участвует в заседаниях Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета.

Функции и порядок работы Интеграционного Комитета определяются Положением, утверждаемым Межгосударственным Советом.

Межпарламентская Ассамблея является органом парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС, рассматривающим вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства Договаривающихся Сторон и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС в целях реализации задач Сообщества.

Межпарламентская Ассамблея формируется из парламентариев, делегируемых парламентами Договаривающихся Сторон.

Межпарламентская Ассамблея в пределах своих полномочий:

- разрабатывает Основы законодательства в базовых сферах правоотношений, подлежащие рассмотрению Межгоссоветом;
- принимает типовые проекты, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства;

– может обращаться с рекомендациями к Межгоссовету, с запросами и рекомендациями к Интеграционному Комитету и парламентам Договаривающихся Сторон, с запросами к Суду Сообщества.

Положение о Межпарламентской Ассамблее утверждается Межгосударственным Советом.

Суд Сообщества обеспечивает единообразное применение Договаривающимися Сторонами Договора и других, действующих в рамках Сообщества договоров и принимаемых органами ЕврАзЭС решений, а также рассматривает споры экономического характера, возникающие между Договаривающимися Сторонами по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках Сообщества, дает по ним разъяснения, а также заключения.

После объединения таможенных территорий Договаривающихся Сторон, формирующих Таможенный союз, Суд Сообщества:

– рассматривает дела о соответствии актов органов Таможенного союза международным договорам, формирующим правовую базу Таможенного союза;

– рассматривает дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов Таможенного союза;

– дает толкование международных договоров, формирующих правовую базу Таможенного союза, актов, принятых органами Таможенного союза;

– разрешает споры между Комиссией Таможенного союза и государствами, входящими в Таможенный союз, а также между государствами – членами Таможенного союза по выполнению ими обязательств, принятых в рамках Таможенного союза.

К ведению Суда Сообщества могут быть отнесены и иные споры, разрешение которых предусмотрено международными договорами в рамках ЕврАзЭС.

Суд Сообщества формируется из представителей Договаривающихся Сторон в количестве не более двух представителей от каждой Договаривающейся Стороны. Судьи назначаются Межпарламентской Ассамблеей по представлению Межгосударственного Совета сроком на шесть лет. В рассмотрении дел, основанных на применении или толковании международных договоров, формирующих правовую базу Таможенного союза, актов органов Таможенного союза, а также дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов Таможенного союза участвуют судьи, являющиеся представителями Договаривающихся Сторон, формирующих Таможенный союз.

Правила производства и рассмотрения дел в Суде Сообщества, статус судей Суда Сообщества и организация деятельности Суда Сообщества определяются его Статутом.

ЕврАзЭС как международная организация экономического профиля открыта для всех государств, которые примут на себя обязательства, вытекающие из Договора об учреждении этой организации и других действующих в рамках Сообщества договоров по списку, определяемому решением Межгосударственного Совета, и которые, по мнению членов ЕврАзЭС, могут и намерены эти обязательства выполнять.

Предусмотрена и процедура выхода из состава организации. Любая Договаривающаяся Сторона вправе выйти из состава ЕврАзЭС, предварительно урегулировав свои обязательства перед Сообществом и его членами и направив в Интеграционный Комитет официальное уведомление о выходе из Договора не позднее, чем за 12 месяцев до даты выхода. Прекращение членства наступает в текущем бюджетном году, если уведомление направлено до принятия бюджета Сообщества на следующий бюджетный год. Если уведомление направлено после принятия бюджета на следующий год, то прекращение членства наступает в следующем бюджетном году.

Участие в работе органов ЕврАзЭС Договаривающейся Стороны, нарушающей положения Договора и (или) договоров, действующих в рамках Сообщества, может быть приостановлено решением Межгоссовета. Если эта Договаривающаяся Сторона продолжает нарушать свои обязательства, Межгоссовет может принять решение о ее исключении из Сообщества с даты, которую определяет сам Межгоссовет.

Договором предусмотрен и статус наблюдателя при ЕврАзЭС. Он может предоставляться любому государству или международной межгосударственной (межправительственной) организации в случае обращения с соответствующей просьбой. Решения о предоставлении, приостановке или об аннулировании статуса наблюдателя принимаются Межгосударственным Советом.

Правоспособность. ЕврАзЭС пользуется на территории каждой Договаривающейся Стороны правоспособностью, необходимой для реализации его целей и задач. Организация может устанавливать отношения с государствами и международными организациями и заключать с ними договоры.

ЕврАзЭС пользуется правами юридического лица и для реализации своих целей и задач может, в частности:

- заключать договоры;
- приобретать имущество и распоряжаться им;

- выступать в суде;
- открывать счета и совершать операции с денежными средствами.

Бюджет. Бюджет Сообщества на каждый бюджетный год разрабатывается Интеграционным Комитетом по согласованию с государствами Сообщества и утверждается Межгосударственным Советом. Бюджет Сообщества формируется за счет долевых взносов: 40% вносит Россия, по 15% – Белоруссия, Казахстан и Узбекистан, по 7,5% – Киргизия и Таджикистан.

Основные приоритеты в деятельности ЕврАзЭС. К числу приоритетных направлений в деятельности ЕврАзЭС на ближайшую перспективу относятся:

- транспорт – решение проблемы единых тарифов, увеличение грузопотока, упрощение таможенных процедур, завершение внутригосударственных процедур по подписанным соглашениям, создание транснациональных транспортно-экспедиционных корпораций;

- энергетика – совместное освоение гидроэнергетических комплексов Центральной Азии и решение проблемы снабжения электроэнергией и водопользования, выход на единый энергетический баланс;

- трудовая миграция – социальная защита мигрантов, создание действенной системы регулирования и контроля за миграцией трудовых ресурсов, борьба с сопутствующей миграции преступностью, решение проблем, связанных с уплатой мигрантами и их работодателями налогов;

- аграрно-промышленный комплекс – согласование сельскохозяйственной политики государств ЕврАзЭС, формирование единого продовольственного рынка стран Сообщества, сокращение издержек на транспортировку, хранение, реализацию сельскохозяйственной продукции, образование новых рыночных институтов в этой сфере (страховых, банковских, лизинговых, биржевых и др.);

- торгово-экономические связи – одна из ключевых основ межгосударственных отношений в рамках Евразийского экономического сообщества.

Одно из главных направлений деятельности ЕврАзЭС – обеспечение динамичного развития стран-участниц путем согласования политики социально-экономических преобразований для повышения уровня жизни народов.

Таможенный союз. Развитие Содружества Независимых Государств не всегда соответствовало имеющимся возможностям интеграционного сближения стран – членов СНГ, в этом контексте появилась концепция «разноскоростной» и «разноуровневой» интеграции, которая

позволила отдельным государствам СНГ перейти к более тесной интеграции, не дожидаясь остальных стран-партнеров по Содружеству. Такой подход, как известно, был реализован и в деятельности ЕврАзЭС, которое выросло из «таможенной пятерки» в Евразийское экономическое сообщество. Поэтапное интеграционное развитие позволило перейти от зоны свободной торговли России, Белоруссии и Казахстана к Таможенному союзу этих же стран с 1 января 2010 г., а с 1 января 2012 г. к Единому экономическому пространству трех стран.

Идея создания Таможенного союза явилась альтернативой медленным темпам интеграции в рамках СНГ. Цель формирования Таможенного союза — создание единой таможенной территории, в пределах которой применяются единый таможенный тариф и другие единые меры торговли с третьими странами. Задачи Таможенного союза изложены в Договоре от 6 октября 2007 г. о его создании. Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация в соответствии с Договором от 6 октября 2007 г. учредили Комиссию Таможенного союза — единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза. Правила процедуры Комиссии Таможенного союза являются также правовой основой деятельности Комиссии Таможенного союза.

Высшими органами Союза являются межгосударственные советы на уровне глав государств и глав правительств.

В Межгосударственный Совет на уровне глав государств входят: президенты стран — членов Таможенного союза. В Межгосударственный Совет на уровне глав правительств входят премьер-министры государств Таможенного союза. Стороны Таможенного союза Договором от 6 октября 2007 г. учредили Комиссию Таможенного союза — единый постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза, которую возглавляет Председатель Комиссии Таможенного союза — первый заместитель Председателя Правительства РФ.

Одним из основополагающих условий формирования Таможенного союза, а тем более Единого экономического пространства государств является учет принципов и правил ВТО. Это связано с тем, что по состоянию на 1 октября 2012 г. из стран — участников СНГ Киргизия, Молдавия, Грузия, Армения, Украина и Россия уже являются членами ВТО. Вступление отдельных стран в ВТО предполагает либерализацию международной торговли путем устранения нетарифных ограничений доступа товаров на рынок при последовательном сокращении уровня импортных пошлин. Для государств с неустановившейся рыночной экономикой, низкой конкурентоспособностью собственных товаров и услуг вступление в ВТО должно быть достаточно взвешенным

и продуманным мероприятием, особенно в условиях участия в международной организации – СНГ.

В декабре 2009 г. на неформальном саммите в Алматы президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации утвердили План действий на 2010–2011 гг. по формированию Единого экономического пространства (ЕЭП) трех стран. Он предусматривал разработку и подписание в течение двух лет, к 1 января 2012 г., 20 международных договоров, обеспечивающих создание ЕЭП.

В целях своевременного выполнения этого Плана был утвержден Календарный план формирования правовой базы ЕЭП на 2010–2011 гг., предусматривающий разработку, принятие и введение в действие первого пакета из 14 соглашений до 1 июля 2011 г., и второго пакета из шести документов по ЕЭП – до 1 января 2012 г.

Весь пакет документов, формирующих ЕЭП, был подписан в декабре 2010 г., ратифицирован сторонами и вступил в силу с 1 января 2012 г.

На базе сформированного и функционально «запущенного в действие» Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана создано Единое экономическое пространство. ЕврАзЭС достойно выполнил свою роль и явился фундаментом для ТС и ЕЭП. В этой связи 10 октября 2014 г. в ходе заседания межгосударственного совета ЕврАзЭС на саммите стран СНГ в Минске были подписаны документы о ликвидации ЕврАзЭС.

22.4. Единое экономическое пространство России, Белоруссии, Казахстана и Украины (ЕЭП «четверки»)

23 февраля 2000 г. появилась новая интеграционная инициатива стран СНГ – формирование Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Украины, Белоруссии и Казахстана. Межгосударственное соглашение о ЕЭП было подготовлено и подписано в сентябре 2003 г. Единое экономическое пространство – пространство, состоящее из территорий сторон, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающая свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

Основными целями формирования Единого экономического пространства являются:

- эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда;
- создание условий стабильного развития структурной перестройки экономики Сторон в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- проведение согласованной налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой, таможенной и тарифной политики;
- развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем;
- создание общей системы мер государственной поддержки развития приоритетных отраслей экономики, производственной и научно-технологической кооперации.

Стороны согласовывают основные направления и этапы структурной перестройки экономики государств-участников, обеспечивающие эффективное использование производственного потенциала, формирование благоприятного инвестиционного климата, поддержку высокоэффективных производств, проведение согласованной антимонопольной, налоговой и финансовой политики, а также создание условий для добросовестной конкуренции в рамках Единого экономического пространства. Стороны создают необходимые условия для стабильного экономического развития предприятий оборонного комплекса государств-участников, осуществляют согласованную государственную поддержку их приоритетных отраслей и производств, эффективную конверсию и реформирование предприятий оборонного комплекса.

Государства-участники будут стремиться предоставлять друг другу на взаимной основе национальный режим доступа на рынок услуг. Стороны постепенно устраняют имеющиеся ограничения доступа на национальные рынки услуг в рамках Единого экономического пространства для юридических и физических лиц государств-участников.

Стороны обеспечат свободное передвижение граждан государств-участников внутри Единого экономического пространства, что предполагает отмену любой дискриминации в отношении граждан Сторон и создание унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда и занятости.

Стороны продолжают последовательную либерализацию валютной политики в части отмены ограничений на использование валюты других государств по текущим операциям, введение единого обменного курса национальной валюты по текущим операциям платежного баланса,

допуск банков-нерезидентов на внутренние валютные рынки, отмену ограничений на ввоз и вывоз национальной валюты уполномоченными банками.

Инициатива интеграции четырех наиболее экономически развитых постсоветских государств была вызвана неудовлетворенностью реальными процессами хозяйственного взаимодействия в СНГ. Это относилось и ко всему Содружеству, и к региональным союзам с участием России, таким как Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) и Союзное государство России и Белоруссии (СГРБ). Создать ЕЭП договорились президенты четырех стран – России, Украины, Белоруссии и Казахстана, подписавшие в Москве специальное заявление. В документе говорилось о необходимости проведения согласованной экономической политики, гармонизации законодательства и создании единой регулирующей комиссии по торговле и тарифам. Конечной целью работы было объявлено учреждение организации региональной интеграции.

ЕЭП замышлялось как прообраз Экономического союза стран СНГ, в котором мощная «четверка» могла бы стать ядром и локомотивом интеграционных процессов.

В этой связи важная роль отводилась межгосударственной Комиссии по тарифам и торговле, не зависимой от национальных правительств. Она должна была придать обязательность решениям, принимаемым в «четверке», и способствовать их выполнению.

Другой важной мотивацией разработчиков проекта ЕЭП была, очевидно, необходимость реакции на ожидавшееся расширение Евросоюза. Прогнозы последствий этого расширения показывали, что условия торговли стран СНГ с партнерами в Центральной и Восточной Европе осложнятся, а конкурентоспособность Содружества на объединенном рынке ЕС снизится.

И, наконец, третьим важным мотивом появления проекта ЕЭП следует, по-видимому, считать еще одну попытку привлечь Украину к процессам евразийской интеграции. Все предыдущие усилия в этом направлении были неудачными. Несмотря на перспективу получения солидных преференций, включая низкие цены на энергоносители и льготные транспортные тарифы, Украина не подписывала Устав СНГ, игнорировала приглашения в ЕврАзЭС и в Союз России и Белоруссии, а в Договоре об экономическом союзе от 1993 г. предпочитала ассоциированное членство, поддерживая лишь идею создания зоны свободной торговли. Украинская сторона всегда категорически возражала против любых межгосударственных союзов, если в их составе была Россия, акцентируя свою заинтересованность в сближении с ЕС.

С теоретической точки зрения ЕЭП может возникать, расширяться, сужаться, исчезать, т.е. находиться в постоянном движении и развитии.

Единое экономическое пространство может охватывать как несколько стран, государств, так и разобщенные анклавов одного и того же государства (Калининградская область отделена двумя границами от России, но входит в Российское экономическое пространство).

Говоря об этой инициативе, по мере продвижения проекта ЕЭП его изначальное содержание выхолащивалось и запутывалось, сталкиваясь с противоречивыми интересами участников. Уже на стадии подготовки концепции и четырехстороннего соглашения о формировании ЕЭП практически перестали упоминать о конечной цели объединения – организации региональной интеграции. В дальнейшем страны отказались от идеи совместного вступления в ВТО единым таможенным союзом и продолжали вести переговоры сепаратно. Трудноразрешимой проблемой стало учреждение в ЕЭП регулирующей комиссии, которую трактуют как некий наднациональный орган. Давно нет и упоминания о возможности создания общей валюты.

Подписав рамочное Соглашение о создании ЕЭП в сентябре 2003 г., украинская делегация внесла в текст оговорку, что Украина будет участвовать в проекте Единого экономического пространства «в пределах, соответствующих Конституции Украины». Фактически речь шла только о зоне свободной торговли. Остальные страны были вынуждены принять это условие – без Украины проект ЕЭП «рассыпался» бы в самом начале.

На ратификацию соглашения ушло полгода, а дальше началась подготовка законодательной базы. На этой стадии разработчики опять «споткнулись» о позицию Украины, не желавшей подписывать Кодекс ЕЭП и одобрявшей только 29 из 93 соглашений. Да и это решение подкреплялось односторонними экономическими уступками со стороны России.

Одним из важнейших этапов в развитии Единого экономического пространства является окончательное завершение строительства Таможенного союза государств ЕЭП (России, Белоруссии и Казахстана) и переход к реализации планов по формированию собственно Единого экономического пространства.

С 1 января 2010 г. начался отсчет в деятельности Таможенного союза, который создали страны Организации регионального сотрудничества ЕЭП с введения единого таможенного тарифа. Таможенный контроль на внутренних границах Союза по большинству товаров был снят еще 1 июля предыдущего года. При этом для Казахстана действовал

в течение года переходный период, в течение которого по 406 товарным группам применялись пониженные импортные пошлины.

Участники Союза продолжили работу по формированию Единого экономического пространства, в рамках которого создаются более благоприятные условия для ведения бизнеса и условия для перестройки экономики. Была сформирована договорно-правовая база, необходимая для запуска Единого экономического пространства с 1 января 2012 г., которая предоставила трем странам целый ряд преимуществ. Таким образом, с 1 января 2012 г. дан старт фактической реализации Единого экономического пространства.

ЕЭП открыто для вступления и других стран. Для вступления в Единое экономическое пространство страна должна ратифицировать документы:

- Соглашение о согласованной макроэкономической политике;
- Соглашение о единых принципах регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
- Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, транспортировки газа;
- Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования.

9 декабря 2010 г. Россия, Казахстан и Беларусь подписали все 17 документов по созданию Единого экономического пространства. «Мы констатируем создание единого экономического пространства», – подчеркнул А. Лукашенко. 21 декабря 2010 г. нижняя палата парламента Белоруссии, а 22 декабря верхняя палата ратифицировали документы по созданию ЕЭП. 18 ноября 2011 г. в Москве президент России, президент Белоруссии и президент Казахстана подписали документы следующего этапа интеграции:

- Декларацию о Евразийской экономической интеграции;
- Договор о Евразийской экономической комиссии;
- Регламент работы Евразийской экономической комиссии.

В Декларации о Евразийской экономической интеграции заявляется о переходе с 1 января 2012 г. к следующему этапу интеграционного строительства – Единому экономическому пространству, основанному на нормах и принципах Всемирной торговой организации и открытому на любом этапе своего формирования для присоединения других государств. Конечная цель – создание к 2015 г. Евразийского экономического союза. 29 мая 2014 г. в Астане был подписан договор о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на базе Таможенного союза и ЕЭП. Договор о создании ЕАЭС был ратифицирован всеми

его участниками накануне минского саммита в октябре 2014 г. Россия завершила процесс ратификации договора 1 октября, а Белоруссия и Казахстан – 9 октября. Договор о ЕАЭС вступил в силу с 1 января 2015 г. Первоначально в Союз вошли Россия, Казахстан и Белоруссия, затем присоединились Армения и Киргизия.

22.5. ГУАМ (Организация за демократию и экономическое развитие)

Начало партнерству Грузии, Украины, Азербайджана и Молдавии в рамках «неформальной консультативной структуры» ГУАМ было положено в октябре 1997 г. на встрече президентов этих стран, состоявшейся в Страсбурге в ходе саммита Совета Европы. Государства – участники Объединения ГУАМ – Азербайджанская Республика, Грузия, Республика Молдова и Украина, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к поддержанию мира, безопасности, развитию добрососедских и дружественных отношений между государствами, в частности положениями Устава ООН, заключительного акта СБСЕ, Парижской хартии для новой Европы и Хартии европейской безопасности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), подтверждая приверженность целям и принципам сотрудничества, определенным в Ялтинской хартии ГУУАМ от 7 июня 2001 г. и в иных основополагающих документах, принятых в рамках Объединения, с целью претворения в жизнь положений Кишиневской декларации «Во имя демократии, стабильности и развития» от 22 апреля 2005 г., подтверждая приверженность демократическим нормам и ценностям, а также стремление продолжать движение по пути европейской интеграции, выражая глубокую озабоченность в связи с продолжающимися неурегулированными конфликтами и возрастающими угрозами безопасности, включая исходящие из конфликтных зон, особенно угрозами международного терроризма, агрессивного сепаратизма и экстремизма и связанными с ними иными опасными явлениями, отмечая возрастающую роль в общеевропейских процессах регионального сотрудничества на основе взаимного уважения суверенных прав государств и подчеркивая, что такое сотрудничество способствует развитию демократии в целях укрепления безопасности и стабильности, экономического развития, культурного и социального процветания, выражая стремление утверждать демократические ценности во всех сферах их деятельнос-

ти и в жизни общества, неукоснительно соблюдать права человека, укреплять дух доверия и толерантности, безоговорочного приоритета верховенства права как во внутренних, так и в международных делах, основываясь на исторически сложившихся связях их народов, стремясь к дальнейшему углублению всестороннего сотрудничества, считая, что их взаимодействие выходит на качественно новый уровень, договорились преобразовать Объединение ГУАМ в международную региональную организацию под названием «Организация за демократию и развитие – ГУАМ», именуемую «ГУАМ». После присоединения Узбекистана в апреле 1999 г. группировка стала называться ГУУАМ, после его выхода из группировки в 2005 г. – опять ГУАМ. 29 декабря 2005 г. Узбекистан денонсировал документы, подписанные в рамках ГУУАМ:

- Ялтинскую хартию;
- Меморандум по содействию торговле и транспортировке;
- Соглашение о взаимной помощи и сотрудничестве в таможенных делах между правительствами государств – участников ГУУАМ.

Сами участники этой группировки склонны называть ГУАМ организацией за демократию и экономическое сотрудничество. После своего создания ГУАМ практически бездействовала до 2005 г.

В 2001 г. ГУАМ получила статус международной региональной организации. На саммите в Ялте 6–7 июня 2001 г. был подписан Устав ГУАМ.

Основными вопросами саммитов ГУАМ в последние годы были урегулирование региональных конфликтов и координация усилий по обеспечению энергетической безопасности.

В институциональном становлении ГУАМ прошла несколько этапов:

1. Консультативный форум ГУАМ. Был основан 10 октября 1997 г. в рамках саммита Совета Европы в Страсбурге.

2. Объединение ГУАМ. Было основано 7 июня 2001 г. с подписанием Ялтинской хартии ГУУАМ в рамках саммита глав государств.

3. Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ. Создана 23 мая 2006 г. на Киевском саммите ГУАМ, в ходе которого главы государств подписали Устав Организации.

Согласно Уставу основными целями ГУАМ являются: утверждение демократических ценностей, обеспечение верховенства права и уважения прав человека; обеспечение устойчивого развития; укрепление международной и региональной безопасности и стабильности; углубление европейской интеграции для создания общего пространства

безопасности, а также расширение экономического и гуманитарного сотрудничества; развитие социально-экономического, транспортного, энергетического, научно-технического и гуманитарного потенциала; активизация политического взаимодействия и практического сотрудничества в сферах, представляющих взаимный интерес.

Структура Организации включает в себя Совет и Секретариат. Совет является основным органом Организации. Он проводит свою работу на уровнях глав государств (саммит), министров иностранных дел, национальных координаторов и постоянных представителей.

В соответствии с решениями Киевского саммита ГУАМ в Киеве создан постоянно действующий Секретариат Организации, возглавляемый Генеральным секретарем. До создания Секретариата его функции исполнял Информационный офис ГУАМ в Киеве. Функции и порядок работы Секретариата определяются Уставом, финансовыми положениями, Правилами процедуры и Положением о Секретариате. По решению Совета министров иностранных дел (СМИД) могут создаваться рабочие и вспомогательные органы на постоянной или временной основе, а также проводиться встречи представителей соответствующих министерств и (или) ведомств Сторон.

Согласно ст. 5 Устава СМИД:

- обеспечивает выполнение решений и рекомендаций, принятых Советом глав государств (СГГ ГУАМ);
- проводит консультации в области внешней политики по вопросам, представляющим взаимный интерес;
- создает и определяет функции и порядок работы рабочих и вспомогательных органов ГУАМ для выполнения конкретных задач;
- рассматривает и принимает решения по текущим вопросам деятельности ГУАМ;
- утверждает бюджет ГУАМ на следующий год;
- рассматривает проект повестки дня СГГ;
- рассматривает и решает другие вопросы, предусмотренные Уставом организации.

СМИД проводит свои заседания, как правило, два раза в год.

В организационно-правовой структуре ГУАМ есть Совет национальных координаторов (СНК) и Совет постоянных представителей (СПП). Их функции также регламентированы Уставом ГУАМ; в частности, Совет национальных координаторов (СНК, ст. 6 Устава) обеспечивает взаимодействие в рамках ГУАМ, подготовку заседаний СГГ и СМИД. Национальные координаторы назначаются министрами иностранных дел Сторон. СНК проводит свои заседания, как правило,

четыре раза в год; на постоянной основе проводит работу по обеспечению деятельности ГУАМ, в том числе:

- рассматривает ход выполнения решений вышестоящих органов;
- рассматривает и согласовывает проекты повестки дня заседаний, решений и других документов, которые будут приниматься на заседаниях вышестоящих органов;
- участвует в подготовке и проведении заседаний вышестоящих органов;
- принимает решения в пределах своих полномочий по вопросам, связанным с деятельностью ГУАМ.

В состав СПП входят постоянные представители Сторон с постоянной аккредитацией при ГУАМ по месту нахождения ее Секретариата.

Секретариат осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности ГУАМ, руководствуясь настоящим Уставом и решениями Совета. Секретариат функционирует под руководством Генерального секретаря. Сотрудники Секретариата выполняют свои функции в качестве международных должностных лиц. При выполнении своих обязанностей Генеральный секретарь и персонал Секретариата представляют ГУАМ. Они не могут запрашивать или принимать указания от какой-либо Стороны или органа за рамками ГУАМ, которые могут воспрепятствовать выполнению их международной миссии. Секретариат готовит и представляет Совету ежегодные отчеты о своей деятельности, а также о деятельности ГУАМ для утверждения СМИД. Местом нахождения Секретариата ГУАМ является Киев.

Как международная организация ГУАМ является субъектом международного права. Председательство в ГУАМ осуществляется одной из Сторон, как правило, сроком на один год, по принципу ротации в порядке английского алфавита названий государств-членов. Председательствующая Сторона обеспечивает надлежащую работу ГУАМ в соответствии с Уставом и решениями Совета, координирует все мероприятия, осуществляемые в рамках ГУАМ, а также обеспечивает выполнение принятых решений.

ГУАМ имеет собственный бюджет, который формируется и исполняется в соответствии с финансовым положением ГУАМ. Бюджет утверждается решением СМИД. Расходы, связанные с организационно-техническим обеспечением мероприятий в рамках ГУАМ, покрываются принимающей Стороной.

Решения в органах ГУАМ принимаются при участии всех Сторон на основе консенсуса путем согласования без проведения голосования.

Решения вступают в силу с даты их принятия, если ими не предусмотрен иной порядок.

ГУАМ открыта для вступления других государств, которые обязуются соблюдать положения настоящего Устава, а также Ялтинской хартии ГУУАМ 2001 г. и Кишиневской декларации глав государств ГУАМ «Во имя демократии, стабильности и развития» 2005 г.

Решение вопроса о приеме в ГУАМ новых членов принимается СГГ ГУАМ консенсусом по представлению СМИД на основании официального обращения заинтересованного государства, направляемого председательствующей Стороне. Членство в ГУАМ государства, нарушающего положения настоящего Устава и (или) систематически не выполняющего взятые обязательства по международным договорам и документам, заключенным в рамках ГУАМ, может быть приостановлено решением СГГ по представлению СМИД, которое принимается по принципу «консенсус минус один голос». Если это государство продолжает нарушать свои обязательства, то СГГ может принять решение о его исключении из ГУАМ с даты, которую определяет СГГ. Членство в ГУАМ может быть восстановлено решением СГГ по представлению СМИД.

Стороны назначают своих постоянных представителей при ГУАМ в соответствии с их национальным законодательством. Постоянные представители Сторон имеют статус дипломатического персонала в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. ГУАМ пользуется на территории всех Сторон привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для выполнения функций и достижения целей ГУАМ. Объем таких привилегий и иммунитетов определяется отдельным международным договором. Официальными и рабочими языками ГУАМ являются английский и русский.

Депозитарием Устава организации является Украина.

Координация сотрудничества на отраслевом уровне возлагается на рабочие группы. Рабочие и вспомогательные органы Организации, действующие на постоянной или временной основе, создаются по решению Совета министров иностранных дел.

С целью развития сотрудничества деловых кругов в Организации действует Деловой совет ГУАМ.

В 2004 г. учреждена Парламентская ассамблея ГУАМ, в состав которой входят три комитета: политический; торгово-экономический; по вопросам науки, культуры и образования.

Государства – члены ГУАМ взаимодействуют в рамках международных организаций, в частности ООН и ОБСЕ. В 2003 г. ГУАМ был предоставлен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН.

ГУАМ активно сотрудничает с другими государствами. В соответствии с Рамочной программой ГУАМ – США по содействию торговле и транспортировке, обеспечению пограничного и таможенного контроля, борьбе с терроризмом, организованной преступностью и распространением наркотиков государствами ГУАМ при содействии США, экспертов Болгарии, Румынии и Венгрии был реализован ряд совместных проектов. В частности, создан Виртуальный центр ГУАМ по борьбе с терроризмом, организованной преступностью, распространением наркотиков и другими опасными видами преступлений. В данный момент проводится работа по реализации Проекта по содействию торговле и транспортировке.

Катализатором сближения стран ГУАМ стали проекты международного сотрудничества в освоении углеводородных ресурсов Каспия и экспорте сырья по создаваемому евразийскому транспортному коридору – ТРАСЕКА. Вместе с тем это объединение или по крайней мере его устойчивое ядро в составе Киева, Баку и Тбилиси имеет и политическую основу. Ее составляет стратегический курс государств ГУАМ на последовательную интеграцию в евроатлантическое сообщество. Это в свою очередь во многом определяет их политику на пространстве СНГ, в том числе отношение к России.

Участники группировки, оценивая СНГ и перспективы его развития, не проявляют серьезной заинтересованности в расширении сферы многостороннего сотрудничества. Пользуется поддержкой линия Киева на ограничение взаимодействия в Содружестве областью экономики, хотя в последнее время растущая угроза международного терроризма и экстремизма побудила страны ГУАМ включиться в антитеррористическое сотрудничество в формате всего Содружества.

Декларируемая в качестве одной из целей ГУАМ взаимная поддержка в урегулировании конфликтов на своих территориях (Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах, Приднестровье) сводится к более или менее согласованным усилиям по изменению сложившихся переговорных форматов с целью ограничить влияние Москвы «европейским фактором». При этом, однако, позитивная миротворческая роль России открыто под сомнение не ставится.

В стремлении составляющих «ядро» ГУАМ стран все более заметен военный акцент, пронатовская ориентация. Конкретные заявления о намерении вступить в НАТО прозвучали со стороны Азербайджана и Грузии; Киев и Баку декларировали готовность предоставить в распоряжение альянса военные объекты и базы.

Внутри ГУАМ есть противоречия. Один из моментов – выбор приоритетных маршрутов транспортировки нефти. Предполагаемая прокладка трубопровода через Грузию на Турцию минимизирует возможность подключения Украины и Молдавии к «каспийской трубе».

В рамках ГУАМ активно прорабатывается вопрос о создании зоны свободной торговли.

Вызывают определенный интерес и привлекают внимание процесс формирования рынка углеводородного сырья Каспийского и Центрально-Азиатского регионов, а также проекты создания транспортно-энергетических коридоров в обход территории России (ТРАСЕКА, ИНОГЕЙТ). В этом плане целесообразно проработать возможность присоединения России к ТРАСЕКА в качестве наблюдателя и продолжать участие в том же качестве в программе ИНОГЕЙТ, а также в транспортировке углеводородов из Азербайджана, Казахстана и Туркмении. В развитие этого направления сотрудничества страны ГУАМ намерены предложить партнерам новый маршрут доставки грузов с Запада на Восток и наоборот в обход России.

Иными словами, ГУАМ предлагает шире использовать транспортный коридор Восток–Запад, который пролегает вне южных границ России. География маршрута охватывает территории центральноазиатских стран, Азербайджана, Грузии и далее Украины и Молдавии с выходом на Центральную Европу.

Один из проектов Европейского союза по строительству трубопровода из государств Центральной Азии – Набуко. После длительных колебаний Евросоюз поддержал проект строительства транскаспийского газопровода (проект Набуко), который проходит в обход России и связывает ЕС со Средней Азией. Соответствующие документы были подписаны в Брюсселе комиссаром Еврокомиссии по энергетике с министрами пяти стран, по территориям которых пройдет западная часть нового газопровода: Турции, Болгарии, Румынии, Венгрии и Австрии.

Наиболее последовательным сторонником развития группировки остается Украина, претендующая на роль лидера «четверки», пытающаяся найти доступ к альтернативным российским источникам энергоснабжения.

Вопросы для обсуждения

1. Договорно-правовая база функционирования СНГ и развития межгосударственного сотрудничества.
2. Организационно-правовая структура СНГ: уставные и отраслевые органы СНГ.

3. Договорно-правовая база, обеспечивающая строительство Союзного государства России и Белоруссии.
4. Международно-правовое обеспечение деятельности ЕврАзЭС: организационно-правовая структура и принципы функционирования организации.
5. ЕЭП: организационно-правовая структура, основные цели и задачи соглашения о ЕЭП.
6. Договорно-правовая основа деятельности ГУАМ: цели и задачи организации, направления сотрудничества.

Литература

Мантусов В.Б. Экономическое взаимодействие стран Содружества Независимых Государств. Современное состояние, проблемы и перспективы: Учебно-аналитическое пособие. М., 2010.

Мантусов В.Б. Интеграционные процессы в Содружестве Независимых Государств (Основные направления развития субрегиональных групп): Монография. М., 2012.

Мантусов В.Б. Международная экономическая интеграция в современных мирохозяйственных отношениях: Учебное пособие для студентов вузов. М., 2011.

Татаринцев В.М. Двусторонние отношения России со странами СНГ: Монография. М., 2011.

Ярышев С.Н. Единое экономическое пространство в системе международного экономического права. М., 2010.

ГЛАВА 23. МИРНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

23.1. Понятие международного спора. – 23.2. Правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров. – 23.3. Мирные средства разрешения международных споров. – 23.4. Роль международных организаций в деле мирного разрешения международных споров. – 23.5. Мирное урегулирование споров в рамках общеевропейского процесса. – 23.6. Мирное урегулирование споров в рамках Содружества Независимых Государств.

23.1. Понятие международного спора

Понятие «международный спор» обычно используется для обозначения взаимных претензий между государствами. В основе международных споров лежит целый ряд факторов экономического, социально-политического, идеологического, военного, международно-правового характера. В самом общем виде международный спор можно рассматривать в качестве специфического политико-правового отношения, возникающего между двумя или большим числом субъектов международного права и отражающего лежащие в основе этого отношения противоречия.

С момента возникновения спора и в течение всего периода его существования участники спора должны действовать согласно принципу мирного разрешения международных споров, который является общепризнанным императивным принципом международного права.

В Уставе ООН для квалификации конфликтных отношений используются понятия «спор» и «ситуация».

Понятие «ситуация», которая может привести к трениям между государствами или вызвать спор между ними и которая может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, в Уставе ООН не определяется, как не определяется и понятие «спор».

Согласно доктрине международного права, практике Совета Безопасности и Международного суда ООН спор имеет место в том случае, когда государства взаимно предъявляют претензии по поводу

одного и того же предмета спора. Ситуация же имеет место тогда, когда столкновение интересов государств не сопровождается взаимным предъявлением претензий, хотя и порождает трения между ними. «Ситуация» — более широкое понятие, чем «спор». Общим признаком, характеризующим как спор, так и ситуацию, является столкновение интересов государств.

Различают два вида споров и ситуаций: продолжение одних угрожает международному миру и безопасности, продолжение других не сопряжено с такой угрозой. В свете целей ООН важнее улаживать споры и ситуации первого вида. Вместе с тем, исходя из тех же целей, всякие споры и ситуации должны быть улажены, ибо и те из них, которые не угрожают международному миру и безопасности, все же вызывают международные трения, а для поддержания дружественных отношений и сотрудничества между государствами необходима ликвидация любых международных трений.

Устав ООН не устанавливает критериев разделения спора и ситуаций на две указанные категории, предоставляя решение этого вопроса Совету Безопасности. В ст. 34 Устава говорится: «Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Такие критерии, очевидно, и не могли быть установлены, поскольку решение вопроса о том, представляет ли спор или ситуация угрозу международному миру и безопасности, обусловлено конкретными обстоятельствами каждого спора или ситуации, а также зависит от характера вне политики спорящих либо вовлеченных в ситуацию сторон.

Во всяком случае несомненно то, что принцип мирного решения международных споров распространяется на все международные споры и ситуации независимо от того, угрожают они или нет международному миру и безопасности.

Правовые последствия, вытекающие из квалификации Советом Безопасности ООН конфликта в качестве «спора» или «ситуации», не одинаковы. На основании п. 3 ст. 27 Устава ООН постоянный член Совета Безопасности, являющийся стороной в споре, должен воздержаться от голосования при принятии решения на основании гл. VI и п. 3 ст. 52 Устава. Это положение не относится к ситуациям. Согласно п. 1 ст. 36 Устава ООН Совет Безопасности может рекомендовать процедуру и методы урегулирования как спора, так и ситуации, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного

мира и безопасности. В соответствии со ст. 37 и 38 Устава ООН Совет Безопасности может рекомендовать сторонам условия разрешения спора, но не ситуации. Передача дела в Международный суд ООН может иметь место только в отношении спора, но не ситуации.

Международные споры классифицируются по различным основаниям: по объекту или по предмету спора, по степени опасности для международного мира, по географии распространения (локальные, региональные или глобальные), по числу субъектов (двусторонние или многосторонние).

Устав ООН предусматривает определенные процедуры урегулирования нескольких разновидностей международных споров. Среди них: «спор, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности» (ст. 33); «международные споры» (п. 3 ст. 2); «любой спор», т.е. спор, который может и не представлять собой прямой угрозы поддержанию международного мира (ст. 38); «местные споры» (п. 2 и 3 ст. 52); «споры юридического характера» (п. 3 ст. 36).

Какого-либо четкого разграничения между юридическими (правовыми) и политическими спорами в Уставе ООН не содержится.

Вместе с тем в п. 2 ст. 36 Статута Международного суда ООН приводится перечень критериев, дающих представление о том, что следует понимать под спорами юридического характера. Правовыми спорами, подпадающими под юрисдикцию Международного суда ООН, являются споры, касающиеся толкования договора, любого вопроса международного права, наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства, а также споры, касающиеся характера и размеров возмещения за нарушение международного обязательства.

Особое место среди всего разнообразия международных споров занимают территориальные споры, т.е. споры о принадлежности определенного участка территории, которые часто сопровождаются опасными политическими кризисами и вооруженными конфликтами.

23.2. Правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров

В современном международном праве в качестве общепринятого императивного принципа сложился принцип мирного разрешения споров, согласно которому международные споры должны разрешаться исключительно мирными средствами.

На Гаагских конференциях мира 1899 и 1907 гг. была разработана и принята Конвенция о мирном разрешении международных столкновений, которая в определенной мере обобщила и унифицировала правила применения добрых услуг и посредничества, образования и функционирования международных третейских судов и следственных комиссий. Однако в условиях признания допустимости и правомерности вооруженного насилия в международных отношениях обращение к добрым услугам и посредничеству, а также к другим предусмотренным в Конвенции мирным средствам разрешения споров не носило для ее участников юридически обязательного характера. Например, согласно ст. 2 упомянутой Конвенции в случае важного разногласия или столкновения договаривающиеся державы соглашались, «прежде чем прибегнуть к оружию, обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных держав». Оговорка «насколько позволят обстоятельства» делала такое обращение полностью зависящим от усмотрения каждой из спорящих сторон и, следовательно, оно ни в коей мере не является обязательной стадией разрешения споров. Аналогичной оговоркой обуславливалось обращение к третейским судам и следственным комиссиям.

Принятый в 1919 г. Статут Лиги Наций, хотя и предусматривал обязательное применение в определенных случаях отдельных средств мирного разрешения международных споров (третейское и судебное разбирательство, обращение к Совету или Собранию Лиги), не содержал четко сформулированного принципа мирного разрешения международных споров и допускал войну в качестве правомерного средства разрешения споров.

В соответствии со ст. 12 Статута члены Лиги Наций должны были передавать спор, «могущий повлечь за собой разрыв», на третейское или судебное разбирательство или на рассмотрение Совета Лиги. При этом они обязывались не прибегать к войне в течение трехмесячного срока после третейского или судебного решения доклада Совета. Согласно ст. 13, если спорящие государства согласились передавать споры правового характера, не разрешенные дипломатическим путем, на третейское или судебное разбирательство, другие члены Лиги обязывались не прибегать к войне против той спорящей стороны, которая будет сообразовываться с третейским или судебным решением. Следовательно, война против другой спорящей стороны допускалась! По ст. 15 спор между членами Лиги, могущий повлечь за собой разрыв и не переданный на третейское или судебное разбирательство, должен

был передаваться спорящими сторонами в Совет, и в случае единогласно принятого доклада Совета другие члены Лиги обязывались не прибегать к войне против стороны, сообразующейся с выводами доклада. Иначе говоря, и в этом случае война против другой стороны допускалась. При отсутствии единогласия члены Лиги оставляли за собой право «действовать так, как они считают необходимым для поддержания права и справедливости», т.е. были свободны в выборе между мирными и военными средствами. Согласно ст. 17 в случае отказа члена Лиги выполнять предписанные Статутом обязательства по урегулированию спора Совет мог «принять всякие меры и сделать такие предложения, способные предупредить враждебные действия и привести к разрешению конфликта».

Следующим шагом на пути к признанию принципа мирного разрешения международных споров явилось принятие в 1928 г. Парижского договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакта Бриана — Келлога). В ст. 1 Пакта прямо указывается: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах».

В Уставе ООН принцип мирного разрешения международных споров закреплен в качестве одного из основополагающих императивных принципов современного международного права. Согласно п. 3 ст. 2 Устава «все члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость». Впоследствии содержание этого принципа было развито в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, 1970 г. в соответствии с Уставом ООН, и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.

Существенное значение для утверждения в практике международных отношений принципа мирного разрешения международных споров имело принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1982 г. Манильской декларации о мирном разрешении международных споров, а в 1988 г. — Декларации о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области. Оба документа, признавая ответственность государств за предотвращение и урегулирование споров и ситуаций, вместе с тем подчеркивают важную роль, которую могут сыграть в этой связи ООН и ее органы. Отмечается, что укрепление

такой роли ООН повышает ее эффективность в решении вопросов поддержания международного мира и безопасности. Важной особенностью Декларации 1988 г. является то, что в ней содержатся положения, касающиеся не только урегулирования, но и предотвращения споров, продолжение которых может угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

Юридическое содержание принципа мирного разрешения международных споров составляет совокупность прав и обязанностей государств – участников спора.

Государства обязаны разрешать свои международные споры исключительно мирными средствами. Декларация о принципах международного права 1970 г. гласит: «Каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения... в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ».

Государства не вправе оставлять свои международные споры нерешенными. Это означает, во-первых, требование скорейшего разрешения международного спора и, во-вторых, необходимость продолжения поиска путей урегулирования, если взаимно согласованный спорящими сторонами способ урегулирования не несет позитивных результатов. Под скорейшим разрешением международного спора следует понимать строгое соблюдение согласованных сроков урегулирования. Предусматриваемые некоторыми многосторонними и двусторонними соглашениями сроки передачи споров на урегулирование налагают на спорящие стороны обязанность не ограничиваться каким-либо одним средством или процедурой мирного разрешения спора, а использовать другие средства, если спор не удалось уладить первоначально избранным методом.

Государства должны воздерживаться от действий, способных обострить возникший между ними спор. Речь идет прежде всего о действиях, которые могут затруднить урегулирование споров, создать угрозу для поддержания международного мира и безопасности, а также о действиях, которые могут изменить сложившееся положение в пользу одной из сторон и нанести тем самым ущерб интересам другой стороны.

Государства обязаны урегулировать свои споры на основе международного права и справедливости. Данное требование предполагает применение в процессе разрешения споров основных принципов международного права, соответствующих нормам договорного и обычного права. Согласно ст. 38 Статута Международного суда ООН урегулирование споров на основе международного права означает примене-

ние: а) международных конвенций, как общих, так и специальных, устанавливающих правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международных обычаев как доказательства всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общих принципов права, признанных цивилизованными нациями; г) судебных решений и доктрин наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм. Статья 38 также устанавливает, что обязанность Суда принимать решения по спорам на основе международного права не ограничивает его права разрешать дела *ex aequo et bono* (по справедливости и доброй совести), если стороны с этим согласны.

Государства обладают правом свободного выбора по обоюдному согласию конкретных средств мирного урегулирования возникающих между ними споров и конфликтов. Такое право вытекает из принципов суверенного равенства государств и невмешательства в их внутренние и внешние дела. Это не исключает для государств возможности заблаговременно выразить свое согласие на обязательное применение тех или иных процедур урегулирования возникающих между ними разногласий. Например, в соответствии со ст. 36 Статута Международного суда государства – участники Статута могут в любое время заявить о признании обязательной юрисдикции Международного суда. Это означает, что спор будет рассматриваться Международным судом по требованию одной из сторон в споре, а другая сторона обязана признать эту компетенцию Суда. Это правило действует только в отношениях между государствами, сделавшими такое заявление.

В Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. предусматривается процедура урегулирования споров по вопросу о компенсации ущерба: если переговоры сторон в споре не приводят к разрешению спора в течение одного года, по просьбе любой из сторон спор передается в Комиссию по рассмотрению претензий с чертами согласительного, следственного и арбитражного органа. Решения Комиссии носят рекомендательный характер.

Содержание принципа мирного разрешения международных споров нуждается в дальнейшем развитии путем выработки и принятия как на универсальном, так и на региональном уровне юридических норм, конкретизирующих соответствующий комплекс прав и обязанностей государств.

23.3. Мирные средства разрешения международных споров

Государства — члены ООН приняли на себя обязательство «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира» (п. 1 ст. 1 Устава ООН).

Механизм реализации принципа мирного разрешения международных споров существует в виде системы международно-правовых средств такого урегулирования. Согласно статье 33 Устава ООН государства, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стремиться разрешить спор путем «переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». В приведенной статье названы почти все известные на сегодняшний день средства мирного разрешения споров. Не упомянуты лишь «добрые услуги». Некоторые мирные средства, получившие свое договорно-правовое оформление еще в конце XIX — начале XX в., названы в ст. 33 иначе. Так, под обследованием Устав ООН имеет в виду следственные комиссии и следственную процедуру, а под примирением — согласительные комиссии.

Переговоры. Это наиболее доступное, гибкое и эффективное средство мирного разрешения споров, играющее ведущую роль среди других мирных средств. Такая их роль обусловлена тем, что конкретные цели, состав участников, уровень представительства на переговорах, их организационные формы и прочие процедурные вопросы согласовываются самими спорящими сторонами в соответствии с основными принципами и нормами современного международного права; переговоры должны вестись на равноправной основе, исключая нарушение суверенной воли заинтересованных сторон. Независимо от предмета переговоров они должны начинаться и протекать без каких-либо предварительных ультимативных условий, принуждения, диктата и угроз.

Позитивный исход переговоров может выразиться либо в непосредственном разрешении спора по существу, либо в достижении договоренности о применении иного мирного средства решения спора. Однако если переговоры не привели к определенному соглашению, стороны обязаны продолжить поиск взаимоприемлемого урегулирования разногласий.

Консультации сторон. Как средство мирного урегулирования споров консультации стали применяться после Второй мировой войны, получив международно-правовое закрепление в большом числе двусторонних и многосторонних соглашений. Консультирующиеся стороны могут заранее устанавливать периодичность встреч, создавать консультативные комиссии. Указанные особенности консультаций способствуют поиску компромиссных решений спорящими сторонами, непрерывности контактов между ними, а также реализации достигнутых договоренностей в целях предупреждения возникновения новых споров и кризисных ситуаций. Процедура обязательных консультаций на основе добровольного согласия сторон позволяет использовать двойную функцию консультации: в качестве самостоятельного средства разрешения споров и для предотвращения, профилактики возможных споров и конфликтов, а также в зависимости от обстоятельств как средство достижения спорящими сторонами договоренности о применении других средств урегулирования. Можно считать, что консультации являются разновидностью переговоров.

Консультации могут носить факультативный или обязательный характер. Ряд многосторонних соглашений содержит положения, обязывающие стороны обращаться к консультациям по вопросам цели или в связи с реализацией этих соглашений. Такие положения содержатся, например, в ст. V Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и их уничтожении 1972 г. и в Конвенции 1993 г., предусматривающей аналогичные меры в отношении химического оружия.

Обследование. Это средство мирного урегулирования, к которому прибегают в случаях, когда спорящие стороны расходятся в оценке фактических обстоятельств, вызвавших спор. Для осуществления процедуры обследования стороны создают на паритетных началах международную следственную комиссию, иногда во главе с представителем третьего государства или международной организации. Следственная комиссия должна учреждаться на основании специального соглашения между спорящими сторонами. В соглашении определяются подлежащие расследованию факты, порядок и срок образования комиссии, объем полномочий ее членов, а также место пребывания комиссии, ее право перемещаться, срок, в который спорящая сторона должна будет представить свое изложение фактов, и т.д. Результаты работы комиссии фиксируются в докладе, который должен ограничиваться лишь установлением фактов. За сторонами сохраняется полная свобода воспользоваться выводами следственной комиссии по своему усмотрению.

Учреждение Международной комиссии по установлению фактов предусмотрено, в частности, Дополнительным протоколом I к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. (ст. 90). Цель Комиссии – расследовать любые факты, представляющие собой серьезное нарушение Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительного протокола I, а также содействовать путем оказания добрых услуг восстановлению уважительного отношения к ним.

Придавая большое значение действиям по установлению фактов, Генеральная Ассамблея в 1991 г. приняла Декларацию об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности. Декларация исходит из того, что при исполнении своих функций, связанных с поддержанием международного мира и безопасности, Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее необходимо иметь подробную информацию в отношении любого спора или ситуации.

Декларация определяет порядок создания миссий по установлению фактов. Решения о направлении таких миссий могут принимать Совет или Ассамблея. Для направления таких миссий на территорию любого государства необходимо предварительное согласие этого государства. Декларация рекомендует для организации и проведения миссий пользоваться прежде всего услугами Генерального секретаря ООН, который должен составлять и обновлять списки экспертов, привлекаемых к работе в миссиях. Однако допустимо использовать и какой-либо специальный вспомогательный орган Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи.

Примирение (согласительная процедура). Как средство мирного урегулирования споров примирение, в отличие от обследования, включает не только выяснение фактических обстоятельств, но и разработку конкретных рекомендаций для сторон. При применении согласительной процедуры стороны, как и в случае с обследованием, образуют на паритетных началах международную примирительную комиссию, которая и вырабатывает свои рекомендации.

Выводы согласительной комиссии носят факультативный характер и не являются юридически обязательными для сторон, участвующих в споре. Наиболее подробно порядок создания и функционирования согласительной комиссии изложен в Общем акте о мирном разрешении международных споров 1928 г., пересмотренном Генеральной Ассамблеей ООН в 1949 г.

Акт предусматривает возможность рассмотрения споров как в постоянных, так и во временных согласительных комиссиях, создаваемых

спорящими сторонами. СССР активно использовал согласительные комиссии для разрешения пограничных инцидентов.

Различные варианты согласительной (примирительной) процедуры предусмотрены в Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В 1995 г. в рамках ООН были разработаны Типовые правила по применению споров между государствами (резолюция Генеральной Ассамблеи 50/50 от 11 декабря 1995 г.). Эти Правила могут использоваться в тех случаях, когда государства в письменной форме договорились об их применении. При этом на любой стадии примирительного процесса стороны могут просить Генерального секретаря ООН оказать им помощь в реализации процедуры примирения. Результаты работы созданной на основании Правил комиссии по примирению носят рекомендательный характер.

Добрые услуги. Это действия не участвующей в споре стороны (государства, международной организации, известного общественного или политического деятеля), направленные на установление контактов между спорящими сторонами. Добрые услуги могут оказываться как в ответ на соответствующую просьбу одной или обеих спорящих сторон, так и по инициативе третьей стороны.

Предложение добрых услуг не должно рассматриваться в качестве недружественного акта по отношению к спорящим сторонам. Оказывающий добрые услуги в самих переговорах по разрешению спора непосредственного участия не принимает. Добрые услуги нередко перерастают в посредничество.

Посредничество. Оно предполагает непосредственное участие третьей стороны в мирном разрешении спора. Участвуя в переговорах спорящих сторон, посредник призван всемерно содействовать выработке приемлемого для этих сторон решения спора, вправе предлагать свои варианты такого разрешения, хотя предложения посредника не носят для спорящих сторон обязательного характера.

Добрые услуги СССР, перешедшие затем в посредничество, сыграли позитивную роль в урегулировании индо-пакистанского конфликта и привели к принятию конфликтующими сторонами Ташкентской декларации от 10 января 1966 г.

Со стороны ООН осуществлением функций добрых услуг и посредника, как правило, занимаются Генеральный секретарь ООН или его специальные представители, действующие на основании резолюций Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи ООН.

Регламентация порядка осуществления посредничества содержится в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг.

В современных условиях практику применения вышеприведенных средств разрешения международных споров следует развивать и активно использовать в целях предотвращения и улаживания внутригосударственных конфликтов.

Международный арбитраж. Использование международного арбитража для разрешения споров между государствами берет начало в глубокой древности. Известны многие случаи арбитражного разрешения споров, один из которых относится к истории Древней Греции.

В 445 г. до н.э. в договоре о союзе между Спартой и Афинами стороны обязались не прибегать к войне, если другая сторона хочет передать спор в арбитраж. В 432 г. Спарта обвинила Афины в нарушении этого договора. Когда Афины предложили, чтобы в соответствии с договором спор был передан в арбитраж, Спарта отклонила это предложение и вторглась в Афины. После того как Спарта была разгромлена, утверждалось, что это произошло из-за нарушения ею торжественной клятвы, за что она была наказана богами. После 10 лет войны, в 421 г. до н.э., между сторонами был заключен так называемый Никиев мир, в котором было упомянуто взаимное обязательство не прибегать к войне и передавать все будущие споры в арбитражный суд. Но история повторилась, когда несколькими годами позже на этот раз Спарта потребовала арбитражного разбирательства, ссылаясь на нарушение договора 421 года до н.э., а Афины отказались от этого. Спарта начала боевые действия, в результате которых Афины были разгромлены. Так как последние отказались от арбитража, боги, считали древние, больше не были на их стороне.

Современная история арбитражного рассмотрения споров началась с образования на основе англо-американского Договора о дружбе, торговле и мореплавании 1794 г. («договор Джея») трех смешанных комиссий. В XIX в. было образовано уже более 200 арбитражных судов.

В 1872 г. арбитражный суд, занимавшийся рассмотрением алабамского спора между США и Великобританией, своим решением обязал английское правительство возместить США ущерб в сумме 15,5 млн долл., связанный с продажей англичанами южанам военных кораблей, уничтоживших в период Гражданской войны в Америке (1861—1865 гг.) несколько десятков американских судов. Это решение имело важное значение для определения юрисдикции арбитражных судов.

Международный арбитраж представляет собой добровольно выраженное согласие спорящих передать свой спор на рассмотрение

третьей стороны (третейское разбирательство), решение которой будет обязательным для сторон в споре. Обязательность применения и исполнения решения есть то главное, что отличает арбитражную процедуру от приведенных выше средств мирного урегулирования споров.

Существует два вида арбитражных органов: постоянный арбитраж и временный (арбитраж *ad hoc*). В отличие от постоянного арбитража *ad hoc* создается соглашением сторон, именуемым компромисс, или третейская запись, для рассмотрения данного конкретного спора. Указанное соглашение содержит описание предмета спора, состав суда, его компетенцию, принципы и процедуру арбитражного разбирательства, а также положение о признании сторонами в споре обязательности арбитражного решения.

Важную роль в развитии института арбитража сыграли Гаагские конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. В соответствии с первой из них в 1901 г. была учреждена Постоянная палата третейского суда (ППТС) в Гааге с целью «облегчить возможность обращаться без замедления к третейскому суду в случае международных споров, которые не могли быть улажены дипломатическим путем» (ст. 41), которая формально существует до сих пор. Однако постоянно функционируют только Административный совет и бюро канцелярии Палаты во главе с генеральным секретарем. Каждое из участвующих в конвенциях государств (их в настоящее время около 80) назначает четырех компетентных лиц из числа своих граждан в качестве членов Палаты (арбитров). Россия — член Палаты, и четыре ее юриста-международника образуют национальную группу Палаты. Из общего списка членов Палаты стороны и выбирают арбитров. За время своего существования Палата рассмотрела около 30 межгосударственных споров.

В первой половине 1990-х годов Палата приняла ряд ныне действующих документов, определяющих факультативные правила рассмотрения споров. Среди них можно выделить: Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров между двумя государствами; Факультативные правила арбитражного разрешения споров между двумя сторонами, из которых только одна сторона является государством; Факультативные правила арбитражного рассмотрения споров между международными организациями и государствами; Факультативные правила примирения и др.

Арбитражной практике известны два вида юрисдикции постоянных арбитражей: факультативная и обязательная. В первом случае для передачи спора в арбитражный орган необходимо обоюдное согласие всех сторон, во втором — достаточно требования одной из сторон.

В договорной практике СССР были случаи признания обязательной юрисдикции международного арбитража. Так, Советский Союз являлся участником таких конвенций и договоров, содержащих арбитражную оговорку, как Конвенция о Всемирной метеорологической организации 1947 г., Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г., Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии 1955 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Из международных актов недавнего времени, в которых закреплен принцип обязательного применения арбитража, можно упомянуть Конвенцию о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала 1994 г., Конвенцию против транснациональной преступности 2000 г., Конвенцию ООН против коррупции 2003 г. и др.

Можно выделить три основных способа передачи дела на международное арбитражное разбирательство:

- специальное соглашение (компромисс), передающее существующий спор в арбитраж;
- специальное положение (арбитражная оговорка) в различных договорах, предусматривающее передачу в арбитраж споров, которые могут возникнуть из толкования или применения договора;
- общие арбитражные договоры, предусматривающие передачу в арбитражное разбирательство любых споров, которые могут возникнуть между сторонами (обязательный арбитраж). Стороны нередко оговаривают, что арбитражу не подлежат споры, затрагивающие жизненные интересы, независимость или честь сторон.

Судебное разбирательство. В основе своей судебное разбирательство сходно с третейским. К наиболее существенным факторам, обуславливающим сходство между судом и арбитражем, следует отнести окончательность выносимого решения и его юридически обязательный характер для сторон в споре. Различие между арбитражем и международным судом заключается главным образом в порядке их образования и касается преимущественно способа формирования численного и персонального состава, функционирования и т.д.

Первым постоянным международным судом стала Постоянная палата международного правосудия, Статут которой был принят с образованием Лиги Наций в 1920 г. Палата прекратила свое существование в 1946 г. В настоящее время основным судебным органом международного сообщества является Международный суд ООН. Суд осуществляет свою деятельность на основании Статута Международного суда (Статут – неотъемлемая составная часть Устава ООН), а также Регламента Суда, принятого в 1946 г. и пересмотренного в 1978 г.

Международный Суд состоит из 15 судей, избираемых сроком на девять лет Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности. Состав судей должен обеспечивать представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира.

Сторонами по делам, разбираемым Судом, могут быть только государства. К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, а также все вопросы, предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами.

Для образования судебного присутствия достаточен кворум в девять судей. Однако, как правило, Суд заседает в полном составе. Вместе с тем Суд может по мере надобности создавать камеры в составе трех и более судей для разбора отдельных дел (ст. 26 Статута). Такая камера, например, была создана в 1982—1984 гг. в связи со спором между США и Канадой о разграничении морских пространств в заливе Мэн. Кроме того, в целях ускорения разрешения дел Суд ежегодно образует камеру в составе пяти судей, которая по просьбе сторон может рассматривать и разрешать дела в порядке упрощенного судопроизводства (ст. 29 Статута).

Дела в Суде возбуждаются двумя способами: нотификацией специального соглашения, заключенного между сторонами в споре, либо подачей секретарю Суда одностороннего письменного заявления. В том и в другом случае должны быть указаны стороны в споре и его предмет (п. 1 ст. 40 Статута).

Суд вправе указать, какие меры, по его мнению, должны быть приняты для обеспечения прав каждой из сторон. Сообщение о таких мерах немедленно доводится до сведения Совета Безопасности ООН. Так, получив 9 апреля 1984 г. жалобу Никарагуа против США, Суд 10 мая 1984 г. вынес решение о временных мерах, согласно которому США должны были немедленно прекратить минирование никарагуанских вод и иные посягательства на территориальную целостность или политическую независимость Никарагуа с помощью любых военных или полувоенных действий.

Судопроизводство делится на письменную и устную стадии. Суд устанавливает сроки представления сторонами меморандумов, контр-меморандумов, ответов на них, а также подтверждающих их документов. Устное судопроизводство заключается в прослушивании Судом свидетелей, экспертов, представителей и адвокатов сторон. Слушание дела производится публично, если по решению Суда или по требованию сторон не определен иной порядок. По завершении слушания дела Суд удаляется в совещательную комнату для обсуждения решения. Совещания судей происходят в закрытом заседании и носят конфи-

денциальный характер. Решения принимаются большинством голосов присутствующих судей. В случае разделения голосов поровну голос председателя считается решающим.

Каждый судья имеет право представить в письменном виде особое мнение (мотивированное несогласие с решением), индивидуальное мнение (несогласие с мотивами) или декларацию (краткая констатация несогласия).

Решение оглашается в открытом заседании Суда и имеет обязательную силу только для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. Решение Суда окончательное и может быть обжаловано лишь на основании вновь открывшихся 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 10 лет после вынесения решения.

Суд разрешает споры на основании действующих норм международного права, но может, если стороны с этим согласны, решать дела, исходя из справедливости (*ex aequo et bono*).

В случае если какая-либо сторона в деле не выполнит обязательства, возложенного на нее решением Суда, другая сторона вправе обратиться в Совет Безопасности ООН, который может сделать рекомендации или решить, какие меры принять для приведения решения в исполнение (п. 2 ст. 94 Устава ООН).

За время своего существования Международный суд рассмотрел более 120 спорных дел и вынес около 90 решений, касающихся толкования и применения международных договоров, суверенитета над определенными территориями, делимитации морских пространств и континентального шельфа и др. Довольно широкую известность приобрело его решение от 27 июня 1986 г. по иску Никарагуа против США, в котором Суд признал незаконными военные и полувойенные действия США и обязал их возместить Никарагуа причиненный ущерб. Суд вынес 25 консультативных заключений, представляющих собой мнение международных судей по тому или иному юридическому вопросу и, как правило, носит рекомендательный характер.

Существование Международного суда ООН не исключает возможности создания специальных международных судов на основе других соглашений как универсального, так и регионального характера. В связи с этим можно назвать Международный трибунал по морскому праву, Европейский суд по правам человека, Американский суд по правам человека, Суд ЕС, Суд Восточно-Африканского сообщества и др.

Международный трибунал по морскому праву создан в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. в качестве органа, призванного решать споры, возникающие в связи с деятельностью государств на море. Согласно ст. 2 Статута (Приложение VI к Конвенции ООН 1982 г.) Международный трибунал состоит из 21 судьи, которые избираются на девять лет и могут быть переизбраны на новый срок.

Трибунал призван разрешать споры между государствами – участниками Конвенции ООН 1982 г., касающиеся толкования или применения этой Конвенции. Кроме того, он вправе рассматривать споры, возникающие по поводу толкования или применения любых других международных соглашений в области морского права, если такие соглашения предусматривают компетенцию Трибунала.

Трибунал (и в этом состоит его особенность) компетентен рассматривать споры не только между государствами, но и между государствами и Органом по морскому дну (т.е. международной организацией), а также между физическими и юридическими лицами. Однако это касается только споров, связанных с режимом и использованием глубоководного морского дна.

При рассмотрении дел Трибунал применяет Конвенцию ООН 1982 г. и другие нормы международного права, не являющиеся несовместимыми с Конвенцией, а также может разрешать дело *ex aequo et bono*, если стороны с этим согласны (ст. 293 Конвенции).

Решение Трибунала является окончательным и выполняется всеми сторонами в споре, при этом оно имеет обязательную силу только для сторон в споре и только по данному делу (ст. 33 Статута).

23.4. Роль международных организаций в деле мирного разрешения международных споров

Мирное урегулирование споров в рамках ООН. Важнейшую роль в урегулировании споров, продолжение которых чревато нарушением международного мира и безопасности, играет Совет Безопасности. Согласно ст. 34 Устава ООН он уполномочен проводить расследование любого спора или любой ситуации в целях определения их характера. Расследование может проводиться самим Советом Безопасности или специально создаваемыми для этого комиссиями.

В случае возникновения спора или ситуации, продолжение которых способно привести к нарушению международного мира и безопасности, Совет вправе потребовать от сторон, когда сочтет это необходимым,

разрешения их спора при помощи тех средств, которые перечислены в ст. 33 Устава ООН. Он также уполномочен в связи с этим рекомендовать не только «надлежащую процедуру или методы урегулирования», но и такие условия разрешения спора, какие найдет подходящими (ст. 37).

Реализуя свои полномочия, связанные с разрешением споров, Совет Безопасности может осуществлять функции добрых услуг, посредничества, примирения, создавая в случае необходимости соответствующие органы, действующие в пределах полномочий предоставленных им Советом Безопасности.

Для предотвращения ухудшения ситуации в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии Совет Безопасности может «потребовать от заинтересованных сторон выполнения тех временных мер, которые он найдет необходимыми или желательными» (ст. 40). Эти временные меры (создание полностью или частично демилитаризованных зон, замораживание притязаний сторон, отвод войск, проведение временных демаркационных линий и др.) не должны наносить ущерб правам, притязаниям или положению заинтересованных сторон.

Споры юридического характера должны, как правило, передаваться сторонами в Международный суд (ст. 36 Устава ООН).

В гл. VIII Устава ООН говорится о возможности существования «региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами Организации» (ст. 52).

Устав не связывает действия региональных органов по урегулированию международных споров с их компетенцией, зафиксированной в статутах этих органов, он лишь обуславливает их соответствием Уставу ООН.

Уставы региональных международных организаций, как правило, включают принцип мирного урегулирования споров. Статья V Пакта Лиги арабских государств запрещает прибегать к силе для урегулирования споров и устанавливает, что «если возникнет спор, не затрагивающий независимости, суверенитета и территориальной целостности государств, и если обе спорящие стороны обратятся к Совету Лиги для разрешения этого спора, то решение Совета будет обязательным и окончательным». В Африканском союзе задачи предотвращения и урегулирования споров и конфликтов возложены на Совет мира и безопасности. Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточ-

ной Азии (стран – членов АСЕАН) предусматривает урегулирование разногласий, споров мирными средствами (ст. 2).

В 1987 г. Организация Исламская конференция (ОИК) рассмотрела вопрос об ирано-иракской войне. В заключительном коммюнике ОИК призвала стороны конфликта прекратить военные действия, отвести войска к международно признанным границам, обменяться военнопленными и урегулировать конфликт мирными средствами, в том числе путем переговоров и рассмотрения вопроса в Исламском суде справедливости, созданном этой организацией.

Региональные организации могут осуществлять координацию действий по мирному разрешению международных споров. На Конференции глав государств и правительств арабских и африканских государств (Каир, 1977) было принято решение о создании специальной арбитражной комиссии, учреждаемой ОАЕ (ныне – АС) и ЛАГ, для разрешения споров, возникающих в ходе сотрудничества этих организаций.

23.5. Мирное урегулирование споров в рамках общеевропейского процесса

Современная система мирного урегулирования международных споров в рамках общеевропейского процесса является итогом более чем 20-летней кропотливой работы, которая велась на регулярных встречах представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ): на четырех специальных совещаниях экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров (Монтрё, 1978; Афины, 1984; Валлетта, 1991; Женева, 1992).

Первоначально рассмотрение проблемы мирного урегулирования споров в рамках СБСЕ основывалось на проекте конвенции о европейской системе мирного урегулирования споров, внесенном Швейцарией в 1973 г. Проект предполагал использование обязательного арбитража практически в отношении всех возможных категорий споров.

В 1975 г. участники СБСЕ сочли преждевременным принятие документа об обязательной системе урегулирования споров в Европе и включили в текст Заключительного акта положение о дальнейшей работе над новым «общеприемлемым методом мирного урегулирования, направленным на дополнение существующих средств».

Таким образом, мандат первого и второго совещаний экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров состоял в выработке подобного «общеприемлемого метода». На Совещании 1978 г. в Монтрё

экспертам удалось выработать основополагающие принципы разрабатываемого метода, названные «общим подходом».

Второе Совещание экспертов СБСЕ по мирному урегулированию споров в Афинах завершилось еще более скромными результатами. В итоговом документе указывалось лишь на целесообразность «продолжить обсуждение этого вопроса в соответствующих рамках общеевропейского процесса».

Третье Совещание 1991 г. в Валлетте оказалось более продуктивным, чему в значительной степени способствовал соответствующий мандат венского Итогового документа СБСЕ от 15 января 1989 г., подкрепленный положениями Парижской хартии для новой Европы от 21 ноября 1990 г. Совещание 8 февраля 1991 г. приняло документы, озаглавленные «Принципы урегулирования споров» и «Положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров», которые в декабре 1992 г. с некоторыми изменениями были одобрены на Стокгольмском заседании Совета.

Документы предполагали создание специального Механизма СБСЕ по урегулированию споров, задача которого состояла бы в вынесении рекомендаций государствам относительно оптимальных процедур урегулирования споров. Если же это не привело к благополучному урегулированию спора, тогда Механизм по требованию любой из сторон может «давать советы» по существу спора. Принципиальная новизна этой процедуры заключалась в том, что она приводится в действие вследствие одностороннего обращения или требования любой из сторон в споре.

Кроме того, «разбирательство спора, проведенное Механизмом, и любые сделанные замечания или советы являются конфиденциальными, хотя создание Механизма может признаваться открыто». Новая процедура СБСЕ по урегулированию споров не применяется, если одна из сторон считает, что спор затрагивает вопросы, касающиеся территориальной целостности или национальной обороны, суверенитета над территорией суши или одновременных притязаний на юрисдикцию над другими районами.

Существенный элемент валлеттской процедуры состоит в том, что по взаимному согласию сторон в споре новый Механизм СБСЕ может осуществлять функции по установлению фактов, проводить экспертные действия в отношении предмета спора, составлять доклады. Стороны могут по взаимному согласию признавать любые замечания или советы Механизма имеющими обязательную силу.

Четвертое Совещание экспертов СБСЕ по мирному урегулированию (Женева, 1992) выработало окончательные рекомендации отно-

сительно системы мирного урегулирования споров в рамках СБСЕ, которые и были официально приняты Советом СБСЕ на Стокгольмской встрече 15 декабря 1992 г.

Система включает:

- Механизм СБСЕ по урегулированию споров;
- Конвенцию по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ (принята в Стокгольме);
- Комиссию СБСЕ по примирению (Положение о ней принято в Стокгольме);
- Положения о директивном примирении (приняты в Стокгольме).

Конвенция по примирению и арбитражу в рамках ОБСЕ предусматривает общую процедуру примирения и арбитража на основании соглашений *ad hoc* или предварительных взаимных заявлений. Конвенция открыта для подписания заинтересованными государствами — участниками ОБСЕ. В ней предусмотрена двухступенчатая система урегулирования споров в примирительных комиссиях и арбитражных трибуналах. Примирительная комиссия может создаваться по одностороннему заявлению государства — участника Конвенции. Главная цель Примирительной комиссии — оказывать помощь сторонам в споре в поисках урегулирования в соответствии с международным правом и их обязательствами в рамках ОБСЕ.

Процедура примирения состоит в том, что если стороны придут к взаимоприемлемому урегулированию, то условия этого урегулирования фиксируются в резюме выводов, подписываемом представителями сторон и членами Примирительной комиссии. На этом разбирательство заканчивается. В случае несогласия сторон Примирительная комиссия составляет заключительный доклад с предложениями по мирному урегулированию спора и доводит его до сведения сторон. Если в течение 30 дней стороны не соглашаются с предложениями, доклад направляется Совету ОБСЕ.

Арбитражный трибунал в свою очередь может создаваться по обоюдному обращению спорящих сторон или по односторонней просьбе государства — участника Конвенции по истечении 30 дней после представления доклада примирительной комиссии Совету СБСЕ.

Что касается признания обязательной юрисдикции Арбитражного трибунала, то государства-участники располагают возможностью сделать заявления о ее признании путем уведомления депозитария Конвенции. Подобное заявление может быть сделано без ограничения срока или на определенный срок, оно может распространяться на все споры или исключать споры, касающиеся территориальной целост-

ности государства, его национальной обороны, права на суверенитет над территорией суши или одновременных притязаний на юрисдикцию над другими районами.

Положение о Примирильной комиссии СБСЕ, принятое на Стокгольмской встрече, направлено на дополнение валлеттской процедуры мирного урегулирования споров. Данная процедура примирения рассматривается в качестве одной из возможностей, к которым могут прибегать государства-участники на основе специальных договоренностей или на основе предварительных взаимных заявлений.

Положением предусмотрено, в частности, что государство-участник может в любое время заявить, что оно на условиях взаимности согласится с процедурой примирения Комиссии в отношении споров между ним и другими государствами-участниками.

Государство-участник может также сделать заявление, что либо в общем порядке, либо в связи с конкретным спором оно будет считать обязательными, на условиях взаимности, любые методы урегулирования, предложенные Комиссией.

Положения о директивном примирении предусматривают, что Совет СБСЕ или Комитет старших должностных лиц (КСДЛ) «могут предписать двум любым государствам-участникам прибегнуть к процедуре примирения с целью оказания им содействия в разрешении спора, который они не смогли урегулировать в течение разумного периода времени». В указанном случае Совет СБСЕ или КСДЛ могут предписать сторонам передать спор на рассмотрение примирительной комиссии.

23.6. Мирное урегулирование споров в рамках Содружества Независимых Государств

Нормативной базой для определения подходов к урегулированию мирными средствами споров и конфликтных ситуаций, возникающих во взаимоотношениях государств — членов СНГ, служат положения Устава СНГ, принятого в Минске 22 января 1993 г. Устав СНГ содержит специальный раздел, озаглавленный «Предотвращение конфликтов и разрешение споров», а также ст. 32 «Экономический суд». Их положения распространяются на следующие категории конфликтных ситуаций и споров:

— конфликты на межнациональной и межконфессиональной основе, могущие повлечь за собой нарушение прав человека;

- споры между государствами-членами;
- споры, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию мира или безопасности в Содружестве.

В отношении конфликтов Устав СНГ предполагает, что стороны «оказывают друг другу на основе взаимного согласия помощь в урегулировании таких конфликтов, в том числе в рамках международных организаций» (ст. 16).

Первая категория споров, упомянутая в Уставе СНГ, подлежит урегулированию посредством переговоров или достижения договоренности о надлежащей альтернативной процедуре урегулирования споров (ст. 17).

Относительно второй категории споров Совет глав государств правомочен в любой стадии спора рекомендовать сторонам надлежащую процедуру или методы его урегулирования (ст. 18). Другими словами, на данном этапе Содружество не смогло пойти дальше рекомендательных процедур урегулирования споров, способных угрожать поддержанию мира и безопасности.

Экономический суд (действует с 1994 г.) представляет собой специализированный суд, предназначенный для разрешения споров, возникающих при исполнении экономических обязательств. Он был создан на основе Соглашения о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран – участниц СНГ от 15 мая 1992 г., участниками которого являются Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан. 6 июля 1992 г. были приняты Соглашение о статусе Экономического суда СНГ и Положение об Экономическом суде СНГ. В Уставе СНГ Суд был определен как постоянно действующий орган (ст. 32).

К ведению Суда отнесено разрешение только межгосударственных экономических споров, возникающих при исполнении обязательств, предусмотренных соглашениями и решениями органов Содружества, а также споров о соответствии нормативных и иных актов государств – участников СНГ соглашениям и иным актам Содружества (п. 3 Положения). Суд может разрешать и другие споры, отнесенные к его ведению соглашениями государств-членов. Кроме того, Суд может толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам.

В состав Суда входят по два судьи от каждого государства – участника Соглашения 1992 г., назначаемых или избираемых на 10 лет. Высшим коллегиальным органом является Пленум Суда, состоящий из судей и председателей высших хозяйственных (арбитражных) судов

государств-участников. Пленум рассматривает жалобы на решения Суда и выносит окончательные решения.

Споры подлежат рассмотрению с согласия заинтересованных государств и по заявлению органов СНГ. По результатам рассмотрения спора Суд принимает решение, в котором устанавливается факт нарушения (либо его отсутствия) государством международного соглашения или решений органов Содружества и определяет меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий (п. 4 Положения). Таким образом, решения Суда носят рекомендательный характер, что отличает его от других международных судебных органов.

Вопросы для обсуждения

1. Укажите различия между понятиями «спор» и «ситуация».
2. Каковы основания классификации международных споров?
3. Каково правовое содержание принципа мирного разрешения международных споров?
4. Какие средства разрешения международных споров предусмотрены в Уставе ООН?
5. В чем заключаются сходство и различие арбитражной процедуры разрешения международных споров от судебной?
6. Каковы последствия признания обязательной юрисдикции Международного суда?
7. Каков механизм ОБСЕ по урегулированию споров?
8. Каков механизм урегулирования споров в СНГ?

Литература

- Действующее международное право. В 3 т. М., 1996. Т. 1. Разд. 13.
- Левин Д.Б.* Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977.
- Лукашук И.И.* Международное право. Т. 2. М., 2005.
- Пушмин Э.А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). М., 1974.
- Энтин М.Л.* Суд Европейских сообществ. М., 1987.
- The Statute of the International Court of Justice / Ed. A. Zimmerman. Oxford, 2006.

ГЛАВА 24. ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

24.1. Понятие «безопасность». Объекты безопасности. Угрозы и вызовы безопасности государства и мирового сообщества. – 24.2. Субъекты и правовые основы обеспечения безопасности государства. – 24.3. Субъекты, международное право и международно-правовые средства обеспечения безопасности мирового сообщества. – 24.4. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера. – 24.5. Операции по поддержанию мира. – 24.6. Политико-правовые особенности региональных систем коллективной безопасности. – 24.7. Разоружение и ограничение вооружений.

24.1. Понятие «безопасность». Объекты безопасности. Угрозы и вызовы безопасности государства и мирового сообщества

В понятие «безопасность» вкладывалось различное содержание. Этим, видимо, вызвано утверждение некоторых ученых о невозможности дать ему четкое определение.

Известные в прошлом юристы-международники внесли свой вклад в определение этого понятия. Эммер де Ваттель писал, что «нации, или государства, являются политическими единствами, обществами людей, объединившихся, чтобы обеспечить совместными усилиями свою безопасность»¹. Профессор Л.В. Комаровский право государства на безопасность именовал «правом на сохранение, или правом беспрепятственного существования»². Профессор В.М. Корецкий писал, что в международно-правовой доктрине наиболее часто упоминают пять основных прав государства: право на существование, на самосохранение, на независимость, равенство, право сношений и торговли, право

¹ *Ваттель Эммер, де*. Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. М., 1960. С. 25, 253.

² *Комаровский Л.В.* Международное право. М., 1905. С. 39.

на уважение и честь. При этом он подчеркивал, что «каждое право, которое относили (в декларациях и в правовой литературе) к основным правам, рождалось в конкретных исторических условиях борьбы народов за мир и безопасность»¹.

Значительное внимание праву государства на безопасность уделено в международно-правовых актах, например в ст. 2 и 51 Устава ООН.

Существуют различные определения понятия «безопасность». Согласно утратившему ныне силу Закону РФ «О безопасности» 1992 г. безопасность определялась как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Однако интересы подлежат удовлетворению. Требуют обеспечения безопасности не интересы сами по себе, а объект безопасности (угрожаемый объект). Отметим, что эти теоретические положения справедливо не вошли в Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Видимо, авторы учли старую юридическую догму: *omnis definitio in lege periculosa* (всякое определение в гражданском праве опасно).

В общем виде под *безопасностью* следует понимать двоякое положение дел: отсутствие угроз объекту безопасности и (или) наличие уполномоченных систем противодействия им. Таким образом, понятие безопасности включает в себя объект безопасности, угрозы безопасности, субъект обеспечения безопасности и системы безопасности, а также нормативно-правовую основу функционирования последних.

Объектами безопасности являются социальные объекты — личность (индивид), национальное общество каждого государства, само государство как политико-правовое образование и мировое сообщество. Существуют также природные, технические и природно-технические объекты, которые тоже подлежат защите, в том числе правовой и международно-правовой. Деление объектов безопасности на социальные, природные и технические позволяет преодолеть хаос в понятийном аппарате, существующий в различных науках, когда нередко определяющим в названии со словом «безопасность» является не сам защищаемый объект, а его свойство, например «энергетическая безопасность», «экологическая безопасность», «продовольственная безопасность» и т.п., — названия, которые получили широкое распространение в социально-политических науках и практике. Согласно правилам русского языка словосочетание «будучи средством наименования... как и слова, обладает системой форм, обусловленной грамматической природой

¹ *Корецкий В.М.* Проблема «основных прав и обязанностей государств» в международном праве // Советский ежегодник международного права. 1958. С. 75–76.

главного слова, служащего стержнем словосочетания»¹. Главным словом в словосочетаниях этой группы является именно «безопасность», а другое слово выступает в качестве его признака. Соответственно, в таких словосочетаниях речь идет не об объекте безопасности, а о характеристике области жизнедеятельности объекта.

Среди социальных объектов безопасности значительное внимание уделяется государству, научные и практические вопросы обеспечения безопасности которого связаны с такими понятиями, как «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «безопасность государства».

Оптимальным является использование словосочетания «безопасность государства». Оно встречается более чем в 30 международных документах, например в ст. 34 Устава Международного союза электросвязи 1992 г., в ст. 29 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г., в преамбуле Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии 1995 г. В отечественном законодательстве оно упоминается примерно в 400 правовых актах, например в ст. 13, 55 и 82 Конституции РФ, в Уголовном кодексе РФ, в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

При обозначении государства в качестве объекта безопасности наиболее адекватным является использование понятия «безопасность государства», так как в отличие от понятий «национальная безопасность» и «государственная безопасность» оно непосредственно называет сам объект. Вместе с тем исторически сложившееся понимание безопасности государства как его защищенности главным образом от военных угроз в настоящее время требует переосмысления.

Определяя понятие «безопасность государства», необходимо опираться на понимание безопасности как отсутствие угроз объекту безопасности в целом и (или) наличие систем противодействия этим угрозам.

Устоявшимся в международном праве² является понимание *государства* как единства населения, территории и суверенной публичной власти над ними. Современные исследователи теории государства предлагают выделять также такие составляющие, как правовая система,

¹ Розенталь Д.Э., Голуб И.Б., Теленкова М.А. Современный русский язык. 11-е изд. М., 2009. С. 284–285.

² См. ст. 1 Конвенции о правах и обязанностях государств от 26 декабря 1933 г.; Ушаков Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. С. 14 и др.

правоохранительные органы, армия, налоговая система, единый государственный язык, единая дорожно-транспортная система, единая энергетическая система, единая денежная единица, единое экономическое пространство, единая информационная система, единая внешняя политика, государственные символы¹.

Понятие «безопасность мирового сообщества» следует рассматривать наряду с понятиями «международная безопасность», «безопасность международного сообщества». В литературе *международная безопасность* определяется как безопасность отношений между государствами, в основном от военных угроз.

В сущности понятие «международная безопасность» сводится к безопасности такого объекта, как государство (группа государств, союз государств), что подтверждается международно-правовыми актами и доктриной международного права. Уставные документы международных организаций безопасности нацелены на обеспечение международной безопасности и налагают на государства обязательство не совершать действий, которые представляют угрозу, в основном военную, для безопасности другого государства. Существующая в международном праве концепция неделимости безопасности опирается на признание того, что международная безопасность достигается посредством достижения безопасности каждого отдельного государства².

Наряду с понятием «международная безопасность» существует и понятие «безопасность международного сообщества», связанное с образованием ООН. В настоящее время это понятие упоминается более чем в 50 международно-правовых документах в контексте приверженности правам человека, содействия формированию и функционированию международного права, в том числе как залог мира, безопасности и сотрудничества. Нередко в международно-правовой доктрине международное сообщество рассматривается как мировое сообщество либо понимается как совокупность всех государств Земли или большинства из них.

На наш взгляд, под *международным сообществом* необходимо понимать действительно группу государств, но не простую их совокупность как существующих на данный период времени. Обязательным признаком международного сообщества должно быть наличие офор-

¹ См.: *Кашанина Т.В., Кашанин А.В.* Основы российского права. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 2.

² См.: *Игнатенко Г.В., Лазутин Л.А.* Меры доверия — как институт права международной безопасности и межотраслевой институт международного права // Основные тенденции развития современного международного права: LIBER AMICORUM в честь профессора Г.И. Курдюкова / Отв. ред. А.Б. Мезяев, Н.Е. Тюрина. Казань, 2010. С. 183.

мленных, в том числе правовых, связей между данными государствами. То есть, по сути, международное сообщество представляет собой международную межправительственную организацию (ММПО). Это подтверждается тем, что многие ММПО, согласно своим учредительным документам, именуются международными сообществами.

В период расширения и диверсификации международных связей и появления (понимания) единства мирового сообщества международное сообщество необходимо рассматривать как один из важнейших элементов мирового сообщества.

Термин «мировое сообщество» упоминается во многих международных правовых актах. Например, в Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г., в Договоре между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях 1996 г., в Совместной декларации Российской Федерации и Китайской Народной Республики по основным международным вопросам 2008 г. и др. Термин «мировое сообщество» можно встретить более чем в 50 нормативных правовых актах Российской Федерации, из которых наиболее важным является Конституция РФ.

Несмотря на сравнительно частое употребление термина «мировое сообщество» в правовых актах, в научных трудах он пока достаточно не идентифицирован, хотя в отличие от понятий «международная безопасность» и «безопасность международного сообщества» он может быть определен более точно.

Мировое сообщество в наиболее общем виде — это человечество и среда его обитания. Однако для определения мирового сообщества как объекта безопасности необходимо, как и в случае с государством, указать на его составляющие — элементы мирового сообщества. Такими элементами являются государства и институты глобального гражданского общества. Что собой представляют государства, мы определили выше.

Глобальное гражданское общество, согласно классификации, выработанной Группой видных деятелей для анализа взаимоотношений ООН с гражданским обществом (создана в 2002 г. Генеральным секретарем ООН), включает следующие элементы: А. Государственные акторы: парламенты, ассоциации парламентариев и местные власти; Б. Сектор частного бизнеса: 1) частный сектор: фирмы, транснациональные корпорации, 2) бизнес-федерации: промышленные федерации, промышленные лобби, которые представляют несколько фирм,

торговые палаты, 3) фонды, 4) СМИ и федерации, представляющие их; В. «Гражданское общество», представляющее собой ассоциации граждан вне рамок их семейных, дружественных и деловых отношений, добровольно создаваемые для продвижения своих интересов, кроме коммерческой и управленческой (государственной) деятельности. В него включены: 1) массовые организации, имеющие членство и представляющие интересы отдельных групп населения, 2) профессиональные организации: профсоюзы и их международные зонтичные федерации, профессиональные ассоциации и союзы, кооперативы производителей, 3) организации, основанные на вере, в том числе международные религиозные объединения, межрелигиозные организации, 4) академические организации: сообщества ученых, исследователей, интеллектуалов и других академических кругов, 5) общественно полезные НПО, включая их международные сети, 6) социальные движения и сеть компаний; Г. Глобальное общественное мнение.

Таковы элементы мирового сообщества как объекта безопасности.

Мировое сообщество обладает сущностной характеристикой, на разрушение которой направлены угрозы. Его сущность выражается в целостности и единстве многообразия отношений как в рамках самих элементов мирового сообщества, так и между ними. В идеале элементы мирового сообщества должны достичь внутренне и между собой такой степени интегрированности, которая позволит разрешать конфликтные ситуации только мирными способами в соответствии с международным правом.

Современные угрозы безопасности государства и мирового сообщества делятся на внутренние и внешние.

Внутренние и внешние угрозы безопасности государства зафиксированы в политических и правовых документах на национальном и международном уровнях. При этом наиболее опасные угрозы безопасности государства одновременно выступают внутренними угрозами безопасности мирового сообщества.

Основным документом оперативной фиксации угроз и вызовов безопасности государства в Российской Федерации является ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию. Кроме того, угрозы и вызовы безопасности государства в стратегическом аспекте фиксируются и оцениваются в стратегиях, концепциях и доктринах: в Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., в Военной доктрине РФ 2010 г., в Государственной стратегии экономической безопасности РФ 1996 г., Доктрине информационной безопасности РФ 2000 г., в Стратегии государственной антинаркотической политики РФ

до 2020 г., в Основах пограничной политики 1996 г., в Концепции внешней политики РФ 2008 г. О существующих угрозах и вызовах безопасности государства можно судить также и по его законодательству. В данном случае можно упомянуть, к примеру, федеральные законы «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», «О противодействии коррупции» и др. Однако законы не столько фиксируют угрозы и вызовы безопасности государства, сколько являются нормативными правовыми актами, которыми наряду с политико-правовыми актами руководствуются субъекты обеспечения безопасности.

В национальном праве преимущественно зафиксированы внутренние угрозы и вызовы безопасности государства. Внешние угрозы и вызовы безопасности государства в основном формулируются в международных политических документах и закрепляются в международном праве, где они условно делятся на «старые» и «новые». К первой группе относится ядерный конфликт или война с применением оружия массового уничтожения (ОМУ). «Старые» угрозы в современных условиях — это также нарушение экологического равновесия на Земле, голод и эпидемии. О новых угрозах и вызовах говорится в ряде международных документов: например, в ст. 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) 2002 г., ст. 8 Устава ОДКБ 2002 г., гл. I Хартии европейской безопасности 1999 г., конвенциях по противодействию актам международного терроризма, незаконной торговле оружием, незаконному обороту наркотиков. Угрозы и вызовы способны изменить сущность мирового сообщества. К числу угроз безопасности государства следует отнести также глобальные угрозы, глобальные вызовы и глобальные проблемы человечества, которым уделено внимание в ряде международных документов. Например, о них идет речь в двух одноименных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН «Реагирование на глобальные угрозы и вызовы» 2003 и 2004 гг., в Делийской декларации о принципах свободного от ядерного оружия и ненасильственного мира 1986 г., в Декларации РФ и Республики Индия о глобальных вызовах и угрозах международной безопасности и стабильности 2003 г., в Декларации глав государств — членов ШОС 2003 г. и др.

Внешние угрозы безопасности государства и мирового сообщества формируются в окружающей среде, в ближнем и дальнем космосе, исходят из недр Земли.

Природные угрозы приносят мировому сообществу значительный ущерб и поэтому напрямую связаны с вопросами обеспечения безо-

пасности. На это обращено внимание во многих международных соглашениях, например в Соглашении между правительствами государств — членов ШОС о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 г. В ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН подчеркивается, что противодействие природным угрозам требует участия многих элементов мирового сообщества.

Наиболее точно отражающим содержание природной угрозы является понятие «опасное природное явление», раскрытое в ст. 1 Конвенции Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи 1998 г.

Мировое сообщество в лице таких элементов, как государства и международные сообщества, по наиболее масштабным и опасным природным угрозам одобрило отдельные международные документы: Хиогскую декларацию 2005 г., Конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и (или) опустынивание, особенно в Африке, 1994 г., Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии в области изучения землетрясений и прогнозирования сейсмической опасности 1993 г., Международную конвенцию о взаимной защите от лихорадки денге 1934 г., Декларацию о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом 2001 г. и др. Опасные природные явления представляют собой реальную угрозу, поэтому продолжается процесс международно-правовой регламентации общественных отношений в указанной сфере. Так, на стадии подготовки находятся такие международные соглашения, как Хартия по защите прав человека в случае чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, Конвенция о скоординированной помощи в случае чрезвычайных ситуаций различного характера. Кроме того, подписываются двусторонние международные соглашения приграничных государств.

Среди внешних угроз безопасности мирового сообщества особо следует отметить *космические*, способные уничтожить нашу планету. В октябре 2012 г. космический пришелец-астероид диаметром 30 м пронесся в 90 тыс. км от Земли, создав ей непосредственную угрозу. От этих угроз пока нет выработанных и апробированных механизмов. Возможности мирового сообщества ограничены лишь способностью фиксации и краткосрочного прогноза. Из известных космических угроз серьезную обеспокоенность вызывает астероид Апофиз, который 13 апреля 2036 г. может столкнуться с Землей.

Космические угрозы не получили пока должного внимания в международном праве. Отметим лишь ст. V Договора о космосе 1966 г., а также ст. 5

Соглашения о Луне 1979 г., согласно которым государства информируют о любых явлениях в космосе, угрожающих жизни и здоровью человека.

Вызовом безопасности мирового сообщества следует признать также *внеземную форму жизни*, возможность существования которой предусматривают ст. 5 и 7 Соглашения о Луне. Статья IX Договора о космосе, ст. 7 Соглашения о Луне, ст. 5 Соглашения о спасании космонавтов 1967 г. требуют принимать также «меры во избежание внесения неблагоприятных изменений в окружающую среду Земли вследствие доставки внеземного вещества».

В качестве космической угрозы безопасности мирового сообщества рассматривается враждебно настроенный внеземной разум.

24.2. Субъекты и правовые основы обеспечения безопасности государства

Следующая составляющая понятия «безопасность» – субъект обеспечения безопасности объекта и (или) его элементов (элемента). Под *субъектом* имеется в виду физическое или юридическое лицо как носитель юридических прав и обязанностей (в нашем случае – орган (система органов)), имеющий права и обязанности для защиты объекта (объектов) безопасности, а также семантическая категория со значением производителя действия или носителя. Опять-таки речь идет об органе (системе органов), действующем или имеющем право действовать (носитель состояния) в сфере обеспечения безопасности конкретного социального объекта.

Субъектами обеспечения безопасности социальных объектов являются как сами объекты безопасности: личность (индивид), национальное общество, через своих членов и членов гражданского общества, государство, элементы объектов (например, международные сообщества – ММПО как элементы мирового сообщества), так и системы национальных и (или) международных органов, учреждений, организаций, созданных специально для обеспечения безопасности объекта.

Юридическая база создания, деятельности и ответственности субъектов, обеспечивающих безопасность объекта, включает:

а) *национально-правовые основы обеспечения безопасности государства*.

Основной Закон государства и законы о безопасности определяют возможности и структуры обеспечения собственной безопасности этого публичного объекта.

Конституция РФ определила системы органов государства, обеспечивающие безопасность России. Согласно ст. 71 в ведении Российской Федерации находятся оборона и безопасность, а в соответствии со ст. 72 борьба с природными и техногенными угрозами отнесена к совместному ведению РФ и ее субъектов.

В Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определены статус Совета Безопасности РФ, основные принципы и содержание его деятельности по обеспечению безопасности государства, а также полномочия и функции органов государства и местного самоуправления. Закон также определяет: а) системы, формирующие и утверждающие политику и стратегию обеспечения безопасности; б) системы, созданные для обеспечения безопасности личности, общества, государства, мирового сообщества; в) правоохранительные и судебные органы, борющиеся с криминальными угрозами объектам безопасности; г) международные органы и организации, правовое и международно-правовое обеспечение учреждения и функционирования национальных и международных институциональных систем по защите социальных объектов безопасности.

К субъектам обеспечения безопасности государства в целом, определяющим стратегию обеспечения его безопасности и ее реализацию, относятся глава государства, глава исполнительной власти и органы, осуществляющие подготовку решений в области безопасности, проводящие анализ вопросов внутренней и внешней политики государства и выносящие рекомендации. К последним относятся, например, такие органы, как Совет национальной безопасности США, Генеральный секретариат национальной обороны Франции, Национальный совет безопасности Японии, Совет национальной безопасности Израиля, Совет Безопасности РФ.

Конституция РФ и ст. 8, 9, 10 Федерального закона «О безопасности» определяют полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ. Статьи 11 и 12 говорят о полномочиях и функциях органов государственной власти и местного самоуправления в этой важнейшей общегосударственной сфере;

б) органы и право, обеспечивающие безопасность отдельных элементов государства.

Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г., а также Федеральный закон «О безопасности» определили основные полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ как субъектов, обеспеч-

печивающих безопасность государства в целом и его отдельных существенных составляющих.

К органам, создаваемым для обеспечения безопасности элементов государства, относятся учреждения (органы) военной и гражданской обороны, органы, осуществляющие разведывательную и контрразведывательную деятельность (ФСБ в России, Служба безопасности в Великобритании, Агентство национальной безопасности в США), а также занимающиеся правоохранительной деятельностью. В России к органам, обеспечивающим безопасность элементов государства, относятся органы, руководители которых входят в Совет Безопасности РФ. Эти органы созданы и функционируют с целью обеспечения безопасности составляющих государства посредством противодействия конкретным наиболее опасным угрозам, носящим «профильный» характер для данных ведомств. Так, согласно ст. 19 Федерального закона «Об обороне» министр обороны РФ через Минобороны осуществляет управление Вооруженными Силами РФ, которые в соответствии со ст. 10 Закона предназначены «для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации». Использование Вооруженных Сил, согласно Закону, допускается и за пределами страны для отражения вооруженного нападения на формирования Вооруженных Сил, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории РФ, для защиты граждан РФ за ее пределами от вооруженного нападения на них. В соответствии с п. 7 Положения о Министерстве обороны РФ данное ведомство «организует взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, по вопросам обороны, а также в пределах своей компетенции организует мероприятия в целях обеспечения безопасности государства». Таким образом, Минобороны России непосредственно обеспечивает безопасность таких основных составляющих государства, как территория, население, публичные органы власти. ФСБ России в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» и Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации и ее структуре 2003 г., Положением об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках) 2000 г. и регламентом ФСБ России 2008 г. обеспечивает безопасность таких элементов государства, как территория (включая водное пространство, континентальный шельф, ресурсы и исключи-

тельную экономическую зону), население, суверенитет, публичные органы власти.

Важную роль в обеспечении безопасности элементов государства играют органы разведки и правоохранительной деятельности.

Государство создает отдельные органы для противодействия конкретным видам угроз, которые являются наиболее опасными для безопасности его элементов. Например, ФСКН России, согласно п. 1 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, является органом, обеспечивающим безопасность населения от наркоугрозы. МЧС России в соответствии с п. 1 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий обеспечивает безопасность населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Обеспечение безопасности элементов государства возлагается как непосредственно на весь орган, так и на его структурные подразделения и на конкретных должностных лиц. Все они в своей деятельности наряду с национальными нормативными правовыми актами руководствуются также общепризнанными принципами международного права и международными договорами;

в) международно-правовые основы обеспечения безопасности государства и его элементов.

Органы государства, участвующие в международных связях, делятся на три группы: 1) конституционные органы — глава государства, парламент, глава правительства, министр иностранных дел; 2) правительственные — министерства, комитеты и ведомства; 3) специальные, действующие как на основе национального законодательства, так и на основе международных договоров (например, Минобороны).

Статья 7 Федерального закона «О безопасности» установила основные цели международного сотрудничества в области обеспечения безопасности: а) защита суверенитета и территориальной целостности РФ; б) защита прав и законных интересов российских граждан за рубежом; в) укрепление отношений со стратегическими партнерами РФ; г) участие в деятельности международных организаций, занимающихся проблемами обеспечения безопасности; д) развитие двусторонних и многосторонних отношений в целях выполнения задач обеспечения безопасности; е) содействие урегулированию конфликтов, включая участие в миротворческой деятельности. В Законе также указано, что международное сотрудничество РФ в области

обеспечения безопасности осуществляется на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

Научное обоснование существования социальных, природных и технических объектов безопасности, определение закономерной связи «объект безопасности – угроза безопасности – субъект обеспечения безопасности» помогает по-новому взглянуть на международные органы и системы органов, обеспечивающие безопасность государства, а также на международно-правовые основы обеспечения безопасности государства и его элементов.

Государство – основной субъект международного права и участник международных отношений. Потому основное в деятельности ООН по обеспечению безопасности связано с ним, особенно в борьбе с такой угрозой, как агрессивная война.

Возможны два варианта политико-правового и организационно-теоретического развития систем, обеспечивающих безопасность государства и мирового сообщества: 1) невестфальский порядок – ООН остается в центре событий, с опорой на основные регионы и региональные организации; 2) поствестфальский порядок – ООН дополняется новой системой, где основную роль играют регионы и глобальное гражданское общество¹.

При рассмотрении возможностей ООН по обеспечению безопасности государства отметим центральное место Совета Безопасности (СБ ООН), который может исследовать угрозу и предпринять практические шаги по обеспечению безопасности государства – защите от агрессии, от вмешательства в его внутренние дела, от иных международных преступлений, как государства, так и физических лиц. В последнее время СБ ООН уделяет значительное внимание такой угрозе, как международный терроризм, причем прослеживается положительная тенденция учитывать закономерную связь между объектом безопасности – государством, качеством и особенностями угрозы – терроризмом и определением уполномоченных субъектов безопасности. СБ ООН резолюцией 1373 (2001) учрежден Контртеррористический комитет (КТК), что является реакцией мирового сообщества на это международное уголовное преступление.

Резолюция требует, чтобы процесс борьбы с террористической угрозой был постоянным и охватывал: а) национальные усилия в антитеррористическом законодательстве; б) внутригосударственные

¹ См.: Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. М., 2009. С. 153–154.

исполнительно-распорядительные механизмы; в) международное сотрудничество. Таким образом, СБ ООН самостоятельно и в лице КТК как вспомогательного институционального органа участвует в обеспечении безопасности государства как социального публичного объекта безопасности.

Генеральная Ассамблея ООН (ГА) обладает следующими полномочиями в сфере противодействия угрозам безопасности государства: 1) рассматривает общие принципы сотрудничества по поддержанию мирных отношений между государствами, обсуждает любые вопросы в этой области и делает соответствующие рекомендации, кроме случаев, находящихся на рассмотрении СБ; 2) организует исследования и выносит рекомендации в целях содействия международному сотрудничеству в политической, экономической, социальной областях, а также в сфере развития и кодификации международного права, культуры, образования, здравоохранения, прав человека.

На сессиях ГА ООН было одобрено большинство международных договоров, направленных на обеспечение безопасности государств, групп государств и международных объединений.

Роль других главных органов ООН видна в следующем. Экономический и социальный совет, участвуя в осуществлении различных программ укрепления сотрудничества государств, содействует укреплению их безопасности (например, Программа ООН по контролю над наркотиками). Международный суд ООН решает юридические споры между государствами, содействуя тем самым мирным отношениям между ними. Генеральный секретарь ООН содействует разрешению международных споров и конфликтов. Таким образом, весь механизм ООН уполномочен в соответствии с Уставом содействовать обеспечению безопасного и мирного сожительства государств.

Следует также назвать организационные структуры и международные правовые основы деятельности таких региональных организаций, обеспечивающих безопасность государства и его элементов, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация Североатлантического договора (НАТО), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Постановления Устава ООН, предусматривающие возможность создания региональных организаций, отразили диалектическое сочетание ответственности ООН за поддержание мира и безопасности в любом районе земного шара и относительной самостоятельности действий участников региональных соглашений.

24.3. Субъекты, международное право и международно-правовые средства обеспечения безопасности мирового сообщества

К началу XXI в. сложился ряд глобальных системных направлений действия международного права, среди которых укрепление и защита международного правопорядка и международной законности и обеспечение международного мира и безопасности всех субъектов международного права являются приоритетными. Однако ныне, на втором десятилетии 3-го тысячелетия от Рождества Христова обеспечение безопасности мирового сообщества возможно не только специальными средствами, через право международной безопасности и разоружения, мирное разрешение международных споров, но и через содействие обеспечению и защите прав и свобод человека, противодействие уголовной преступности, международное сотрудничество в экономической, гуманитарной и межцивилизационной областях, а также через формирование, совершенствование и применение санкционных форм международного принуждения и международно-правовой ответственности. То есть через международное право в целом.

К системообразующим началам международного права в сфере безопасности мирового сообщества относятся: 1) принципы международного права, в частности принцип мирного сосуществования и сотрудничества; 2) нормы и принципы таких отраслей международного права, как право международной безопасности, право мирных средств разрешения международных споров, международное уголовное право. Иные отрасли современного международного права также содействуют налаживанию сотрудничества, поддерживая правопорядок и законность.

Специальная роль в обеспечении функционирования всех элементов мирового сообщества принадлежит международным межправительственным организациям. Они (в плане участия в обеспечении безопасности мирового сообщества) могут быть подразделены на две группы: 1) специально создаваемые (учреждаемые) для борьбы с угрозами безопасности социальных объектов, включая мировое сообщество в целом и его элементы (ООН, региональные организации коллективной безопасности и др.); 2) международные межправительственные организации, учреждаемые для осуществления и развития жизненно важных и необходимых процессов существования и деятельности мирового сообщества. Договорно-правовые (уставные) основы таких международных организаций должны соответствовать принципам сов-

ременного международного права, включая принципы, направленные на безопасное существование и развитие человека.

Значительна роль специализированных учреждений ООН (их 17) и связанных с ними органов. Их договорно-правовые основы, обеспечивая соответствие их деятельности закономерностям социально-экономического, политического, технологического развития и деятельности, обеспечивают тем самым и успешное решение соответствующих региональных и глобальных проблем безопасности «изнутри». Важнейшим для безопасного и успешного развития их деятельности являются учет и сочетание с интересами жизни и деятельности всех элементов мирового сообщества, человечества и природы в целом.

Ныне в учредительных документах большинства специализированных учреждений ООН отражена их морально-политическая ответственность перед мировым сообществом.

Должна быть повышена ответственность (включая международно-правовую) тех специализированных учреждений, которые не только содействуют развитию (стабилизации) в определенной сфере общечеловеческой деятельности, но и отвечают за безопасность стран и народов, например МАГАТЭ.

Необходимы изменения и международно-правовой ответственности специализированных учреждений в сфере безопасности мирового сообщества в тех положениях, где речь идет о содействии, поощрении или информировании государств и организаций в специальных сферах. Безопасность мирового сообщества неделима.

Особо ответственна роль международно-правовых средств обеспечения безопасности мирового сообщества в целом и его отдельных элементов.

24.4. Политико-правовые аспекты коллективной безопасности универсального характера

К международно-правовым средствам обеспечения безопасности государства и мирового сообщества относится ряд мер, центральное место среди которых занимает *система коллективной безопасности*.

Основные цели создания системы коллективной безопасности — предотвращение войн и вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, поддержание или восстановление международного мира. В самом широком плане почти весь нормативный материал современного международного права призван способствовать

достижению указанных целей. В более узком смысле решению задач обеспечения мира служат нормы права международной безопасности — отрасли международного права, основу которой составляют принципы неприменения силы и угрозы силой; разрешения международных споров исключительно мирными средствами; суверенного равенства государств; невмешательства во внутренние дела и др.

Как одна из организационно-правовых форм обеспечения международной безопасности, концепция коллективной безопасности является наиболее разработанной в теоретическом и практическом плане. Под *коллективной безопасностью* понимается такая система межгосударственного сотрудничества, при которой акт агрессии против одного из участников расценивается как агрессия против всего сообщества государств, учредивших соответствующую систему.

Для системы коллективной безопасности характерно организационное единство государств — участников системы. Это или организация (ООН), или иное выражение единства: учреждение консультативных или координационных органов, обеспечение систематических встреч, совещаний.

Система коллективной безопасности может быть универсальной и региональной, т.е. системой коллективной безопасности определенного географического района.

Прежде чем идея коллективной безопасности получила свое международно-правовое закрепление в Уставе ООН, потребовался сложный и длительный процесс формирования в общественном правосознании представлений о средствах и методах обеспечения международной безопасности, военно-политическом и правовом содержании этого понятия, необходим был процесс осмысления проблем войны и мира, соотношения права и силы в международных отношениях, особенностей взаимосвязи международной и национальной безопасности.

Особое значение в осмыслении и практическом решении проблем войны и мира имела состоявшаяся в 1899 г. 1-я Гаагская конференция мира. Это был форум, который изначально мыслился инициатору его проведения — правительству России — как международная конференция по ограничению гонки вооружений.

Гаагская конференция 1899 г. не достигла своей изначальной цели. Вместе с тем она явилась по существу первой попыткой решения вопроса о разоружении на базе многосторонней дипломатии. Впервые вопрос о разоружении увязывался с проблемой обеспечения мира.

В 1919 г. была учреждена Лига Наций — первая в истории межгосударственная организация по поддержанию мира. Создание Лиги

Наций внесло существенные изменения в систему международных отношений. Впервые в истории была предпринята попытка заменить практику создания военно-политических союзов государств, основанных на балансе сил, системой коллективной безопасности.

Статут Лиги Наций, не только ограничивший право государств — членов Лиги прибегать к войне, но и предусмотревший применение санкций в отношении тех членов, которые вступили бы в войну в нарушение его постановлений, стал важным этапом формирования принципа неприменения силы, запрещения агрессивной войны.

Следующим шагом в этом направлении стало принятие в 1928 г. парижского Договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики. В ст. 1 Договора говорится, что его участники «осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики».

В Уставе ООН принцип неприменения силы получил свое дальнейшее развитие. Согласно п. 4 ст. 2 Устава ООН все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях «от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций». В послевоенный период приведенное положение приобрело характер императивной нормы современного международного права и легло в основу правового механизма обеспечения международной безопасности универсального характера, закрепленного в Уставе ООН. Вместе с тем содержание п. 4 ст. 2 до сих пор остается, пожалуй, одним из наиболее спорных положений Устава ООН.

Сама ООН является универсальной организацией системы коллективной безопасности. Основной задачей ООН, согласно ее Уставу, 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). В Уставе предусмотрены как предупредительные, так и принудительные меры по отношению к государствам — нарушителям мира.

Функции поддержания международного мира и безопасности, согласно Уставу ООН, возложены в первую очередь на Генеральную

Ассамблею и Совет Безопасности ООН, полномочия которых в этой области четко разграничены. Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любые вопросы или дела, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, в том числе рассматривать общие принципы сотрудничества в этой области и делать в их отношении рекомендации государствам и Совету до или после обсуждения (ст. 10).

На Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности (ст. 24). Он является единственным органом, который, основываясь на положениях гл. VII Устава, вправе предпринимать меры принудительного характера: временные меры по пресечению нарушения мира, которые Совет Безопасности найдет необходимыми или желательными: прекращение огня, отвод войск и т.п. (ст. 40); меры, не связанные с применением вооруженных сил: полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений (ст. 41); меры, связанные с использованием вооруженных сил подавления агрессора и восстановления международного мира и безопасности (ст. 42).

В соответствии со ст. 43 все члены ООН обязаны представлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями (в которых определяются, в частности, численность и род войск, их положение) необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода.

Соглашения в возможно кратчайший срок заключаются Советом Безопасности и членами Организации или между Советом Безопасности и группами членов Организации и подлежат ратификации подписавшими их государствами в соответствии с их конституционной процедурой.

В соответствии с Уставом ООН все вопросы, связанные с созданием и применением вооруженных сил, Совет Безопасности решает, опираясь на помощь и советы Военно-штабного комитета (ВШК), состоящего из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей (ст. 47). 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 ст. 41 или 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» (ст. 39).

Все государства обязаны подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их (ст. 25).

К сожалению, в послевоенный период в условиях холодной войны положения ст. 42, 43, 47 Устава в полной мере реализовать на практике не удалось. Распад СССР в начале 1990-х годов и связанное с этим известное изменение соотношения сил на международной арене также не привели к их реанимации. Тогда же проявилась тенденция дальнейшего отхода руководства США и их союзников по НАТО от модели коллективной безопасности, предусмотренной в Уставе ООН, и тех новых параметров миротворческой деятельности ООН, которые были определены в ее официальном документе «Повестка дня для мира», одобренном Советом Безопасности 31 января 1992 г.

Отметим вместе с тем, что ст. 41 применялась Советом Безопасности ООН для введения санкций в отношении Родезии в 1966, 1968, 1970 гг., ЮАР – в 1977 г., Ирака – в 1990 г., Югославии – в 1991–1996 гг., Ливии – в 1992–1996 гг., Сомали – в 1992 г., Руанды – в 1994 г. и др.

На основании ст. 42 Совет Безопасности принимал решения о применении силы, в частности в 1950 г., когда КНДР напала на Южную Корею, в 1990 г., когда Ирак совершил нападение на Кувейт.

В ООН был принят ряд резолюций и деклараций, направленных на укрепление правовых основ и повышение эффективности механизма ООН по поддержанию мира. Среди них следует отметить Декларацию об укреплении международной безопасности 1970 г., Определение агрессии, принятое резолюцией Генеральной Ассамблеи 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 г., Декларацию о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области 1988 г., резолюцию Генеральной Ассамблеи 44/21 от 15 ноября 1989 г. об укреплении международного мира, безопасности и международного сотрудничества во всех его аспектах в соответствии с Уставом ООН, Декларацию о совершенствовании сотрудничества между ООН и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности 1994 г. и др.

В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. впервые было дано развернутое толкование основных элементов принципа неприменения силы. В ней, в частности, отмечается, что: а) применение силы противоречит не только Уставу ООН, но и международному праву; б) запрещение

применения силы не распространяется на правомерное использование силы в соответствии с Уставом ООН (действия ООН, самооборона, национально-освободительные войны); в) агрессивная война является преступлением против мира и влечет за собой международную ответственность; г) случаи косвенного применения силы (иррегулярными формированиями) в той же мере противоречат Уставу ООН, как и прямое применение силы (регулярными вооруженными силами); д) военная оккупация или приобретение территории другого государства в результате применения силы или угрозы силой в нарушение Устава противоречат принципу неприменения силы; е) репрессалии, связанные с применением вооруженной силы, рассматриваются как несовместимые с Уставом ООН.

Значительный вклад в развитие и конкретизацию принципа неприменения силы внесло принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. Определения агрессии, явившееся результатом более чем 40-летнего периода не прекращавшихся усилий отечественной дипломатии по разработке понятия этого наиболее опасного международного преступления.

Согласно Определению *агрессией* является «применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН» (ст. 1).

В ст. 3 Определения перечислены действия, которые могут быть квалифицированы Советом Безопасности как агрессия, среди них: вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы против территории другого государства или части ее; бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства; блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства и др.

Приведенный в ст. 3 перечень актов не является исчерпывающим. Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава.

Одним из наиболее важных критериев для определения *агрессора* является принцип первенства, согласно которому «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является *prima*

facie свидетельством акта агрессии» (ст. 2). Вместе с тем на основании этой же статьи Определения «Совет Безопасности может в соответствии с Уставом сделать вывод, что определение о том, что акт агрессии был совершен, не будет оправданным в свете других соответствующих обстоятельств, включая тот факт, что соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера».

Критерий серьезности характера актов незаконного применения вооруженной силы позволяет Совету Безопасности провести грань между актом агрессии и таким применением вооруженной силы, которое ввиду его ограниченного или случайного характера не может быть расценено как угроза миру или нарушение мира.

Содержание ст. 2 свидетельствует, что Совет Безопасности при анализе конкретной ситуации, кроме принципа первенства, должен учитывать критерий агрессивного намерения конфликтующих сторон. При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 5 Определения «никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного, не могут служить оправданием агрессии».

Определение квалифицирует агрессию как преступление против международного мира, влекущее международную ответственность. Оно устанавливает, что никакое территориальное приобретение или особая выгода, полученные в результате агрессии, не являются и не могут быть признаны законными.

Как известно, Определение агрессии, представляющее собой авторитетное толкование и конкретизацию ряда положений Устава ООН, было принято на основе консенсуса. Учитывая это, а также то, что на протяжении почти 30-летнего периода существования этого документа ни одно государство не подвергло сомнению его значимость, содержащиеся в нем положения, в частности ст. 3, могут рассматриваться в качестве обычно-правовых норм, имеющих обязательную юридическую силу как для государств, так и для Совета Безопасности.

Вместе с тем Международный уголовный суд, как известно, отложил осуществление юрисдикции в отношении преступления агрессии до принятия положения, содержащего определение этого преступления. В июне 2010 г. конференция государств – участников Римского статута консенсусом приняла резолюцию «Преступление агрессии», которая начала процедуру включения в Римский статут Международного уголовного суда ст. 8-bis, определяющей данное преступление. Заметим, что основу положения указанной статьи составляет Определение агрессии 1974 г.

Несмотря на существование целого ряда документов, раскрывающих и уточняющих содержание *принципа неприменения силы*, сформулированного в п. 4 ст. 2 Устава ООН, споры по поводу толкования этого принципа не стихают. О сохраняющихся различиях в представлениях о правомерном применении силы свидетельствует, в частности, практика использования силы государствами — членами НАТО в Югославии, Ираке, в Ливии во время событий 2010—2011 гг., получивших название «Арабская весна». При этом основные усилия направлены на выработку аргументации, которая позволила бы оправдать использование силы в обход Совета Безопасности. Например, Устав ООН толкуется в пользу использования силы без соответствующего решения Совета Безопасности на основании так называемого подразумеваемого права в том случае, когда Совет не в состоянии решать стоящие перед ним задачи.

С толкованием принципа неприменения силы в конечном итоге связано использование последней в целях восстановления демократии, защиты собственных граждан, осуществления гуманитарной интервенции и т.п.

Спорным является вопрос о концепции превентивной самообороны, которой на протяжении многих лет придерживаются США. Трудности возникают при определении правомерности подобных действий и установлении момента возникновения права на самооборону. Вопрос, на который до сих пор нет ответа, заключается в том, следует ли государству ждать, пока на него совершится вооруженное нападение, и только после этого воспользоваться правом на самооборону, как об этом говорится в ст. 51 Устава ООН, или не будет нарушением международного права со стороны этого государства упреждающее применение вооруженной силы. Другими словами, отвечают ли в полной мере современным военно-техническим реалиям положения ст. 51, сформулированные более 60 лет назад.

На функционирование системы коллективной безопасности оказывает влияние то, что в последние десятилетия произошли изменения в ряду субъектов вооруженной борьбы и объектов применения вооруженной силы. Большинство современных вооруженных конфликтов происходит внутри государств, а не между ними. Использование террористических средств и методов ведения боевых действий на международной арене затрудняет задачу определения сторон, вовлеченных в эти действия, и крайне усложняет проблему установления их международно-правового статуса.

Существование ядерного оружия и возникновение с ним угрозы уничтожения самой жизни на Земле поставило человечество перед

новым пониманием безопасности, потребовав критического переосмысления всего комплекса вопросов войны и мира. В современных условиях под национальной безопасностью уже недостаточно понимать лишь физическую и морально-политическую способность государства защитить себя от внешних источников угрозы своему существованию, поскольку обеспечение национальной безопасности оказалось в диалектической взаимосвязи с международной безопасностью, с поддержанием и упрочением всеобщего мира. Объективный научный анализ характера и особенностей современных средств и методов ведения военных действий свидетельствует о невозможности обеспечить национальную безопасность только военно-техническими средствами, созданием мощной обороны.

Устав ООН, возложив на членов мирового сообщества обязанность «обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе как в общих интересах», закрепил так называемый принцип централизованного использования вооруженных сил. Лишь в качестве исключения из него предусмотрено право государств на индивидуальную и коллективную самооборону (ст. 51). Однако в политической действительности послевоенного периода как раз исключение из уставного принципа и стало правилом, а сам принцип — исключением. Именно право на коллективную самооборону послужило основанием для создания противостоявших друг другу военно-политических союзов — НАТО и Организации Варшавского Договора (ОВД), что нанесло ущерб универсальной системе безопасности, правовые параметры которой были закреплены в Уставе ООН.

Новое видение системы коллективной безопасности в XXI в. изложено, в частности, в докладе, подготовленном в конце 2004 г. Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем ООН.

В нем определены следующие шесть блоков угроз международному миру и безопасности, которыми необходимо заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия: войны между государствами; насилие внутри государств, включая гражданские войны, массовые нарушения прав человека и геноцид; нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация; ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие; терроризм; транснациональная организованная преступность.

В докладе содержится четкое объяснение и подтверждение права на самооборону; руководящие принципы в отношении применения силы, которые должны помочь Совету Безопасности в случае необходимости действовать более решительно и своевременно; единое мнение относи-

тельно определения терроризма; предложения, направленные на предотвращение лавинообразного ядерного распространения и на повышение уровня биологической безопасности. В нем также содержится ряд практических предложений по обновлению органов ООН и повышению эффективности этой организации в решении стоящих перед ней задач.

24.5. Операции по поддержанию мира

Операции по поддержанию мира (далее – ОПМ) – одна из мер, выработанных практикой ООН и принимаемых во исполнение положений Устава ООН о поддержании или восстановлении международного мира и безопасности. Поддержание международного мира и безопасности есть главная цель ООН, сформулированная в ее Уставе. Достижение этой цели – задача Организации и всех ее органов. ОПМ – всего лишь одно из средств достижения главной цели ООН. Особенность именно этого средства в том, что содержание его не раскрывается ни в Уставе, где оно даже не упомянуто, ни в каком-либо ином юридически обязывающем акте.

Главой VII Устава ООН предусмотрено создание коалиционных сил, формируемых из воинских контингентов государств – членов ООН и применяемых по решению Совета Безопасности ООН и под его руководством при осуществлении принудительных мер для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Для этой цели Устав ООН обязывает все члены Организации предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания. Такие коалиционные силы, как следует из Устава, не являются постоянными и формируются по требованию Совета Безопасности и на основании его решения о применении силы в конкретной ситуации.

Правовой основой для выделения национальных контингентов в распоряжение Совета Безопасности должны быть упомянутые соглашения, заключаемые между Советом, с одной стороны, и отдельными членами или группами членов ООН – с другой, подлежащие ратификации подписавшими их государствами в соответствии с их конституционными процедурами.

В том, что касается планирования применения коалиционных сил и их использования и командования ими, Совету Безопасности ООН должен оказывать содействие Военно-штабной комитет (ВШК),

состоящий из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей.

На практике положения Устава ООН о порядке формирования и использования вооруженных сил под командованием ООН до настоящего времени не применялись, ни одного соглашения между Советом Безопасности и членами ООН о предоставлении воинских контингентов не было подписано, а ВШК не исполняет возложенных на него Уставом функций. Это произошло во многом из-за политико-идеологических противоречий периода холодной войны, а позднее — в силу финансовых и организационных проблем, с которыми столкнулась ООН. В этих условиях были выработаны способы формирования и использования воинских контингентов под флагом ООН, отличные от предусмотренных Уставом.

В своем изначальном смысле ОПМ предполагали ненасильственное применение воинских контингентов для сдерживания конфликта и содействия в его урегулировании, что отличает такие операции от принудительных действий, как они определены в Уставе ООН. Проведение ОПМ так называемого первого поколения осуществлялось группами военных наблюдателей.

Миссии военных наблюдателей состоят из невооруженных военнослужащих, как правило офицеров, выделяемых различными государствами в распоряжение ООН. Они создаются решением Совета Безопасности ООН для наблюдения за выполнением соглашений о перемирии или прекращении огня, за разъединением вооруженных сил враждующих сторон, их отводом из зон соприкосновения и т.п. путем выяснения фактов и представления докладов непосредственному командованию и Совету Безопасности ООН.

Военным наблюдателям местными властями или органами сторон конфликта должна обеспечиваться свобода передвижения, однако осуществление функций военных наблюдателей зависит от сотрудничества противостоящих сторон. На деле группам наблюдателей нередко отказывают в свободе передвижения местные власти; они становятся объектами нападения преступных групп, закупающих их имуществом и средствами транспорта; их захватывают в заложники, нередко случаи их гибели.

Впервые в практике ООН военные наблюдатели были направлены на Ближний Восток в 1948 г. для действий в составе Органа по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине. В настоящее время военные наблюдатели не образуют самостоятельных миссий, как правило, они являются составной частью комплексной операции.

Первые воинские контингенты, привлекавшиеся к ОПМ, имели только легкое вооружение, которое они могли применять исключительно для самозащиты (так называемое второе поколение ОПМ). Перед ними ставилась задача разъединения сторон вооруженного конфликта для обеспечения соблюдения перемирия. Впервые такие контингенты, получившие наименование «Чрезвычайные вооруженные силы ООН», или ЧВС-1, были сформированы в 1956 г. и играли роль буфера между израильскими и египетскими войсками. Они разворачивались с согласия сторон конфликта и после достижения соглашения о прекращении огня и осуществляли свою деятельность, руководствуясь принципами беспристрастности, нейтральности и невмешательства во внутренние дела противостоящих сил.

Позднее войска стали наделяться правом применения силы в случае вооруженного воспрепятствования исполнению ими своих обязанностей, соответственно менялось и их оснащение. В операциях ООН стали применяться тяжелая бронетехника (например, танки в составе Сил ООН по охране в бывшей Югославии) и ударные вертолеты (например, российская вертолетная группа в составе Миссии ООН в Сьерра-Леоне).

Современные ОПМ носят комплексный, многокомпонентный характер и включают решение не только военных, но и политических, гуманитарных, социальных и экономических задач. Наряду с военнослужащими в них участвуют гражданские лица — полицейские, наблюдатели за соблюдением прав человека и проведением выборов, специалисты по оказанию гуманитарной помощи, разминированию и т.п. Особенностью современных ОПМ стало то, что они учреждаются для содействия урегулированию не только межгосударственных, но, причем все чаще, и внутренних конфликтов. Некоторые миссии наделяются функциями временной администрации, правоохранительных органов и правосудия в переходный период. Расширяются и допустимые пределы применения силы военным компонентом ОПМ. Нередко полномочия, которыми наделяются миссии, основаны одновременно на гл. VI и VII Устава ООН, т.е. включают как дипломатические и иные ненасильственные методы урегулирования конфликта, так и принудительные меры с использованием силы. Из учреждаемых ныне операций едва ли можно выделить хотя бы одну, которую можно отнести к тому или иному «поколению». Даже сам термин «операции по поддержанию мира» в документах ООН все чаще соседствует с понятием «операции в пользу мира», которое, по мнению сторонников его употребления, лучше отражает комплексность и многокомпонентность современных миссий.

ОПМ учреждается решением Совета Безопасности ООН, которым определяется мандат операции, а силы и средства предоставляются государствами на добровольной основе. В практике ООН имели место случаи, когда вместо Совета Безопасности, неспособного принять необходимое решение, оно принималось Генеральной Ассамблеей. Так были учреждены ЧВС-1 в 1956 г. и ОНУК (Операция ООН в Конго) в 1960 г.

Общее руководство ОПМ осуществляет Генеральный секретарь ООН, политическое руководство на месте – специальный представитель Генерального секретаря, оперативное военное командование – командующий силами миссии.

Финансирование ОПМ осуществляется путем участия в расходах всех государств – членов ООН. Для каждой ОПМ устанавливается обычно собственный бюджет. Для определения размеров взносов применяется специальная шкала, предусматривающая более высокие уровни взносов для пяти постоянных членов Совета Безопасности и значительные сокращения для наименее развитых стран. В некоторых случаях финансирование осуществляется за счет добровольных взносов.

На международный персонал, участвующий в операциях, распространяется действие применимых положений Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г., а также соглашений о статусе операций (сил), подлежащих заключению между ООН и принимающей стороной. Специальная правовая защита предоставляется персоналу в соответствии с Конвенцией о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г. и Факультативным протоколом к ней от 8 декабря 2005 г. Персонал, участвующий в операции, обязан подчиняться правилам поведения и дисциплины, разработанным Секретариатом ООН; лица, нарушающие их, могут быть репатрированы с последующим запретом участвовать в операциях ООН. Специальный административный акт – бюллетень Генерального секретаря ООН «Соблюдение силами ООН норм международного гуманитарного права» от 6 августа 1999 г. – обязывает военнослужащих, участвующих в операциях, руководствоваться указанными нормами в тех случаях, когда мандат операции допускает применение вооруженной силы для самозащиты или обеспечения исполнения ее задач. Порядок применения оружия регулируется Правилами применения силы и Директивами о применении силы, которыми руководствуются соответственно военные и полицейские компоненты операции. Секретариат ООН заключает с правительствами государств-членов двусторонние соглашения, предусматривающие заблаговременное резервирование государствами

национальных военных контингентов, полицейского и гражданского персонала, других ресурсов и поддержание их на условленном уровне готовности в качестве возможного вклада в операции.

Что касается принудительных действий с применением вооруженных сил, ни одна из операций, так или иначе санкционированных ООН (предоставление флага ООН силам, выступавшим на стороне Южной Кореи во время конфликта на Корейском полуострове, разрешение на применение силы многонациональной коалицией против Ирака после его вооруженного нападения на Кувейт, осуществление стабилизации и мирного урегулирования в Боснии и Герцеговине многонациональными силами под контролем НАТО), не являлась операцией ООН, проводимой в строгом соответствии с ее Уставом.

На своей 19-й сессии Генеральная Ассамблея ООН учредила в качестве своего вспомогательного органа Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (Комитет 34), поручив ему всесторонне рассмотреть вопрос об ОПМ. Специальный комитет продолжает функционировать, время от времени представляя Генеральной Ассамблее доклады о проделанной работе по разработке согласованных руководящих принципов проведения операций. В свою очередь Совет Безопасности выработал ряд оперативных принципов, в соответствии с которыми должны осуществляться ОПМ. Это: «наличие ясной политической цели и точного мандата, подвергаемого регулярному обзору и изменению в той части, которая касается его характера и срока действия, только самим Советом; согласие правительства и, где это уместно, соответствующих сторон, кроме случаев, носящих исключительный характер; содействие политическому процессу или мирному разрешению спора; беспристрастность в осуществлении решений Совета Безопасности; готовность Совета Безопасности принимать соответствующие меры против сторон, не соблюдающих его решения; право Совета Безопасности санкционировать все необходимые средства осуществления силами ООН своего мандата и неотъемлемое право сил ООН принимать меры в целях самообороны» (док. ООН S/25869, 28 мая 1993 г.).

В составе Секретариата ООН образованы Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки, руководители которых занимают должности заместителя Генерального секретаря ООН.

Концептуальные и практические вопросы подготовки и проведения ОПМ разрабатывались и в более поздних документах ООН, в частности в Докладе Группы по операциям ООН в пользу мира (док. ООН A/55/305-S/2000/809, 21 августа 2000 г.), известной также как «Группа

Брахими», и Докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (док. ООН А/59/565, 2 декабря 2004 г.).

Следует различать ОПМ, учреждаемые Советом Безопасности ООН, с одной стороны, и санкционируемые им — с другой. Последние одобряются Советом, но проводятся под командованием иных организаций или государств. Так, в 2001 г. Совет Безопасности уполномочил международную коалицию осуществлять военное присутствие в Афганистане, одновременно учредив собственную политическую миссию по оказанию содействия переходному правительству. Ранее, в 1999 г., Совет санкционировал операцию по восстановлению безопасности в Восточном Тиморе, первоначально проводившуюся Австралией, позднее возглавившей международную коалицию, на смену которой пришла ОПМ, учрежденная и руководимая ООН.

С 1990-х годов все более активную роль в проведении ОПМ играют региональные организации, осуществляющие их во взаимодействии с ООН или самостоятельно. Параллельно и в сотрудничестве с ООН ОПМ проводило Содружество Независимых Государств, а в настоящее время продолжают проводить Европейский союз, НАТО, Африканский союз, Экономическое сообщество западноафриканских государств. Такие региональные организации, как Африканский союз, Европейский союз, Организация Договора о коллективной безопасности, Содружество Независимых Государств, имеют развитую нормативную основу для проведения ОПМ. Их уставными документами, договорами, прочими актами предусмотрены порядок подготовки и проведения ОПМ, полномочия главных органов в этой области, создание специальных органов для решения этих вопросов.

К наиболее актуальным прикладным правовым проблемам подготовки и проведения современных ОПМ можно отнести проблемы статуса сил миссии, применения силы военным и полицейским компонентами, обеспечения безопасности персонала организации, проводящей ОПМ, и привлекаемого персонала, применения норм международного гуманитарного права, ответственности организации за действия своего персонала.

24.6. Политико-правовые особенности региональных систем коллективной безопасности

Наряду с универсальной системой коллективной безопасности Устав ООН дает основание для создания аналогичных систем регио-

нального характера «для разрешения таких вопросов по поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий» (ст. 52).

В международном праве слово «регион» связано с разработкой правового статуса международных региональных соглашений и организаций, обеспечивающих в соответствии с Уставом ООН международный мир и безопасность.

При создании Организации Объединенных Наций в проекте Устава ООН, выработанном в Думбартон-Оксе (США), определялось, что ни одно региональное соглашение не может действовать в вопросах поддержания мира и безопасности без предварительного согласования своих действий с Организацией Объединенных Наций. Тем самым предусматривалось нормативное закрепление права ООН на окончательное решение всех вопросов в любой части мира. Была сделана попытка исправить ненормальное положение, установленное Статутом Лиги Наций, фактически способствовавшее созданию под видом региональных объединений военных союзов. Однако полностью это направление не было поддержано по различным причинам большинством делегаций, собравшихся в Сан-Франциско (США) в апреле 1945 г. для принятия и подписания Устава Организации, хотя в главном идея соподчиненности региональных соглашений с Уставом ООН была проведена в жизнь.

Характеризуя положения гл. VIII и ст. 51 Устава ООН, можно сказать, что в них отразилось стремление учредителей всемирной организации безопасности найти обоснования для возможности диалектического сочетания принципов, устанавливающих главную ответственность ООН за поддержание мира и безопасности в любом районе земного шара, и норм, дающих возможность для относительно самостоятельных действий участников региональных соглашений.

Из положений Устава ООН вытекают следующие требования к региональным соглашениям:

— соглашения регионального характера должны создаваться и действовать на основе и в соответствии с целеполагающими принципами учредительных документов Организации Объединенных Наций и конкретными постановлениями гл. VIII и ст. 51 Устава ООН;

— государства определенного района мира могут быть их субъектами;

— сфера действия соглашений строго ограничена.

При анализе Устава ООН к подобным выводам о требованиях, предъявляемых всемирной организацией безопасности к региональным соглашениям, приходит большинство авторов, но необходимо

отметить, что если ряд ученых настаивали на безусловном соответствии региональных соглашений всем трем вышеуказанным требованиям, то большинство западных авторов ставили во главу угла второе и третье условия, касающиеся определения круга членов и сферы действия соглашения (да и то со значительными «интерпретациями»), лишь отмечая первое требование.

Таким образом, слова «регион», «региональное соглашение» в международном праве наполняются юридическим смыслом, связаны с вопросами обеспечения международного мира и безопасности, с проблемами соотношения полномочий международного сообщества в лице ООН и региональными международными объединениями.

Важнейшими элементами указанных систем являются следующие региональные организации коллективной безопасности: на Американском континенте — Организация американских государств (ОАГ); на Африканском континенте — Африканский союз (АС, бывшая Организация африканского единства — ОАЕ); на Ближнем и Среднем Востоке — Лига арабских государств (ЛАГ); в Европе — ОБСЕ, СНГ; в Северной Атлантике — НАТО; в Евразии ныне действуют Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) — современные модели регионализма в сфере безопасности. Уставы указанных организаций содержат правовой механизм обеспечения безопасности на региональном уровне.

Для того чтобы исключить возможность подмены Совета Безопасности, Устав четко определяет положение региональных организаций безопасности по отношению к органу ООН, на который возлагается главная ответственность за поддержание международного мира. Совет Безопасности должен быть полностью информирован о действиях не только предпринятых, но и намечаемых в силу региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности (ст. 54). Кроме этого, последствия деятельности региональных организаций не должны затрагивать интересы как государств, принадлежащих к другим регионам, так и мирового сообщества в целом.

Одной из важнейших задач региональных организаций является обеспечение мирного разрешения споров между их членами до передачи споров в Совет Безопасности, который в свою очередь должен поощрять такой метод разрешения споров.

Принудительные меры с применением вооруженной силы могут приниматься только для отражения уже совершенного нападения на одного из участников системы коллективной безопасности, т.е. в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

Создание современной системы общеевропейской безопасности связано с *Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)*, состоявшимся в Хельсинки в 1975 г. В принятом на нем Заключительном акте содержится свод международно-правовых принципов, определены практические меры по обеспечению европейской безопасности. Положения Заключительного акта, касающиеся проблем безопасности, получили дальнейшее развитие в документах, принятых в ходе хельсинкского процесса.

Так, в документе, принятом в 1994 г. на Будапештской встрече СБСЕ на высшем уровне, преобразовавшей Совещание в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), отмечается, что целью преобразования явилось «увеличение вклада СБСЕ в безопасность, стабильность и сотрудничество региона СБСЕ, с тем чтобы оно играло центральную роль в развитии пространства общей безопасности, основанной на принципах хельсинкского Заключительного акта».

В ноябре 1999 г. в Стамбуле на саммите ОБСЕ была принята Хартия европейской безопасности. В ней подчеркивается, что уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона, разоружение, контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности занимают центральное место в принятой ОБСЕ концепции всеобъемлющей безопасности; Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) должен оставаться краеугольным камнем европейской безопасности.

Закрепив положение о том, что в рамках ОБСЕ ни одно государство, ни группа государств или организация не могут быть наделены преимущественной ответственностью за поддержание мира и стабильности в регионе ОБСЕ или рассматривать какую-либо часть этого региона в качестве сферы своего влияния, создатели Хартии особо отметили первоочередную роль Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, его ключевое значение в обеспечении безопасности и стабильности в регионе ОБСЕ. В Хартии подтверждаются права и обязанности государств-членов по Уставу ООН, включая обязательство относительно неприменения силы или угрозы силой.

Целям создания правовой основы системы коллективной безопасности *Содружества Независимых Государств (СНГ)* служат Устав СНГ 1993 г., Договор о коллективной безопасности (ДКБ) 1992 г., а также ряд соглашений, принятых в его развитие.

Вопросам военно-политического сотрудничества и обеспечения коллективной безопасности посвящен разд. III Устава СНГ. В нем, в частности, подчеркивается, что в случае возникновения угрозы

суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств-членов либо международному миру и безопасности государства-члены незамедлительно прибегнут к использованию механизма взаимных консультаций с целью координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы. Такими мерами могут быть миротворческие операции, а также использование в случае необходимости вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН. Решение о совместном использовании вооруженных сил принимается Советом глав государств Содружества или заинтересованными государствами — членами Содружества с учетом их национального законодательства (ст. 12).

Одним из важных направлений в рамках военно-политического сотрудничества стран Содружества, где были достигнуты ощутимые результаты, были операции по поддержанию мира.

Отношения, связанные с осуществлением таких операций, регламентируются Соглашением о Группях военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 20 марта 1992 г. (Соглашение 1992 г.) и тремя протоколами к нему, принятыми в Ташкенте 15 мая и 16 июля 1992 г.: о статусе Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ; о комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ; о временном порядке формирования и задействования Групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в зонах конфликтов между государствами и в государствах — участниках СНГ.

НАТО занимает особое место среди региональных организаций коллективной безопасности, что связано как с целями и задачами, которые *НАТО* ставит ныне в вопросах обеспечения общей и региональной безопасности, так и с ее субъектным составом, а также с изменяющейся геополитической обстановкой в Европе, Азии, на Ближнем Востоке.

Если в 50–60-е годы XX в. *НАТО* опиралась на концепцию блокового военного противостояния, то с 90-х годов страны — члены этой организации концептуально переориентировались на обеспечение безопасности через сотрудничество, что подразумевает: переговоры вместо противостояния, отказ от устрашения, открытость вместо секретности и закрытости, предупреждение вместо пресечения и, наконец, опору на взаимодействие вместо силового диктата. На практике не все у стран — членов *НАТО* получается, но определенные позитивные сдвиги видны: *НАТО* опирается на идеи и принципы коллективной

безопасности и коллективной обороны и исходит из необходимости обеспечивать индивидуальную безопасность (права человека) и распространять стабильность в регионе и мире.

Недостатком этих подходов является то, что разработчики этой концепции считают НАТО единственно верной моделью системы безопасности на основе сотрудничества, а западный образ жизни в странах — членах Организации — единственно достойным подражания и распространения. Отсюда и используемые методы обеспечения международной безопасности: попытки расширить круг членов НАТО за счет бывших республик СССР (Украина и Грузия) и создание системы ПРО в Европе без Российской Федерации, а также вмешательство во внутренние дела разных государств под предлогом защиты прав человека и обеспечения стабильности в европейском регионе, в районе Средиземноморья, на Ближнем Востоке.

Таким образом, НАТО, формально оставаясь региональной организацией по поддержанию международной безопасности и внося известный вклад в выработку и осуществление концепции обеспечения безопасности через сотрудничество, остается прежде всего военно-политическим блоком, обеспечивающим безопасность США и других стран — членов Организации.

О своей опоре на концепцию обеспечения международной безопасности через сотрудничество заявили также *Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)* и *Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)*.

Согласно ст. 4 Договора о коллективной безопасности (ДКБ), в случае 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 Договора.

В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а также окажут ему поддержку находящимися в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

О мерах, принятых на основании ст. 4 Договора, государства-участники обязуются незамедлительно известить Совет Безопасности ООН. Документы, направленные на развитие военно-политического сотрудничества, зачастую носили декларативный характер вплоть до создания ОДКБ.

Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ подписаны 7 октября 2002 г. в Кишиневе. Устав во многом повторяет уже принятые в рамках ДКБ документы. В частности, целями ОДКБ называются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов, приоритет в достижении которых государства-члены отдают политическим средствам. Для достижения целей организации государства-члены принимают совместные меры к формированию в ее рамках эффективной системы коллективной безопасности, созданию коалиционных (региональных) группировок войск и органов управления ими, военной инфраструктуры, подготовке военных кадров и специалистов для вооруженных сил, обеспечению их необходимым вооружением и военной техникой. В Уставе закреплено обязательство сторон координировать и объединять свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств.

23 июня 2006 г. на сессии Совета коллективной безопасности (СКБ) в Минске была принята важная Декларация о дальнейшем совершенствовании и повышении эффективности деятельности Организации. В Декларации подтверждается приверженность ранее принятым принципам и формулируются некоторые новые подходы к укреплению системы коллективной безопасности. В частности, в документе перечисляются следующие принципы:

- общность целей и задач в формировании системы коллективной безопасности в зоне ответственности ОДКБ;
- согласованность действий, ненанесение ущерба интересам коллективной безопасности;
- приоритетность союзнических обязательств государств – членов ОДКБ, уважение суверенитета, территориальной целостности и авторитета каждого из них;
- взаимное уважение и учет национальных интересов и позиций государств – членов ОДКБ в сфере внешней политики и безопасности;
- координация внешней политики, защита и обеспечение коллективных и национальных интересов государств – членов ОДКБ на международной арене.

Шанхайская организация сотрудничества как региональная организация обеспечения безопасности через сотрудничество стран-участниц прошла два этапа своего формирования.

Образованию ШОС предшествовала работа механизма «Шанхайской пятерки», возникшего в 1996 г. на основе соглашения о выработке

и укреплении мер доверия в военной сфере в пограничных районах, подписанного в Шанхае между Китаем, Россией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном. Спустя год в Москве было подписано пятистороннее Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в приграничных районах, которое дополнило документ 1996 г., а также способствовало усилению взаимного доверия в вопросах безопасности.

3 июля 1998 г. была одобрена Алма-Атинская декларация, в которой отмечалось, что развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества стран-участниц является важным фактором стабильности и безопасности всей Азии. В августе 1999 г. главы государств подписали Бишкекское коммюнике, в котором отмечается удовлетворенность результатами сотрудничества пяти стран за время после встречи в Шанхае в 1996 г., как положительные оцениваются практические шаги по укреплению региональной безопасности и сотрудничеству, и вновь заявили, что сотрудничество в рамках «Шанхайской пятерки» открытое и не направлено против других стран. На Душанбинском саммите 5 июля 2000 г. стороны провели обмен мнениями относительно обстановки в регионе, по международным вопросам, а также «достигли полного взаимопонимания относительно построения великого здания добрососедской дружбы и мирного сотрудничества в XXI веке». Деятельность «Шанхайской пятерки» подготовила и организационно-правовое оформление ШОС.

В июне 2001 г. в Шанхае Узбекистан присоединился к «Шанхайской пятерке» и были подписаны Декларация о создании Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Иначе говоря, ШОС возникла из стремления государств решать вопросы безопасности и выработки мер доверия в приграничных регионах, а впоследствии ее деятельность распространилась на сферы политического, экономического и гуманитарного сотрудничества.

В 2002 г. в Санкт-Петербурге главы стран – участниц ШОС подписали три документа: Декларацию о создании ШОС, Хартию (Устав) и Соглашение о Региональной антитеррористической структуре (РАТС).

Хартия и Декларация основными принципами Организации назвали такие принципы международного права, как уважение независимости, суверенитета и территориальной целостности, невмешательство во внутренние дела, взаимное неприменение военной силы или угрозы применения силы; равноправие всех членов Организации. Они заявили также о неприсоединении к союзам, ненаправленности против других государств и организаций, открытости и готовности к проведению

диалогов, обменов и сотрудничества в различных формах с другими государствами, соответствующими международными и региональными организациями.

Согласно основополагающим документам ШОС не направлена против других государств или многосторонних объединений и в Организации не предусматривается военной составляющей, что является довольно необычным для региональных организаций безопасности.

В политической сфере и сфере безопасности целями сотрудничества государств ШОС являются:

- развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе;
- взаимодействие в предотвращении международных конфликтов, их мирном урегулировании;
- совместное противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму во всех его проявлениях;
- координация усилий по вопросам разоружения и контроля над вооружениями и др.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с уставными документами ШОС и ее структуры не направлены против других государств и международных объединений и, главное, не предусмотрена военная составляющая сотрудничества. Более того, ШОС выступает за межгосударственные отношения нового типа: партнерство, а не союзничество.

24.7. Разоружение и ограничение вооружений

Понятие. Разоружением принято считать комплекс мер, направленных на прекращение наращивания средств ведения войны, их ограничение, сокращение и ликвидацию. Общая международно-правовая основа разоружения содержится в Уставе ООН. Пункт 1 ст. 11 относит «принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений» к числу «общих принципов сотрудничества в деле поддержания мира и безопасности». Рассмотрение указанных принципов входит в компетенцию Генеральной Ассамблеи, которая выносит по этим вопросам рекомендации Совету Безопасности и государствам – членам ООН. Совет Безопасности несет ответственность за формулирование «планов создания системы регулирования вооружений» (ст. 26); в решении этой задачи ему содействует Военно-штабной комитет, который дает советы и оказывает помощь по вопросам, относящимся к «регулированию вооружений и возможному разоружению» (п. 1 ст. 47).

Однако общепризнанного и универсального обязательства разоружаться в современном международном праве не существует. Международный суд ООН в своем решении по делу Никарагуа против США, принятом в 1986 г., записал: «В международном праве нет норм, за исключением таких, которые признаны заинтересованными государствами договорным или иным путем, в соответствии с которыми уровень вооружений суверенного государства может быть ограничен, и этот принцип применим ко всем государствам без исключения». Суть основного обязательства в данной области заключается в том, чтобы «в духе доброй воли вести переговоры... о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем» (ст. VI Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г.). Ссылка на такое обязательство или на ст. VI упомянутого Договора содержится во многих современных договорах об ограничении вооружений, как правило, в их преамбулах.

Основным источником норм в рассматриваемой области являются международные договоры: универсальные (например, Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г.), региональные (например, Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г.), двусторонние (например, Договор между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений 2010 г.). Договоры в этой области можно классифицировать и по их целям и объекту (договоры об ограничении вооружений или об ограничении деятельности, с ними связанной; договоры, касающиеся оружия массового уничтожения или относящиеся к обычным вооружениям).

Повышение роли международных организаций обуславливает возрастание значения их резолюций в качестве вспомогательного источника права в области разоружения. Отдельные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам разоружения допустимо рассматривать как содержащие нормы права, находящиеся в процессе формирования. В некоторых случаях резолюции Генеральной Ассамблеи ООН являются дополнительным средством имплементации договорных норм.

Международные организации нередко играют роль форумов, где вырабатываются нормы в области разоружения и ограничения вооружений. В рамках ООН этими вопросами занимается Генеральная Ассамблея и один из ее главных комитетов – Первый (по вопросам разоружения и безопасности). Генеральной Ассамблеей образован вспомогательный совещательный орган – Комиссия по разоружению. Самостоятельным органом, хотя и образованным Генеральной

Ассамблеей и пользующимся услугами Секретариата ООН, является Конференция по разоружению. Возрастает внимание, которое уделяет вопросам разоружения Совет Безопасности ООН.

Определенные нормотворческие функции выполняют органы, учрежденные договорами о разоружении и ограничении вооружений, например Организация по запрещению химического оружия, созданная Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. или — на региональном уровне — Агентство по запрещению ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне, образованное Договором о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке и Карибском бассейне 1967 г.

К настоящему времени сложился и действует свод норм, определяющих частичные меры по разоружению. Суть частичных мер заключается в запрещении и ликвидации отдельных видов оружия, запрещении их производства, накопления, развертывания и применения, ограничении некоторых видов вооружений в количественном и качественном отношении, сужении возможности качественного совершенствования оружия, сокращении сферы или районов размещения различных видов вооружений. К ним примыкают меры по укреплению доверия и безопасности, прямо не предусматривающие ограничения вооружений, но создающие благоприятные условия для его осуществления.

Оружие массового уничтожения. Наиболее развит комплекс норм, относящихся к оружию массового уничтожения. В соответствии с определением, выработанным ООН еще в 1948 г., такое оружие «должно быть определено таким образом, чтобы включать оружие, действующее атомным взрывом, оружие, действующее при помощи радиоактивных материалов, смертоносное химическое и биологическое оружие и любое разработанное в будущем оружие, обладающее характеристиками, сравнимыми по разрушительному действию с атомной бомбой и другим упомянутым выше оружием».

Действующее международное право запрещает испытывать ядерное оружие в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.). Это запрещение может стать полным в случае вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г.

Любые ядерные взрывы, а также размещение ядерного оружия запрещены в Антарктике (Договор об Антарктике 1959 г.), в Латинской Америке (Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке

и Карибском бассейне 1967 г., известный как Договор Тлателолко), в южной части Тихого океана (Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана 1985 г., известный как Договор Раротонга), в Юго-Восточной Азии (Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Юго-Восточной Азии, 1995 г., известный как Бангкокский договор), в Африке (Договор о зоне, свободной от ядерного оружия в Африке, 1996 г., известный как Договор Пелиндаба), в Центральной Азии (Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии 2006 г., известный также как Семипалатинский договор), на морском дне и в его недрах (Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г.), на Луне и других небесных телах (Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.).

Существующие нормы (Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г.) направлены на то, чтобы предотвратить распространение ядерного оружия и не допустить приобретения его каким-либо государством помимо пяти, признанных обладающими им (США, Россия как государство – продолжатель СССР, Великобритания, Франция и Китай).

Актуальной проблемой является регулирование ядерных стратегических вооружений. Термин «стратегические вооружения» условен и охватывает межконтинентальные баллистические ракеты, тяжелые бомбардировщики как носители бомб, баллистических и крылатых ракет, баллистические ракеты, запускаемые с подводных лодок, а также средства стратегической противоракетной обороны. Сопоставимые задачи способны решать крылатые ракеты морского базирования большой дальности.

До 2002 г. в отношениях между Россией и США действовал запрет на развертывание систем противоракетной обороны территории страны либо создание основы для такой системы, а для разрешенных систем применялись определенные количественные и качественные ограничения (Договор между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. (Договор по ПРО)). США в одностороннем порядке вышли из этого Договора, что в свою очередь сделало невозможным для России быть связанной обязательством воздерживаться от действий, которые могли бы лишить объекта и цели российско-американский Договор о дальнейшем ограничении и сокращении стратегических наступательных вооружений 1993 г. Россия ратифицировала его в 2000 г., чего США так и не сделали.

Стратегические ядерные боеприпасы России и США ограничены определенными суммарными уровнями, в пределах которых каждая сторона определяет состав и структуру своих стратегических наступательных вооружений (Договор между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений 2010 г.).

Еще до прекращения существования СССР на основании его договора с США были ликвидированы их баллистические и крылатые ракеты средней и меньшей дальности, т.е. имеющие дальность полета в диапазоне от 500 до 5500 км (Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г.).

Помимо ядерного к оружию массового уничтожения принято относить химическое и биологическое оружие. Биологическое оружие находится под всеобъемлющим запретом: его нельзя не только применять на войне, но и разрабатывать, производить и накапливать, а запасы подлежат уничтожению или переключению на мирные цели (Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.).

Начиная с 1925 г. химическое оружие противозаконно как средство ведения войны (Протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или иных подобных газов и бактериологических средств 1925 г.). Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. предусмотрен уже не частичный, а всеобъемлющий запрет химического оружия, подобный тому, под которым находится бактериологическое оружие. Механизм Конвенции продемонстрировал свою работоспособность при осуществлении в 2013–2014 гг. по инициативе России химической демилитаризации Сирии.

Универсальная норма запрещает военное или любое иное враждебное использование средств воздействия на природную среду, обладающих разрушительным потенциалом, сопоставимым с оружием массового уничтожения (Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.).

Режимы нераспространения оружия массового уничтожения. Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. не стал непреодолимым препятствием на пути государств, стремящихся к обладанию ядерным оружием. Например, в 1998 г. испытания боевых ядерных зарядов произвели Индия и Пакистан. Есть серьезные основания полагать,

что ядерным оружием обладает ряд других государств, прежде всего Израиль и КНДР. Еще шире круг государств, чей промышленный и технологический потенциал может позволить им в сжатые сроки разработать и начать производство собственного ядерного оружия.

Усиление режима нераспространения ядерного оружия, как и других видов оружия массового уничтожения, достижимо путем универсализации участия в установившихся их договорах, а также дополнения их средствами более надежного предотвращения распространения и принуждения по отношению к нарушителям.

Однако сами по себе Договор о нераспространении ядерного оружия и конвенции о запрещении бактериологического и химического оружия ставят вне закона передачу и приобретение только соответственно ядерных боеприпасов, боевых возбудителей болезней и токсичных химикатов и некоторых видов технологий и сопутствующего оборудования, но не средства их доставки, прежде всего ракеты. Специально на решение проблемы ракетного нераспространения направлен так называемый Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ), возникший в 1987 г., в основе которого лежат неюридические договоренности об ограничении поставок соответствующих изделий и технологий. Слабость РКРТ заключается в том, что он далеко не универсален с точки зрения участия (на конец 2014 г. — 34 государства), в нем представлены не все государства-экспортеры, а импортеры практически отсутствуют. Более широк круг участников (в 2014 г. — 137 государств) разработанного в рамках РКРТ Международного кодекса поведения по предотвращению распространения баллистических ракет 2002 г. — политического документа, который мог бы способствовать выработке международно-правового акта о глобальном режиме ракетного нераспространения.

На противодействие незаконному распространению оружия массового уничтожения, его компонентов, технологий, средств доставки путем перехвата и задержания морских и воздушных судов, подозреваемых в перевозке указанных грузов, направлена неформальная договоренность, именуемая Инициативой по безопасности в области распространения 2003 г.

Механизмом по согласованию мер экспортного контроля, направленных на недопущение передачи материалов, технологий и оборудования двойного назначения, которые могут использоваться для производства химического и бактериологического оружия, является Австралийская группа, образованная в 1984 г.

Обычные вооружения. Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. ДОВСЕ обязывает европейские государства-участники

сократить свои обычные вооружения и технику в пределах Европы до определенных согласованных уровней, не позволяющих осуществить внезапное нападение и начать крупномасштабные наступательные действия. Одновременно с Договором вступил в силу Итоговый акт переговоров о численности личного состава обычных вооруженных сил в Европе 1992 г. — политический документ, устанавливающий пределы на численность военнослужащих, размещенных каждым государством-участником в пределах района применения Договора.

Для того чтобы Договор отвечал изменившимся с момента его заключения условиям (ропуск Организации Варшавского договора, прекращение существования СССР, возникновение новых государств в районе применения Договора), в 1999 г. было подписано Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, предполагавшее внесение в Договор значительных изменений, поправок и дополнений. Однако затягивание вступления Соглашения в силу в условиях продолжения расширения НАТО, в том числе за счет государств, чьи вооружения и военная деятельность не регулировались Договором, активные мероприятия США по подготовке к развертыванию ПРО в Европе, вынудили Россию приостановить, начиная с 12 декабря 2007 г., действие для себя ДОВСЕ, не выходя из него и оставляя возможность для возобновления действия договорного режима в случае, если партнеры примут во внимание ее обеспокоенность.

Всеобъемлющий запрет в отношении одного из видов обычного оружия предусмотрен Конвенцией о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.

При том, что Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и протоколы к ней в основном относятся к кругу норм, устанавливающих правила ведения вооруженных конфликтов, некоторые из предусмотренных ею мер примыкают к мерам ограничения вооружений.

Растущую актуальность приобретает усиление контроля за распространением легкого и стрелкового оружия. В этой области действует ряд рекомендаций и правил, не имеющих свойства юридических обязательств, выработанных в рамках ООН и других организаций. В связи с опасностью террористических актов против воздушного транспорта в отдельную проблему выделяется ограничение распространения портативных зенитно-ракетных комплексов (ПЗРК). На противодействие

этой угрозе направлена наряду с некоторыми многосторонними решениями Договоренность РФ и США о сотрудничестве в области усиления контроля за ПЗРК 2005 г.

Демилитаризация и нейтрализация. Наряду с ограничением и сокращением вооруженных сил и вооружений цель разоружения может достигаться путем демилитаризации и (или) нейтрализации территории.

Демилитаризация – это договорно установленный международно-правовой режим определенной территории или пространственной сферы, запрещающий их использование в военных целях в мирное время. Эта мера предполагает ликвидацию в данном районе военных укреплений и сооружений и запрет содержать там вооруженные силы.

Под нейтрализацией понимается договорно установленное запрещение ведения военных действий на определенной территории или в пространственной сфере и использования их в качестве базы для военных операций. Цель нейтрализации – предотвращение развязывания войны в данном районе или из него либо, если военные действия где-то поблизости не удалось предотвратить, изъятие такого района из театра военных действий.

Меры доверия. К ограничению вооружений и разоружению примыкают меры по укреплению доверия и безопасности, которые в общем плане можно определить как специальные, договорным или иным образом обусловленные меры, принимаемые для обеспечения уверенности в том, что действия одной стороны не имеют целью нанесение ущерба безопасности другой стороны, в особенности если эти действия могут быть поняты и оценены как подготовка к внезапному нападению или его начало, и действительно не наносят такого ущерба. Такие меры не являются мерами реального разоружения и не подменяют их, но, принимаемые сами по себе или в качестве сопутствующих мер, они создают благоприятные условия для открытия переговоров или способствуют прогрессу в уже ведущихся переговорах.

Меры доверия и безопасности, первоначально сводившиеся к улучшению связи между сторонами, обеспечению морской навигационной безопасности, со временем стали включать уведомления и иную информацию о военной деятельности, обмен наблюдателями и инспекции на местах проведения военной деятельности. Функциями по укреплению доверия стали наделяться органы, создаваемые в соответствии с договорами о мерах по ограничению и сокращению вооружений.

Меры, согласованные в 1960–1970-х гг., в основном были нацелены на уменьшение опасности вооруженного конфликта с применением ядерного оружия, последующие же меры предназначались также

и для снижения риска столкновения обычных сил. В последнее время меры доверия и безопасности трансформируются из военно-технических мер, ограниченных предоставлением информации об отсутствии подготовки к внезапному нападению, в комплексные меры, характеризующиеся наличием такой степени доверия, которая позволяет партнерам разрабатывать и применять не только уведомительные, но и сдерживающие, а в перспективе и ограничивающие меры. Этому, в частности, способствует режим наблюдения с воздуха за обширными участками территорий 34 государств – участников Договора по открытому небу 1992 г.

Полезный опыт осуществления мер по укреплению доверия и безопасности, приобретенный в Европе, используется и в других регионах. Так, образованию в 2001 г. Шанхайской организации сотрудничества предшествовало заключение Соглашения между СССР и КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы 1990 г., за которым последовали Соглашение между Россией, Казахстаном, Киргизией, Китаем и Таджикистаном об укреплении доверия в военной области в районе границы 1996 г. и Соглашение между теми же государствами о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы 1997 г.

Цель формирования общеазиатского форума, подобного ОБСЕ, преследует Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии, в основе которого лежат Декларация принципов 1999 г. и Алма-Атинский акт 2002 г.

Проверка соблюдения обязательств. В самом общем виде проверку можно определить как совокупность методов наблюдения за осуществлением договорных обязательств и анализ полученных данных. Проверка осуществляется путем предоставления каждому участнику договора сведений о выполнении обязательств другими участниками, содействуя достижению целей договора, предупреждению и выявлению нарушений его положений и обеспечивая уверенность в соблюдении его положений.

В период после Второй мировой войны на протяжении длительного времени разногласия между государствами по вопросам проверки были препятствием на пути реального разоружения, а также использовались как предлог против принятия значимых мер в этой области.

Частичное разрешение противоречия между необходимостью ограничения вооружений и трудностью согласования мер проверки стало реальным с развитием национальных технических средств сбора данных об объектах, находящихся в пределах государственных террито-

рий. Под этими средствами прежде всего понимались искусственные спутники Земли, хотя к ним относились также сейсмические станции и иное оборудование, позволяющее вести наблюдение за деятельностью государств извне (за данной территорией, вне ее пределов). Эти средства получили название «национальные технические средства контроля» (НТСК). Долгое время они являлись основным методом проверки соблюдения соглашений об ограничении вооружений. В дальнейшем нашли применение и другие средства, в частности инспекции на месте, осуществляемые как национальными, так и международными по составу группами инспекторов.

К настоящему времени накоплен опыт выработки, согласования, воплощения в договорную норму и функционирования различных механизмов проверки выполнения обязательств по соглашениям об ограничении и сокращении вооружений. По мере технического совершенствования повышается и надежность НТСК. Действующие соглашения запрещают создание помех этим средствам, применение преднамеренных мер маскировки, затрудняющих наблюдение за выполнением договорных обязательств. В ряд договоров включены дополнительные меры, например оснащение регулируемых систем вооружений особыми опознавательными знаками, демонстрация отличительных признаков новых и переоборудованных стратегических наступательных вооружений. Предусматривается также содействие проверяемой стороной НТСК другой стороны в определенных договором ситуациях.

Опыт, полученный при применении ряда договорных и иных мер, демонстрирует возможность разработки и применения инспекций на месте, т.е. посещения группами инспекторов одной стороны территории другой стороны или принадлежащих ей объектов на иной территории для проверки соблюдения согласованных обязательств. По мере развития процесса разоружения, охвата им новых систем, детализации обязательств при одновременном росте доверия между партнерами, их уверенности в целесообразности и реальности сокращения вооружений государства проявляют растущую готовность к принятию все более проникающих инспекций. Так, Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия 1993 г. предусматривает среди прочих видов инспекций инспекции любого объекта по запросу без права отказа.

В ряде договоров предусмотрено сочетание национальных и международных средств проверки. Положения на этот счет содержатся, например, в Договоре о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового

уничтожения 1971 г., в соответствии с которым система проверки состоит из нескольких ступеней и может осуществляться в одностороннем порядке, коллективно несколькими участниками или посредством международных процедур в рамках ООН и в соответствии с ее Уставом. Этим же Договором, так же как и Конвенцией о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., предусмотрено обращение для целей проверки к консультативным механизмам, в которых эксперты выступают в личном качестве.

Имеется опыт применения многосторонних форм проверки выполнения договорных обязательств. Так, в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г. проверка его соблюдения государствами-участниками, не обладающими ядерным оружием, возложена на МАГАТЭ, предоставляющее гарантии и осуществляющее международные по составу инспекции. В других случаях участники Договора создают специальный орган, который они наделяют функциями по проверке. Например, в дополнение к проверке соблюдения обязательств по Договору Тлателолко, осуществляемой МАГАТЭ, соответствующие функции, включая инспекции на месте, выполняет созданное на основании Договора Агентство ОПАНАЛ. Конвенцией о запрещении химического оружия 1993 г. создана Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО), в функции которой входит реализация положений о международной проверке соблюдения Конвенции. ОЗХО сыграла ключевую роль в процессе химической демилитаризации Сирии в 2013–2014 г.г. Аналогичный институт должен быть создан на основании Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г.

Вопросы для обсуждения

1. Каково определение понятия «безопасность»?
2. Какова политико-правовая формула обеспечения безопасности социального объекта: личности (индивида), общества, государства, мирового сообщества?
3. Каковы правовые основы национальных и международных институциональных систем обеспечения безопасности государства и мирового сообщества?
4. Каковы преступления, равно угрожающие всем социальным объектам безопасности?
5. В чем особенности универсальной и региональных систем коллективной безопасности и каковы правовые основы их взаимодействия?

6. Каковы основные правовые проблемы подготовки, организации и проведения операций по поддержанию мира?

7. Какими юридическими аргументами можно доказать или опровергнуть существование в международном праве принципа разоружения?

Литература

Кортунов С. Становление политики безопасности. Формирование политики национальной безопасности России в контексте проблем глобализации. М., 2003.

Котляр В.С. Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО. Казань, 2008.

Международное право и международная безопасность: военная и политическая области. Диалог советских и американских экспертов. М., 1991.

Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. М., 2009.

Скакунов Э.И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. М., 1983.

Собакин В.К. Равная безопасность. М., 1984.

Тузмухамедов Б.Р. Некоторые правовые проблемы операций по поддержанию мира (взгляд исследователя с практическим опытом) // Московский журнал международного права. 1999. № 1. С. 69–84.

Ушаков Н.А. Правовое регулирование использования силы в международных отношениях. М., 1997.

Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2005.

ГЛАВА 25. ПРАВО ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

25.1. Понятие, источники и предмет регулирования права вооруженных конфликтов. – 25.2. Правовые последствия начала войны. – 25.3. Нейтралитет во время войны. – 25.4. Правовое положение участников вооруженных конфликтов. – 25.5. Правовой режим военной оккупации. – 25.6. Запрещенные средства и методы ведения военных действий. – 25.7. Защита прав личности во время вооруженного конфликта. – 25.8. Международно-правовая регламентация окончания военных действий и состояния войны. – 25.9. Проблемы международно-правового регулирования отношений, возникающих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера. – 25.10. Право вооруженных конфликтов и российское законодательство. – 25.11. Право вооруженных конфликтов и международное право прав человека.

25.1. Понятие, источники и предмет регулирования права вооруженных конфликтов

Международно-правовое запрещение агрессивных войн само по себе не привело к искоренению из общественной жизни причин, порождающих вооруженные конфликты. Несмотря на запрет обращаться к вооруженной силе в международных отношениях, государства нередко прибегают к ней для разрешения возникающих между ними споров и конфликтных ситуаций. Это обуславливает необходимость правового регулирования сложного комплекса общественных отношений, возникающих в ходе вооруженного конфликта, в целях их максимально возможной гуманизации. Соответствующая группа норм международного права иногда условно именуется «правом вооруженных конфликтов». Она включает ряд договорных и обычно-правовых принципов и норм, устанавливающих взаимные права и обязанности субъектов международного права относительно применения средств и методов ведения вооруженной борьбы, регулирующих отношения между воюющими и нейтральными сторонами и определяющих ответственность за нарушение соответствующих принципов и норм.

Юридическую основу названной отрасли современного международного права составляют следующие наиболее важные правила поведения, которые относятся к любым вооруженным конфликтам и определяют общее направление совершенствования законов и обычаев войны с учетом изменений в военно-технической сфере:

– право сторон в конфликте и их вооруженных сил выбирать средства и методы ведения войны не является неограниченным, запрещается применять оружие и методы ведения военных действий, способные причинить излишние разрушения или чрезмерные страдания;

– лица, не принимающие участия или переставшие принимать участие в военных действиях, как то: раненые, больные, пленные и гражданские лица, — должны пользоваться уважением и защитой при любых обстоятельствах;

– гражданские лица должны пользоваться гуманным обращением, в частности запрещаются посягательства на их жизнь, любые виды пыток и жестокого обращения, взятие заложников, осуждение без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом;

– вооруженные силы должны при любых обстоятельствах проводить различие между гражданскими лицами и гражданскими объектами, с одной стороны, и комбатантами и военными объектами — с другой;

– запрещаются нападения на гражданских лиц и гражданские объекты; должны соблюдаться все меры предосторожности, предназначенные для того, чтобы щадить гражданское население;

– запрещается подвергать нападению или уничтожить объекты, необходимые для выживания гражданского населения (например, запасы продуктов питания, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, ирригационные сооружения); запрещается использовать голод в качестве метода ведения войны;

– раненых и больных следует подбирать, им должна быть оказана помощь; госпитали, санитарные автомобили, а также медицинский и духовный персонал должны пользоваться уважением и защитой; эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца, являющиеся символами этой защиты, должны пользоваться уважением при любых обстоятельствах, любые злоупотребления эмблемой или ее неправильное использование должны подвергаться наказанию;

– стороны, находящиеся в конфликте, обязаны соглашаться на проведение операций по оказанию помощи гражданскому населению, которые носят гуманитарный и беспристрастный характер и осуществляются без какого-либо неблагоприятного различия; персонал, участвующий

в операциях по оказанию помощи, должен пользоваться уважением и защитой.

Эти принципы сложились в результате длительного процесса кодификации и прогрессивного развития международного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Важнейшими источниками права вооруженных конфликтов являются четыре Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. (об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; об обращении с военнопленными; о защите гражданского населения во время войны). Они распространили действие правил ведения войны на «вооруженные конфликты, не носящие международного характера», подтвердили за партизанами правовой статус комбатантов, запретили не обусловленное военной необходимостью уничтожение имущества, принадлежащего частным лицам, государственным и общественным организациям. Был сделан важный шаг в направлении установления правового режима гражданского населения в районах вооруженных конфликтов.

Однако уже вскоре после принятия Женевских конвенций 1949 г. оказалось, что их нормы не всегда способны адекватно учитывать специфику вооруженных конфликтов в эпоху научно-технической революции. Стало очевидно, что они применимы скорее к последствиям военных действий, нежели к их непосредственному ведению. Указанный пробел в определенной мере восполнили принятые в 1977 г. два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г., касающиеся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I) и вооруженных конфликтов немеждународного характера (Дополнительный протокол II).

Принятие протоколов имело целью устранить не соответствующий современным условиям разрыв между предписаниями норм, гарантирующих защиту жертв войны, и норм, касающихся средств и методов ведения войны. Так, Дополнительный протокол I значительно расширяет сферу применения правил ведения войны. Если действие Женевских конвенций распространяется на случаи «необъявленной войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими государствами», то положения Дополнительного протокола I распространяются и на войны, «в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение».

К действующим международным соглашениям о средствах и методах ведения войны также относятся: Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г., Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. и два протокола к ней – 1954 и 1999 гг., Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и пять протоколов к ней (Протокол о необнаруживаемых осколках 1980 г., Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств 1980 г., Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия 1980 г., Протокол об ослепляющем лазерном оружии 1995 г. и Протокол по взрывоопасным пережиткам войны 2003 г.), Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г., Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г., Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокол III), Конвенция по касетным боеприпасам 2008 г., а также Международный договор о торговле оружием 2013 г.

Кроме того, в современном международном праве имеется ряд документов, относящихся к сфере уголовной ответственности отдельных лиц за серьезные нарушения норм права вооруженных конфликтов. К ним относятся: уставы международных трибуналов (Нюрнберг и Токио) 1945 г.; статуты международных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде, а также Статут Международного уголовного суда; Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.; резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о выдаче и наказании военных преступников (резолюция 3 (I) от 13 февраля 1946 г.) и о принципах международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях против человечества (резолюция 3047 (XXVIII) от 3 декабря 1973 г.) и др.

25.2. Правовые последствия начала войны

III Гагская конвенция об открытии военных действий 1907 г. устанавливает, что военные действия между государствами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое может иметь форму либо мотивированного объявления войны, либо ультиматума с условным объявлением войны. Эта норма продолжает действовать и в современных условиях. Вместе с тем следует иметь в виду, что в соответствии с Определением агрессии, принятым Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г., факт объявления войны, которая не является актом самообороны согласно ст. 51 Устава ООН, не превращает войну противоправную в войну законную, а представляет собой акт агрессии. Право на установление факта совершения агрессии принадлежит Совету Безопасности, и в случае установления такого факта он получает основания для использования своих полномочий в соответствии с гл. VII Устава ООН. Сам факт объявления войны становится международным преступлением. Однако соблюдение норм права вооруженных конфликтов обязательно и не зависит от того, объявлена война или нет.

Объявление войны (или состояния войны) входит в компетенцию высших органов государственной власти каждой страны. Объявление войны, даже если оно не сопровождается боевыми действиями, влечет за собой начало юридического состояния войны. Вместе с тем фактическое начало военных действий между государствами не обязательно ведет к наступлению состояния войны.

Начало войны означает конец мирных отношений между воюющими государствами, что влечет за собой разрыв дипломатических и, как правило, консульских отношений. Персонал дипломатического и консульского представительств вправе покинуть территорию неприятельского государства. При этом государство пребывания, согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., обязано оказать содействие, необходимое для возможно скорейшего выезда пользующихся привилегиями и иммунитетами лиц, и предоставить в случае необходимости в их распоряжение средства передвижения. Представление интересов одного воюющего государства и его граждан в другом поручается третьему — обычно нейтральному — государству, которое поддерживает дипломатические отношения с обоими воюющими государствами. Так, во время Второй мировой войны германские интересы в СССР представляла Швеция; она же представляла интересы СССР в Германии. Через нейтральное государство, как правило, поддерживается связь между воюющими сторонами.

Начало войны влияет на действие международных договоров, связывающих воюющие государства. Политические, экономические и иные договоры, рассчитанные на мирное время, прекращают свое действие. С началом военных действий происходит фактическое осуществление предписаний правил ведения войны.

В отношении граждан неприятельской стороны, находящихся на территории государства, применяются разного рода ограничения. Эти лица могут быть принуждены к проживанию на период войны в определенном районе либо интернированы.

Имущество, принадлежащее непосредственно неприятельскому государству, конфискуется (за исключением имущества дипломатического и консульского представительств). Имущество граждан неприятельского государства в принципе считается неприкосновенным. Судам дается определенный срок, чтобы они покинули порты и воды неприятельского государства (этот срок называется «индульт»), по истечении которого суда подлежат конфискации.

Военные действия разворачиваются в определенных пространственных пределах, именуемых театром войны, под которым понимается вся территория воюющих государств (сухопутная, морская и воздушная), на которой они потенциально могут вести военные операции. Театр военных действий — это территория, на которой вооруженные силы воюющих государств фактически ведут военные действия. Территория (сухопутная, морская, воздушная) нейтральных и других невоюющих государств не должна использоваться в качестве театра военных действий. В соответствии с международными договорами в театр военных действий не могут быть превращены: а) некоторые международные проливы (например, Магелланов пролив по Договору между Аргентиной и Чили 1981 г.); б) международные каналы (например, Суэцкий канал согласно Константинопольской конвенции 1888 г.); в) отдельные острова и архипелаги (например, Аландские острова в соответствии с Мирным договором между победителями во Второй мировой войне и Финляндией 1947 г., архипелаг Шпицберген в соответствии с Парижским договором о Шпицбергене 1920 г.); отдельные континенты (например, Антарктика в соответствии с Договором 1959 г.). Согласно Договору о космосе 1967 г. в театр военных действий нельзя включать Луну и другие небесные тела. Из театра военных действий может быть исключена часть государственной территории воюющей стороны в целях образования специальных зон, предусмотренных нормами права вооруженных конфликтов (например, санитарные зоны и местности). Что касается безъядерных зон, то они в целом не исключаются

из сферы вооруженного конфликта, однако не могут быть театром ядерной войны.

25.3. Нейтралитет во время войны

Под нейтралитетом во время войны понимается правовое положение государства, при котором оно не участвует в войне и не оказывает непосредственной помощи воюющим. Права и обязанности нейтральных государств во время войны, воюющих сторон в отношении нейтральных государств, а также физических лиц как нейтральных, так и воюющих государств регламентируются V Гаагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны 1907 г., в соответствии с которой территория нейтрального государства является неприкосновенной и не может быть превращена в театр военных действий. Воюющим государствам запрещается проводить через территорию нейтрального государства войска и военные транспорты. Нейтральное государство не должно разрешать воюющим создавать, устанавливать или размещать на своей территории радиостанции и другие средства связи и технические приспособления. Однако оно может разрешать воюющим (на равных началах) пользоваться своими средствами связи.

Нейтральное государство не должно снабжать воюющих оружием, военными и другими материалами. Вместе с тем оно не обязано препятствовать вывозу (или транзиту) из мест боевых действий за счет того или другого из воюющих оружия, боеприпасов на условиях взаимности и одинакового отношения к воюющим.

Нейтральное государство вправе отражать покушения на его нейтралитет с помощью своих вооруженных сил. Если войска одной из воюющих сторон окажутся на территории нейтрального государства, оно обязано интернировать их и разместить вдали от театра военных действий. Расходы по содержанию интернированных возмещаются после окончания войны в соответствии с соглашением между заинтересованными сторонами.

Нейтральное государство вправе разрешить перевозку по своей территории раненых и больных воюющих сторон при условии отсутствия в транспортных оружия и боеприпасов.

Нейтральное государство обязано не допускать открытия вербовочных пунктов и формирования на своей территории военных отрядов для воюющих. Вместе с тем нейтральное государство не несет ответственности, если его граждане в одиночку переходят границу и вступают в армию воюющих.

Нейтралитет в морской войне регулируется XIII Гаагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны 1907 г., согласно которой в территориальных водах нейтрального государства запрещаются любые военные действия со стороны воюющих. Нейтральное государство обязано не допускать снаряжения или вооружения одной из сторон любого судна, а также его выхода из территориальных вод, если есть основания полагать, что оно примет участие в боевых действиях на стороне одного из воюющих. Что касается допуска и пребывания военных судов в территориальных водах нейтрального государства, то последнее решает эти вопросы на основе одинакового отношения ко всем воюющим. Оно устанавливает разумный срок их пребывания, по истечении которого может потребовать, чтобы они покинули территориальные воды. Находясь в территориальных водах нейтрального государства, военные суда могут пополнять свои запасы по лимитам мирного времени, брать столько топлива, сколько необходимо для достижения ближайшего порта своей страны.

Специальных международных соглашений, определяющих правовой режим нейтралитета в условиях воздушной войны, не существует. На воздушную войну распространяются общие правила нейтралитета, изложенные в действующих конвенциях. В обобщенном виде их содержание можно сформулировать следующим образом. Воздушное пространство над территорией нейтрального государства неприкосновенно. Запрещаются пролет через него летательных аппаратов воюющих сторон, преследование противника или вступление с ним в бой. Приземлившиеся военные самолеты задерживаются, а экипаж интернируется до конца войны. Воюющим сторонам запрещается транспортировать через воздушное пространство нейтрального государства войска и военное имущество. Однако допускается транспортировка на самолетах больных и раненых воюющих сторон.

25.4. Правовое положение участников вооруженных конфликтов

В вооруженном конфликте международного характера воюющие стороны представлены прежде всего своими вооруженными силами. Согласно Дополнительному протоколу I к Женевским конвенциям 1949 г. вооруженные силы воюющих сторон «состоят из всех организованных вооруженных сил, групп и подразделений, находящихся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение

своих подчиненных, даже если эта сторона представлена правительством или властью, не признанными противной стороной. Такие вооруженные силы подчиняются внутренней дисциплинарной системе, которая, среди прочего, обеспечивает соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов» (п. 1 ст. 43).

Участников вооруженных конфликтов можно условно разделить на две группы: сражающиеся (комбатанты) и несражающиеся (некомбатанты). Согласно Дополнительному протоколу I, лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, и принимающие непосредственное участие в боевых действиях, являются комбатантами (от фр. *combattant*). Только за комбатантами признается право применять военную силу. К ним самим допустимо применение в ходе боевых действий высшей меры насилия, т.е. физического уничтожения. Комбатанты, оказавшиеся во власти противника, вправе требовать обращения с ними как с военнопленными.

К несражающимся относится личный состав, правоммерно находящийся в структуре вооруженных сил воюющей стороны, оказывающий ей всестороннюю помощь в достижении успехов в боевых действиях, но не принимающий непосредственного участия в этих действиях. Некомбатанты не должны участвовать в боевых действиях. Это интендантский и медицинский персонал, корреспонденты и репортеры, духовенство и др. Несражающиеся не могут быть непосредственным объектом вооруженного нападения противника.

От несражающихся членов вооруженных сил воюющей стороны следует отличать «лиц, следующих за вооруженными силами, но не входящих в их состав непосредственно». К этим лицам относятся, к примеру, «гражданские лица, входящие в экипажи военных самолетов, военные корреспонденты, поставщики, личный состав рабочих команд или служб, на который возложено бытовое обслуживание вооруженных сил, при условии, что они получили на это разрешение от тех вооруженных сил, которые они сопровождают». Хотя «лица, следующие за вооруженными силами», не обладают правом принимать непосредственное участие в военных действиях в соответствии с ч. «А» (4) ст. 4 Женевской конвенции III, при попадании во власть неприятеля они имеют право на получение статуса военнопленных.

В то же время оружие, имеющееся у них, они обязаны использовать исключительно в целях самообороны и защиты вверенного им имущества.

Таким образом, деление вооруженных сил на сражающихся и несражающихся основывается на их непосредственном участии в боевых

действиях с оружием в руках от имени и в интересах той воюющей стороны, в вооруженные силы которой они правомерно включены.

Поскольку партизанская война квалифицируется современным международным правом как правомерная форма борьбы против агрессора, колониальной зависимости и иностранной оккупации, за партизанами согласно Женевским конвенциям 1949 г. признается статус комбатанта, если они имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных, имеют отличительный знак, открыто носят оружие, соблюдают в ходе боевых действий законы и обычаи войны. Дополнительный протокол I конкретизирует некоторые из этих положений. Так, в целях усиления защиты гражданского населения уточняется положение об открытом ношении оружия. Согласно ст. 44 Дополнительного протокола I комбатант, с тем чтобы отличаться от гражданского населения, должен открыто носить оружие: а) во время каждого военного столкновения; б) в то время, когда он находится на виду у противника в ходе развертывания в боевые порядки, предшествующего началу нападения, в котором он должен принять участие.

В свете современного международного права статусом комбатанта обладают и бойцы национально-освободительных движений.

На практике нередко возникает необходимость в разграничении таких категорий, как военный шпион и военный разведчик, доброволец и наемник.

Военный шпион (лазутчик) — это, согласно ст. XXIX Приложения к IV Гаагской конвенции 1907 г., «такое лицо, которое, действуя тайным образом или под ложным предлогом, собирает или старается собрать сведения в районе действия одного из воюющих с намерением сообщить таковые противной стороне». Статья 46 Дополнительного протокола I, уточняя правовой статус военного шпиона, закрепляет норму, согласно которой лицо из состава вооруженных сил, «попадающее во власть противной стороны в то время, когда оно занимается шпионажем, не имеет права на статус военнопленного и с ним могут обращаться как со шпионом». Если лицо из состава вооруженных сил собирает сведения на территории, контролируемой противной стороной, и носит при этом «форменную одежду своих вооруженных сил» или «не действует обманным путем или преднамеренно не прибегает к тайным методам», то такое лицо не считается шпионом, а квалифицируется как военный разведчик. Другими словами, военный разведчик — это лицо, собирающее сведения в районе действия противника и носящее форму своей армии, т.е. не скрывающее своего подлинного лица. В случае если это лицо попадает в руки противника, на него должен распространяться режим военного плена.

Доброволец – это лицо, добровольно поступающее в действующую армию одной из воюющих сторон. Согласно V Гаагской конвенции 1907 г. отдельные лица могут «переходить границу, чтобы поступить на службу одного из воюющих». В той же Конвенции устанавливается, что если отдельное лицо добровольно вступает в армию одного из воюющих государств, то оно утрачивает статус лица нейтрального государства.

С точки зрения современного международного права, осуждающего колониализм и агрессивные войны, действия добровольца будут правомерными, если он вступает в армию, ведущую войну в защиту своей страны от иностранного порабощения. Вступление в такую армию гражданина другого государства не означает нарушения норм права вооруженных конфликтов.

Содержание понятия «наемник» приводится в ст. 47 Дополнительного протокола I. В соответствии с этой статьей наемник – это лицо, которое специально вербовано на месте или за границей, для того чтобы сражаться в вооруженном конфликте, и фактически принимает непосредственное 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 с такими же функциями из числа личного состава вооруженных сил данной стороны. Наемник не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте. Он не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, и не послан государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица из состава его вооруженных сил. Наемник не пользуется покровительством норм права вооруженных конфликтов. Он не имеет права на статус комбатанта, военнопленного.

Приведенное определение позволяет установить более четкое отличие наемника от добровольца, а также провести различие между наемниками и военными советниками, не принимающими непосредственного участия в военных действиях и направленными на службу в иностранную армию по соглашению между государствами.

В декабре 1989 г. в рамках ООН была принята Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников. В отличие от Дополнительного протокола I Конвенция 1989 г. к категории наемников относит не только лиц, непосредственно участвующих

в вооруженных конфликтах, но и, что существенно важно, лиц, завербованных 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. Согласно Конвенции государства не должны заниматься вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, в том числе в целях, противоречащих праву народов на самоопределение, как оно толкуется международным правом, и обязаны запрещать и предотвращать подобные действия.

Конвенция 1989 г. вводит ряд новых составов преступлений, связанных с наемничеством. Преступными и подлежащими наказанию в соответствии с Конвенцией являются действия не только самих наемников, но и лиц, осуществляющих вербовку, использование, финансирование и обучение наемников, а также попытки совершения указанных действий и соучастие в их совершении. Каждое государство – участник Конвенции обязано установить его юрисдикцию над любым из приведенных выше преступлений, если обвиняемый в преступлении находится на его территории и оно не выдает его другому государству, обращающемуся с требованием о выдаче преступника.

25.5. Правовой режим военной оккупации

В соответствии со ст. 42 Гаагского положения о законах и обычаях войны 1907 г. «территория признается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии», «занятие распространяется лишь на те области, где эта власть установлена и в состоянии проявлять свою деятельность».

От других видов пребывания войск на иностранной территории военная оккупация отличается совокупностью присущих ей признаков. Это такой вид временного пребывания значительных воинских формирований на территории иностранного государства в условиях состояния войны между этим государством и государством принадлежности таких формирований, при котором прекращается эффективное осуществление власти правительством того государства, которому принадлежит занятая территория, а административная власть осуществляется в пределах, определенных международным правом, высшими командными инстанциями воинских формирований.

Военная оккупация не ведет к распространению суверенитета оккупирующего государства на занятую его войсками территорию. Согласно за-

конам и обычаям сухопутной войны воспрещается принуждать население занятой области давать сведения об армии другого воюющего государства или о его средствах обороны. Честь и семейные права, жизнь отдельных лиц и частная собственность, а также религиозные убеждения и отправление обрядов веры должны уважаться. Контрибуции могут взиматься лишь на основании письменного распоряжения начальствующего командира, и по каждой контрибуции плательщикам должна выдаваться расписка.

Повинности не должны включать обязанности для населения принимать участие в военных действиях против своего отечества. Армия, занимающая ту или иную область, может завладеть недвижимой собственностью вражеского государства, способной служить для военных действий, включая деньги, фонды и долговые требования. Оккупирующее государство обязано сохранять основную ценность принадлежащих неприятельскому государству общественных зданий, недвижимости, лесов и сельскохозяйственных угодий.

Преднамеренный захват, истребление или повреждение собственности общин, церковных, благотворительных, образовательных, художественных и научных учреждений, как частных, там и государственных, равно как и исторических памятников, художественных и научных произведений, воспрещаются и подлежат преследованию.

Одним из важнейших положений Женевской конвенции о защите гражданских лиц во время войны 1949 г. является запрет угона и депортирования гражданских лиц из оккупированной территории на территорию оккупирующей державы или на территорию третьего государства, так же как и перемещения части собственного гражданского населения на оккупированную территорию. Допускается, однако, полная или частичная эвакуация определенного района в силу особо веских соображений военного характера или для безопасности населения.

Привлечение жителей оккупированной территории к принудительному труду допускается только для нужд оккупационной армии или местного населения. При этом оккупирующая армия не может использовать население на военных объектах и оборонительных работах. Если снабжение населения недостаточно, оккупирующая держава должна согласиться на мероприятия по оказанию гуманитарной помощи со стороны третьих государств, МККК и других беспристрастных организаций.

Уголовное законодательство должно в принципе оставаться таким, каким было до оккупации, кроме положений, которые представляют собой угрозу безопасности оккупирующей державы. Судебным органам оккупированной территории должно быть разрешено продолжение исполнения своих функций.

25.6. Запрещенные средства и методы ведения военных действий

Средства ведения военных действий – это оружие и иная военная техника, применяемые вооруженными силами воюющих для уничтожения живой силы и материальных средств противника, подавления его сил и способности к сопротивлению. Методы ведения военных действий – это порядок, всевозможные способы использования средств ведения войны в указанных целях. Средства и методы ведения военных действий делятся на запрещенные (или частично запрещенные) и незапрещенные.

Согласно ст. 35 Дополнительного протокола I право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным. Запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинять излишние повреждения или излишние страдания либо делающие смерть сражающихся неизбежной, а также ведущие к массовому разрушению и бессмысленному уничтожению материальных ценностей. Эта статья Дополнительного протокола I подтвердила существование в современном международном праве принципа, ограничивающего воюющих в выборе средств и методов ведения вооруженной борьбы, который был сформулирован в Петербургской декларации 1868 г. и IV Гаагской конвенции 1907 г.

Современное международное право запрещает применение в вооруженных конфликтах таких видов оружия массового уничтожения, как химическое и бактериологическое (биологическое). Юридическую основу запрещения применения этих видов оружия составляют Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. и Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г.

В международном праве нет общепризнанной нормы, которая запрещала бы применение ядерного оружия. Известен лишь ряд международно-правовых актов, направленных на ограничение его количества и дальнейшего качественного совершенствования, сужение сферы его пространственного распространения.

Не выработано и универсальных норм, исключающих возможность применения так называемых новых видов оружия массового уничтожения (радиологического, инфразвукового, лучевого и т.д.).

В соответствии с Конвенцией о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться

наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и тремя протоколами к ней запрещается использование любого оружия, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в теле человека с помощью рентгеновских лучей. Противоправным является использование против гражданского населения и невоенных объектов зажигательного оружия, мин, а также мин-ловушек и подобных устройств, по внешнему виду напоминающих детские игрушки, предметы медицинской помощи и др.

В 1995 г. к Конвенции 1980 г. был принят Протокол IV, запрещающий применять и передавать лазерное оружие, специально предназначенное для причинения постоянной слепоты. В случае применения лазерных систем в других целях должны быть приняты меры предосторожности, позволяющие избегать причинения постоянной слепоты.

В 1996 г. были приняты поправки к Протоколу II к Конвенции 1980 г., усилившие правовой режим запрещения или ограничения применения мин. В 2007 г. была принята Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.

В 2003 г. был принят Протокол V к Конвенции 1980 г., которым на стороны в вооруженном конфликте накладывается обязательство принимать меры по снижению рисков, связанных с взрывоопасными пережитками войны: неразорвавшимися боеприпасами и боеприпасами, не использованными в период конфликта и продолжающими таить в себе угрозу взрыва.

Согласно Дополнительному протоколу I к Женевским конвенциям 1949 г. запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные, как уже отмечалось, причинить излишние повреждения или страдания, а также обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде. Кроме того, при изучении, разработке, принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны участник Дополнительного протокола I должен определить, подпадает ли их применение под запрещения, содержащиеся в Протоколе или в других нормах международного права, применимых к указанному участнику (ст. 36).

Большое значение в праве вооруженных конфликтов придается защите гражданских объектов. Статья 25 IV Гаагской конвенции 1907 г. запрещает «атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом» незащищенные города, селения, жилища или строения. Согласно Дополнительному протоколу I «гражданские объекты не должны яв-

ляться объектом нападения или репрессалий». К военным Протокол относит объекты, «которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество» (ст. 52). Объекты, не подпадающие под вышеприведенное определение, должны рассматриваться как гражданские.

Дополнительный протокол I запрещает подвергать нападению или уничтожению, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения, специально с целью не допустить их использования гражданским населением или противной стороной как средств поддержания существования независимо от мотивов, будь то с целью вызвать голод среди гражданского населения, принудить его к выезду или по какой-либо иной причине.

Особое внимание в Дополнительном протоколе I уделяется защите установок и сооружений, содержащих опасные силы, а именно плотин, дамб и атомных электростанций.

В 1977 г. была принята Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. В соответствии с этой Конвенцией каждое государство-участник, с одной стороны, обязуется не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, имеющих широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику, а с другой — обязуется не помогать, не поощрять и не побуждать любое государство, группу государств или международную организацию к осуществлению указанной выше деятельности. Согласно Конвенции «средствами воздействия на природную среду» являются любые средства изменения — путем преднамеренного управления природными процессами — динамики, состава или структуры Земли, включая ее биосферу, литосферу, гидросферу и атмосферу, а также космическое пространство. Вместе с тем Конвенция не препятствует использованию средств воздействия на природную среду в мирных целях.

Среди общей массы гражданских объектов, нуждающихся в правовой защите во время вооруженных конфликтов, особое место принад-

лежит объектам, представляющим культурную ценность и играющим важную роль в духовной жизни людей. Статья 53 Дополнительного протокола I запрещает:

- а) совершать какие-либо враждебные акты, направленные против тех исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов;
- б) использовать такие объекты для поддержания военных усилий;
- в) осуществлять репрессалии в отношении таких объектов.

Важнейшим источником, определяющим правовой режим выше-названных объектов во время вооруженных конфликтов, является Гагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. Согласно ст. 1 Конвенции защите подлежат: «имеющие большое значение для культурного наследия каждого народа» памятники архитектуры, религиозные или светские; археологические месторасположения; здания, предназначенные для сохранения или экспонирования движимых культурных ценностей, такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов и т.п., а также центры сосредоточения ценностей, в качестве которых может выступать часть города или даже целый город.

Запрещаются такие методы ведения военных действий, как отдавание приказа «не оставлять никого в живых», незаконное использование отличительных эмблем Красного Креста, Организации Объединенных Наций, а также флагов, эмблем, форменной одежды нейтральных стран или государств, не участвующих в конфликте. Запрещается убивать, наносить ранения или брать в плен противника, прибегая к вероломству, под которым понимаются действия, направленные на то, чтобы вызвать доверие противника и заставить его поверить, что он имеет право на защиту согласно нормам международного права. Вместе с тем международное право не запрещает использование военной хитрости с целью ввести противника в заблуждение, побудить его действовать опрометчиво, например посредством маскировки, ложных операций и дезинформации.

К числу международно-правовых актов, регламентирующих ведение морской войны, относятся Парижская декларация о морской войне 1856 г., Гагские конвенции 1907 г., Лондонская декларация о праве морской войны 1909 г., Лондонский протокол 1936 г. и ряд других соглашений. В 1994 г. в порядке неофициальной кодификации было принято Руководство Сан-Ремо по международному праву, применяемому к вооруженным конфликтам на море, подготовленное

группой специалистов по международному праву и военно-морских экспертов, созданной Международным институтом гуманитарного права. Содержащиеся в этих документах нормативные ограничения касаются методов (бомбардирование морскими силами, применение военно-морской блокады, осуществление захвата торговых судов), а также средств ведения военных действий на море (подводные лодки, морские мины и др.).

25.7. Защита прав личности во время вооруженного конфликта

Правовой режим раненых и больных. Режим данной категории лиц регламентируется главным образом Женевской конвенцией об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г. и Женевской конвенцией об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море 1949 г. Ранеными и больными в целях предоставления защиты, предусмотренной нормами международного гуманитарного права, считаются гражданские лица и военнослужащие, находящиеся в районе вооруженного конфликта, которые вследствие травмы, болезни, другого физического расстройства или инвалидности нуждаются в медицинской помощи или уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий. К этой категории относятся также роженицы, новорожденные, немощные, беременные женщины. Гражданские лица и военнослужащие, которые подвергаются опасности на море или в других водах в результате несчастного случая с перевозившим их судном или летательным аппаратом и которые воздерживаются от любых враждебных действий, считаются потерпевшими кораблекрушение.

Независимо от того, к какой воюющей стороне они принадлежат, эти лица пользуются покровительством и защитой и имеют право на гуманное обращение; им предоставляется в максимально возможной степени и в кратчайшие сроки медицинская помощь.

Во всякое время, и в особенности после боя, стороны должны принять все возможные меры к тому, чтобы разыскать и подобрать раненых и больных и оградить их от ограбления и дурного обращения. Не допускается ограбление мертвых (мародерство).

Стороны, находящиеся в конфликте, должны зарегистрировать все данные, способствующие установлению личности оказавшихся в их власти раненых, больных, потерпевших кораблекрушение и умерших

неприятельской стороны. Эти данные должны быть по возможности скорее доведены до сведения национального справочного бюро по делам военнопленных для передачи их державе, за которой числятся эти лица, через центральное агентство по делам военнопленных, подлежащее учреждению в нейтральной стране.

Запрещается добывать или истреблять раненых, больных, потерпевших кораблекрушение, преднамеренно оставлять их без медицинской помощи или ухода, преднамеренно создавать условия для их заражения, подвергать этих лиц, даже с их согласия, физическим увечьям, медицинским или научным экспериментам, удалению тканей или органов для пересадки, кроме случаев, когда это оправдано состоянием здоровья лица и соответствует общепринятым медицинским нормам. Упомянутые лица имеют право отказаться от любой хирургической операции. Сторона, вынужденная оставить неприятелю раненых или больных, обязана оставить вместе с ними, насколько это позволят военные условия, часть своего санитарного персонала и снаряжения для содействия уходу за ними.

Когда позволяют обстоятельства, должны заключаться соглашения о перемирии или прекращении огня, чтобы подобрать раненых, оставшихся на поле боя, и произвести обмен ими.

Оказавшись во власти противника, раненые, больные и потерпевшие кораблекрушение считаются военнопленными, и к ним применяются нормы международного права, касающиеся военнопленных.

Режим военного плена. Основным международно-правовым документом, определяющим режим военного плена, является Женевская конвенция об обращении с военнопленными 1949 г., согласно которой военнопленными являются следующие категории лиц, попавшие во власть неприятельской стороны во время войны или вооруженного конфликта: личный состав вооруженных сил воюющей стороны; партизаны, личный состав ополчений и добровольческих отрядов; личный состав организованных движений сопротивления; некомбатанты, т.е. лица из состава вооруженных сил, не принимающие непосредственного участия в военных операциях, например врачи, юристы, корреспонденты, различный обслуживающий персонал; члены экипажей судов торгового флота и гражданской авиации; стихийно восставшее население, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

Военнопленные находятся во власти неприятельской державы, а не отдельных лиц или воинских частей, взявших их в плен. С ними следует всегда обращаться гуманно. Ни один военнопленный не может

быть подвергнут физическому калечению либо научному или медицинскому эксперименту, запрещается дискриминация по признаку расы, цвета кожи, религии, социального происхождения. Эти положения действуют и в отношении участников гражданских и национально-освободительных войн.

Военнопленные должны размещаться в лагерях и в условиях, не менее благоприятных, чем условия, которыми пользуется армия противника, расположенная в этой местности. Лагерь военнопленных находится под ответственностью офицера регулярных вооруженных сил державшей в плену державы.

Военнопленных (за исключением офицеров) можно привлекать к работам, не связанным с военными действиями: сельское хозяйство, торговая деятельность, работы по домашнему хозяйству, погрузочно-разгрузочные работы на транспорте. Их нельзя лишать права переписки с семьей. Они имеют право получать посылки с продуктами питания, одеждой и проч. Военнопленные могут обращаться с просьбами к военным властям, под контролем которых они находятся, направлять жалобы представителям державы-покровительницы. Военнопленные избирают из своей среды доверенных лиц, которые представляют их перед военными властями, представителями державы-покровительницы, Общества Красного Креста.

Военнопленные подчиняются законам, уставам и приказам, действующим в вооруженных силах державшей в плену державы.

За совершенные проступки военнопленного может судить только военный суд. Запрещаются всякие коллективные наказания за индивидуальные проступки. Если военнопленный предпринял неудавшуюся попытку к побегу, он несет только дисциплинарное взыскание, равно как и те военнопленные, которые оказывали ему помощь. Военнопленный, совершивший удачный побег и вновь попавший в плен, может быть наказан за свой побег только в дисциплинарном порядке. Однако к нему могут быть применены более строгие меры охраны.

Военнопленные освобождаются или репатрируются тотчас же после окончания военных действий. Однако это положение не распространяется на военнопленных, против которых возбуждено уголовное дело, а также на тех военнопленных, которые осуждены по законам державшей в плену державы.

Конвенция предусматривает организацию справочных бюро и обществ помощи военнопленным. Для концентрации всех сведений о военнопленных предусматривается создание центрального справочного бюро в нейтральной стране.

25.8. Международно-правовая регламентация окончания военных действий и состояния войны

Окончание военных действий и состояния войны — это акты, отличающиеся один от другого как по способам их юридического оформления, так и по тем правовым последствиям, которые они порождают для воюющих сторон.

Наиболее распространенными формами прекращения военных действий являются перемирие и капитуляция. Перемирие представляет собой временное прекращение военных действий, осуществляемое на основе взаимного соглашения между участниками вооруженного конфликта. Различают два вида перемирия: местное и общее.

Местное перемирие преследует цель приостановить военные действия между отдельными частями и подразделениями на ограниченном участке театра военных действий. Как правило, оно направлено на решение частных задач: подбор раненых и больных, погребение мертвых, эвакуация из осажденных районов лиц из числа гражданского населения, посылка парламентаров и т.д.

Общее перемирие существенно отличается от местного. Во-первых, в случае общего перемирия военные действия приостанавливаются на всем театре военных действий. Во-вторых, общее перемирие при определенных обстоятельствах (например, если стороны в конфликте формально не заявили о наличии состояния войны между ними) способно не только приостановить военные действия, но и привести к их прекращению. В этом случае общее перемирие как акт не только военный, но имеющий и политическое значение оформляется воюющими сторонами в договорно-правовом порядке со всеми вытекающими из этого юридическими последствиями. В качестве примеров можно назвать Соглашение о военном перемирии в Корее от 27 мая 1953 г., Соглашение о прекращении огня в Алжире от 18 марта 1962 г., Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме от 27 января 1973 г. Все эти соглашения содержали два общих для них положения: прекращение военных действий и взаимное возвращение всех военнопленных в установленные сроки.

Специфической формой приостановления военных действий является выполнение участвующими в конфликте государствами решения Совета Безопасности, принятого на основании ст. 40 Устава ООН, о «временных мерах», которые могут включать, в частности, прекращение огня, отвод войск на заранее занятые позиции, освобождение определенной территории и т.д.

Согласно IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. всякое существенное нарушение перемирия одной из сторон дает право другой отказаться от него и даже в крайнем случае немедленно возобновить военные действия (ст. 40).

Однако нарушение условий перемирия отдельными лицами, действующими по собственному почину, дает только право требовать наказания виновных и компенсации за понесенные потери, если таковые случились (ст. 41).

Капитуляция — это прекращение сопротивления вооруженных сил или их части. Как правило, при капитуляции все вооружение, военное имущество, военные корабли, самолеты переходят к противнику. Сдающиеся войска подвергаются военному плену. Капитуляция отличается от перемирия тем, что капитулирующая сторона лишается даже формального равенства с победителем. Разновидностью капитуляции является безоговорочная капитуляция. Так, после разгрома фашистской Германии 8 мая 1945 г. в Берлине был подписан Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил. После победы над империалистической Японией 2 сентября 1945 г. в Токийской бухте был подписан Акт о капитуляции Японии. Акты предусматривали безоговорочную капитуляцию всех германских и японских вооруженных сил, их полное разоружение и сдачу в плен командованию союзных армий.

Согласно обычной норме международного права нарушение условий капитуляции составляет международное правонарушение, если оно совершено по указанию правительства воюющей стороны, или военное преступление, если оно совершено без такого указания. Такое нарушение может повлечь либо адекватные ответные действия, либо наказание виновных как военных преступников.

Основным международно-правовым средством прекращения состояния войны между воюющими сторонами является заключение мирного договора. Подобные договоры охватывают широкий круг вопросов, касающихся урегулирования политических, экономических, территориальных и других проблем (обмен военнопленными, ответственность военных преступников, возобновление действия договоров, реституции, репарации, восстановление дипломатических и консульских отношений и т.п.) в связи с прекращением состояния войны и восстановлением мира между воюющими.

Так, окончание Первой мировой войны получило свое международно-правовое оформление в виде ряда мирных договоров 1919–1920 гг., которые составили так называемую Версальскую систему мирных договоров. После Второй мировой войны страны антигитлеровской

коалиции подписали в 1947 г. выработанные на Парижской мирной конференции мирные договоры с Италией, Финляндией, Румынией, Венгрией и Болгарией.

Практике известны и другие способы прекращения состояния войны, например односторонняя декларация, когда восстановление мирных отношений является результатом инициативы одной стороны. Так, Советский Союз в свое время прекратил состояние войны с Германией путем издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г.

Состояние войны может быть прекращено принятием двусторонней декларации. Например, 19 октября 1956 г. СССР и Япония подписали Совместную декларацию о прекращении состояния войны, согласно которой между Советским Союзом и Японией прекращалось состояние войны и восстанавливались «мир и добрососедские дружественные отношения».

Обращение к последним двум формам прекращения состояния войны объясняется, в частности: в случае с Германией — ее расколом на два государства, а в случае с Японией — существованием неурегулированного территориального вопроса.

25.9. Проблемы международно-правового регулирования отношений, возникающих в период вооруженных конфликтов немеждународного характера

В последние десятилетия наметилась устойчивая тенденция к увеличению числа внутригосударственных вооруженных конфликтов по сравнению с международными. Однако если право международных вооруженных конфликтов довольно детально кодифицировано и располагает правовым механизмом международного контроля, то право вооруженных конфликтов немеждународного характера состоит из небольшого числа договорных норм, сформулированных к тому же в самом общем виде, и отличается отсутствием механизма международного контроля за их соблюдением.

События времен гражданской войны в Испании обусловили появление в праве вооруженных конфликтов первого положения, относящегося к сфере вооруженных конфликтов немеждународного характера, — ст. 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г. Статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций 1949 г., содержит перечень правил, которые, по мнению Международного суда ООН, изложенному в его решении

от 27 июня 1986 г. по поводу спора между Никарагуа и США, являются отражением основных принципов гуманности. Авторитетное мнение Международного суда позволяет рассматривать положения ст. 3 в качестве юридически обязательных норм обычного права.

Эта статья является довольно гибким инструментом, адекватным ситуациям внутренних конфликтов, которые всегда чрезвычайно сложны в социально-политическом отношении. Лишь слегка обозначенные условия ее применимости дают возможность в каждом конкретном случае потребовать соблюдения ст. 3, не давая точной правовой оценки фактической ситуации. На практике, однако, участвующие во внутренних, и даже крупных, вооруженных конфликтах правительства часто отрицают применимость ст. 3, как это было в 1980-х годах во время гражданских войн в Афганистане, Сальвадоре и Никарагуа.

Предоставляемая общей ст. 3 защита была расширена через 30 лет в Дополнительном протоколе II. Этот протокол содержит 28 статей, развивающих положения ст. 3, которая, однако, продолжает оставаться в силе для участников Женевских конвенций. Статья 1 Дополнительного протокола II требует, чтобы повстанцы осуществляли «такой контроль над частью... территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол». Контроль над территорией является дополнительным условием, поставленным Протоколом II. Гражданские войны в Испании и Нигерии, где повстанцы контролировали часть территории этих стран, являются примерами этой суженной (по сравнению со ст. 3 Женевских конвенций 1949 г.) области применения. Таким образом, действующее право вооруженных конфликтов различает два типа внутригосударственных вооруженных конфликтов: немеждународные вооруженные конфликты высокой интенсивности, к которым применимы одновременно и общая ст. 3, и Протокол II, и другие внутренние вооруженные столкновения, к которым применима лишь ст. 3.

Наряду с довольно скромным по объему и количеству нормативным материалом договорно-правового характера существуют и нормы обычного права, имеющие особое значение для ограничения насилия в период внутригосударственных конфликтов. Как было отмечено выше, все содержание ст. 3 сегодня следует рассматривать как часть обычного права. Кроме этого ряд обычных норм права вооруженных конфликтов можно выделить для областей, не охватываемых ст. 3 и лишь частично охватываемых конкретными положениями Протокола II.

Право вооруженных конфликтов налагает определенные обязательства на все стороны немеждународного конфликта, т.е. распространяется

и на неправительственные вооруженные группы. При этом в общей ст. 3 четко указывается на то, что применение ее положений не затрагивает юридического статуса находящихся в конфликте сторон. Это позволяет избегать постановки вопроса — политически очень взрывоопасного — о признании повстанцев. В ст. 3 Женевских конвенций говорится, что находящиеся в конфликте стороны будут стремиться путем специальных соглашений ввести в действие все или часть остальных положений, применяемых в период международных вооруженных конфликтов.

Статья 3 вводит в действующее международное право нормативное запрещение совершать следующие действия в отношении лиц, «которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, включая тех лиц из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине»: а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение и т.д.; б) взятие заложников; в) посягательство на человеческое достоинство, в частности оскорбительное и унижающее обращение; г) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии судебных гарантий, признанных необходимыми цивилизованными нациями. Более детальные положения Протокола II, развивающие и конкретизирующие правила, содержащиеся в ст. 3, позволяют с большей степенью определенности уяснить их юридическое содержание.

Статья 4 Протокола II устанавливает основные гарантии, направленные на обеспечение гуманного обращения. Статья 6 подробно формулирует требования относительно надлежащим образом организованного судебного разбирательства, а ст. 5 представляет собой настоящий кодекс правил обращения с содержащимися в заключении, и здесь особенно наглядно проявляется влияние на Дополнительный протокол II идей Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Говоря об обращении с заключенными, следует отметить существенную разницу между правовым режимом, применяемым во время вооруженных конфликтов немеждународного характера, и режимом, регулируемым правом международных вооруженных конфликтов. Ни ст. 3, ни Протокол II не устанавливают особого статуса для комбатантов или военнопленных, а ограничиваются лишь гарантиями гуманного обращения с любым человеком, сложившим оружие или прекратившим принимать участие в военных действиях по любой другой причине.

С попавшими в плен повстанцами, безусловно, следует обращаться должным образом при любых обстоятельствах, но они не являются военнопленными и ничто в международном праве не препятствует властям привлекать захваченных в плен мятежников к ответственности по национальному уголовному законодательству.

Протокол II устанавливает ряд правил относительно уголовных наказаний. Он запрещает выносить смертный приговор беременным женщинам, матерям, имеющим малолетних детей, и молодым людям, не достигшим 18-летнего возраста в момент совершения правонарушения (ст. 6). В рамках этих судебных гарантий государство, преследующее в судебном порядке повстанцев, вправе обращаться с ними по всей строгости закона. Это отличие от правового режима, применяемого во время международных конфликтов, с его привилегированным статусом комбатантов и военнопленных, объясняется отказом государств рассматривать мятежников или повстанцев иначе как «обычных» нарушителей закона.

В ст. 3 содержится характерное гуманитарное требование подбирать раненых и больных и оказывать им помощь. Это сформулированное в общем виде обязательство также получило развитие в Протоколе II, например, всегда пользуется защитой медицинский и духовный персонал (ст. 9). Выполнять медицинские обязанности следует в соответствии с профессиональной этикой. Такая деятельность пользуется защитой от уголовного преследования (ст. 10). Еще одно новое правило требует уважения эмблем Красного Креста и Красного Полумесяца (ст. 12).

Развивая содержание ст. 3 Женевских конвенций, Протокол II распространил сферу действия принципа защиты гражданского населения от опасностей, возникающих в связи с военными операциями на ситуации внутригосударственных вооруженных конфликтов (ст. 13). Кроме того, в соответствии со ст. 17 запрещается принудительное перемещение гражданских лиц, если только необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности этих лиц или настоятельными причинами военного характера. Протокол II исключает и применение голода среди гражданского населения в качестве метода ведения военных действий, запрещая в связи с этим подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой, ирригационные сооружения. Не могут являться объектом нападения в период внутреннего вооруженного конфликта установки, сооружения, содержащие опасные силы, а именно: плотины, дамбы, а также атомные электростанции.

В договорных нормах международного гуманитарного права, применимых в немеждународных вооруженных конфликтах, общий запрет использования средств и методов ведения войны, способных причинить излишние страдания или повреждения, прямо не закреплен. В п. 3 ст. 3 Дополненного Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств установлен запрет использования этого оружия в немеждународных конфликтах. В ходе Кампальской конференции по обзору Римского статута в 2010 г. военные преступления, совершаемые в немеждународных конфликтах, были дополнены тремя составами: «применение яда или отравленного оружия»; «применение удушающих, ядовитых или других газов и всех аналогичных жидкостей, материалов или средств» и «применение пуль, которые легко разрываются или сплющиваются в теле человека, таких как пули с твердой оболочкой, которая не покрывает полностью сердечник или имеет надрезы». Запрет использования средств и методов ведения военных действий, способных причинить излишние страдания или повреждения, закреплен в военных руководствах и его нарушение криминализовано в национальном праве различных государств, что позволяет сделать вывод о том, что данный запрет является международным обычаем, применимым и в немеждународных вооруженных конфликтах.

В целом можно констатировать, что Протокол II, сделав по сравнению со ст. 3 Женевских конвенций 1949 г. шаг вперед в плане защиты прав различных групп лиц, затрагиваемых вооруженным конфликтом немеждународного характера, оказался гораздо менее эффективным, чем Дополнительный протокол I в вопросах регламентации прав конфликтующих сторон прибегать к тем или иным средствам и методам ведения боевых действий, в должной регламентации осуществления операций по оказанию гуманитарной, беспристрастной помощи гражданскому населению, дальнейшего совершенствования международного и внутригосударственного механизма гарантий соблюдения сторонами в конфликте соответствующих предписаний международно-правовых норм и принципов.

Особую сложность представляют собой ситуации, когда в международный конфликт вмешивается третье государство или несколько государств. С позиции международного гуманитарного права не ясно, меняет ли такая «интернационализация» квалификацию конфликта или нет, что в свою очередь имеет непосредственное значение для определения объема применимого права. В науке международного права предпринималось немало попыток разрешить проблему интернационализированных конфликтов. Одна из них — «компонентная тео-

рия» – отражает выводы, сделанные Международным судом ООН при рассмотрении дела о военных и милитаризованных действиях на территории и против Никарагуа. Суд указал, что «действия “контрас” в отношении правительства Никарагуа регулируются правом, применимым к конфликтам такого (немеждународного) характера; в то время как действия Соединенных Штатов на территории и против Никарагуа подпадают под правовые нормы, относящиеся к международным конфликтам».

25.10. Право вооруженных конфликтов и российское законодательство

Проблема имплементации норм права вооруженных конфликтов имеет, как представляется, два основных аспекта: первый связан с техникой трансформации международных обязательств, вытекающих из соответствующих источников права вооруженных конфликтов, в нормы национального права России; второй – с осуществлением уголовного и дисциплинарного преследования и наказания лиц, виновных в совершении «серьезных» и иных нарушений, предусмотренных указанными выше источниками международного права. Так, ст. 85 Дополнительного протокола I определяет ряд действий, совершенных в нарушение названных международно-правовых актов, как «военные преступления».

Сложность решения указанной проблемы как в советский период, так, впрочем, и сегодня, в немалой степени обусловлена тем, что выполнение (бывшим СССР и современной Россией) международных обязательств, связанных с обеспечением прав человека в период вооруженных конфликтов, только еще становится приоритетным направлением государственной политики.

Достаточно в связи с этим вспомнить неподписание Советским Союзом Конвенции о военнопленных 1929 г., запоздалую ратификацию четырех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. (были ратифицированы лишь в мае 1954 г.), а также двух Дополнительных протоколов к ним 1977 г. (ратифицированы спустя 12 лет, в 1989 г.).

Прекращение существования СССР и распад его Вооруженных Сил замедлил известный прогресс в деле имплементации норм права вооруженных конфликтов, наметившийся в конце 1980-х годов (во всяком случае на ведомственном уровне) в связи с ратификацией Советским Союзом Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г.

Тем не менее в России интересующий нас процесс в целом продолжался и нашел отражение, в частности, в федеральных законах от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (с изм. и доп.), от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп.), от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп.), в общевоинских уставах России, приказах министра обороны России и наставлениях, применяемых в Вооруженных Силах. В названных актах содержатся положения о необходимости соблюдения прав человека, в том числе и в период вооруженных конфликтов, а также предусматривается уголовная ответственность военнослужащих за военные преступления в соответствии с законодательством России.

В связи с этим возникает немало вопросов относительно содержания разд. XII «Преступления против мира и безопасности человечества» Уголовного кодекса РФ, введенного в действие с 1 января 1997 г. Ряд содержащихся в нем статей носят общий, неоднозначный характер, что, как представляется, явилось следствием механического перенесения положений известных международных документов (в частности, Проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, подготовленного в 1950-х годах Комиссией международного права ООН) в национальное законодательство России.

Целесообразнее было бы введение в Уголовный кодекс России конкретных составов военных преступлений, предусмотренных, в частности, в ст. 85 Дополнительного протокола I.

Такой подход способствовал бы приближению отечественного уголовного законодательства к общепризнанным международным стандартам, а также к решению такой важной проблемы, как декриминализация поведения подчиненного, отказывающегося выполнять преступный приказ.

В целом же, решая вопросы имплементации, необходимо иметь в виду положение ч. 4 ст. 15 Конституции России, согласно которому «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», а также п. 3 ст. 5 Федерального закона 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», устанавливающего, что положения официально опубликованных договоров России, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров России принимаются соответствующие правовые акты.

25.11. Право вооруженных конфликтов и международное право прав человека

Если в самом начале формирования международного права прав человека серьезного значения регулирующему воздействию источников этой отрасли международного права на отношения сторон в вооруженных конфликтах не придавалось, то с середины 60-х годов XX в. ситуация изменилась. На универсальном уровне были приняты основные международные договоры по правам человека, в которых было установлено, что от ряда прав и свобод нельзя делать отступления ни при каких обстоятельствах. Это означало только то, что действие прав человека, пусть и в несколько усеченном виде, продолжается даже в условиях вооруженного конфликта. Если же государство не делает отступления, соответствующий международный договор должен применяться в полном объеме. Другим фактором, повлиявшим на изменение подхода к соотношению международного права прав человека и права вооруженных конфликтов, стало увеличение числа вооруженных конфликтов немеждународного характера. Эти конфликты поставили на повестку дня необходимость международного закрепления правил, направленных на защиту жертв немеждународных конфликтов. Лаконичных положений ст. 3, общей для четырех Женевских конвенций, было явно недостаточно. По большому счету эта задача не была решена и после принятия Дополнительного протокола II 1977 г. Между тем для регулирования немеждународных конфликтов, зачастую возникавших между правительственными вооруженными силами и неправительственными организованными вооруженными группами, вполне могли применяться нормы международного права прав человека: к примеру, право на жизнь, а также право на свободу и неприкосновенность личности.

Об условности границы между правом вооруженных конфликтов и международным правом прав человека свидетельствовало то, что в Конвенцию о правах ребенка 1989 г. и Факультативный протокол к этой Конвенции, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, 2000 г. были включены положения, которые традиционно рассматривались как относящиеся к праву вооруженных конфликтов. За несколько десятилетий как в науке, так и на практике было постепенно признано, что право вооруженных конфликтов и международное право прав человека в ситуации вооруженных конфликтов применимы одновременно и дополняют друг друга. В § 25 Консультативного заключения о правомерности применения и угрозы применения ядерного

оружия 1996 г. Международный суд указал, что «защита Международного пакта о гражданских и политических правах не прекращается во время войны, за исключением действия ст. 4 Пакта, в силу которой для некоторых положений может быть сделано исключение в условиях чрезвычайного положения». В § 106 Консультативного заключения о последствиях возведения стены на оккупированных палестинских территориях 2004 г. соотношение между правом вооруженных конфликтов и международным правом прав человека было определено Международным судом следующим образом: «одни права могут быть исключительно предметом регулирования международного гуманитарного права; другие могут быть исключительно предметом регулирования права прав человека; а некоторые могут подпадать под обе отрасли международного права».

Тем не менее долгое время регулирующая роль международного права прав человека в международных вооруженных конфликтах явно недооценивалась. Это было связано с ограничением сферы применения международных договоров по правам человека в таких конфликтах *ratione loci*: считалось, что отсутствие у государства эффективного контроля над территорией, на которой ведутся военные действия, до момента начала оккупации является препятствием на пути применения этих международных договоров. Именно этот тезис являлся центральным в решении Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) по делу Банковича от 12 декабря 2001 г. В своей жалобе заявители обвиняли 17 европейских государств — участников НАТО в нарушении ст. 2, 10 и 13 Конвенции в связи с бомбардировкой Белградского телерадиоцентра, произведенной в рамках военной операции НАТО против бывшей Республики Югославии в 1999 г. ЕСПЧ счел, что осуществлявшегося государствами-ответчиками контроля над воздушным пространством было недостаточно для того, чтобы сделать вывод о наличии у этих государств «юрисдикции» над пострадавшими от бомбардировки, и признал жалобу неприемлемой. Однако с течением времени ЕСПЧ постепенно пересмотрел ключевые правовые позиции, положенные в основу этого решения (дела Исса против Турции, Аль-Скейни против Соединенного Королевства и др.). В отличие от ЕСПЧ ни Комитет по правам человека ООН, ни Межамериканские комиссия и суд по правам человека не квалифицировали ситуации осуществления ограниченного контроля над территорией или конкретными лицами в качестве выпадающих из сферы действия Международного пакта о гражданских и политических правах и Американской конвенции по правам человека. Таким образом, международные договоры

по правам человека могут применяться в вооруженных конфликтах, имеющих место как на территории конкретного государства-участника, так и за ее пределами.

По целому ряду вопросов, таких, например, как защита гражданского населения и лиц, вышедших из строя, использование запрещенных средств и методов ведения войны, одновременное применение права вооруженных конфликтов и международного права прав человека не вызывало сложностей. Это было связано с тем, что ряд основных положений права вооруженных конфликтов являются нормами *jus cogens*, многие правила обеих отраслей совпадают, дополняют друг друга или соотносятся как общее и частное. Вместе с этим признание комплементарности двух отраслей международного права оставляло открытым вопрос о том, как следует разрешать противоречия между нормами права вооруженных конфликтов и международного права прав человека. Большое распространение в науке международного права получила точка зрения, в соответствии с которой противоречие между нормами двух отраслей возникает при оценке правомерности лишения жизни в ситуации вооруженного конфликта. Принято считать, что коллизия заключается в том, что право вооруженных конфликтов разрешает то, что запрещает международное право прав человека. В соответствии с нормами права вооруженных конфликтов правомерным является лишение жизни комбатанта, члена организованной вооруженной группы или лица, принимающего непосредственное участие в военных действиях, во время совершения таких действий, если эти лица не являются *hors de combat* и если применение силы не приведет или не приводит к потерям среди гражданского населения и разрушению гражданских объектов, которые были бы чрезмерны по отношению к получаемому военному преимуществу, и если при этом не используются запрещенные средства и методы ведения войны. Международные договоры по правам человека устанавливают общий запрет произвольного лишения жизни. Применение силы должно быть «строго пропорционально» таким целям, как защита жизни других лиц, осуществление ареста, предупреждение побега или подавление бунта или мятежа. Кроме того, применение силы должно быть «абсолютно необходимо», т.е. должно являться крайним средством. Очевидно, что если попытаться применить этот строгий тест в ситуации вооруженного конфликта, то правомерными будут признаны лишь немногие из случаев применения силы, которые между тем вполне соответствуют праву вооруженных конфликтов. Исходя из того, что нормы права вооруженных конфликтов были созданы специально для регулиро-

вания применения силы в вооруженных конфликтах, многие ученые настаивали на том, что описанную выше коллизию необходимо решать, исходя из приоритета норм права вооруженных конфликтов как *lex specialis*.

Новый виток в эволюции научных подходов к соотношению права прав вооруженных конфликтов и международного права прав человека коснулся именно этой сферы пересечения и потенциального противостояния норм двух отраслей. Этот этап начался в середине 2000-х годов и был обусловлен значительным ростом количества решений международных судебных и квазисудебных органов, занимающихся защитой прав человека по делам, связанным с вооруженными конфликтами или оккупацией. Сущность нового этапа состоит не только в усилении значения международного права прав человека в регулировании вооруженных конфликтов, но и в переходе от комплементарности к интеграции норм двух отраслей.

Значительную роль в этом процессе сыграл и продолжает играть ЕСПЧ. Решения именно этого суда позволили поставить под сомнение справедливость презумпции несовместимости норм права вооруженных конфликтов и международного права прав человека в области защиты права на жизнь, а соответственно, и необходимость выбора права вооруженных конфликтов как *lex specialis*. Запрет произвольного лишения жизни ЕСПЧ стал толковать как подразумевающий соблюдение не только права вооруженных конфликтов, но и принципов абсолютной необходимости и пропорциональности, выработанных международными судебными и квазисудебными органами по защите прав человека, в качестве основных критериев проверки правомерности лишения жизни. В итоге к вопросу правомерности лишения жизни в вооруженном конфликте стал применяться общий тест, сотканный из положений обеих отраслей международного права. Этот «интегрированный» тест учитывает запрещающие нормы права вооруженных конфликтов в качестве минимального стандарта защиты прав человека, а также предусматривает применение критериев абсолютной необходимости и пропорциональности. Применение этих критериев повышает планку требований, предъявляемых к правомерности применения силы в вооруженном конфликте: помимо того, что действие должно быть пропорционально цели победить противника, оно должно быть еще и абсолютно необходимо, что предполагает оценку соответствия применяемых средств и методов конкретной угрозе и, соответственно, побуждает выбирать ту линию поведения, при которой будет причинен наименьший ущерб. Интеграция норм международного права

вооруженных конфликтов и международного права прав человека представляет собой новый виток в развитии международного права, применимого к вооруженным конфликтам.

Вопросы для обсуждения

1. Какие нормы права действуют в период вооруженных конфликтов?
2. Каковы правовые последствия объявления состояния войны?
3. Каковы права и обязанности нейтральных государств?
4. Каково правовое положение участников вооруженных конфликтов?
5. Каков правовой статус гражданского населения и гражданских объектов в период вооруженного конфликта?
6. Какую международно-правовую оценку можно дать вооруженному конфликту немеждународного характера?
7. Какова роль международного права прав человека в регулировании вооруженных конфликтов?

Литература

Арцибасов И.И., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989.

Батырь В.А. Международное гуманитарное право: Учебник для вузов. М., 2011.

Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право. М., 2003.

Котляров И.И. Международное гуманитарное право. М., 2009.

Международное гуманитарное право: Учебник / Отв. ред. А.Я. Капустин, И.И. Котляров. М., 2010.

Сассоли М., Бувьё А. Правовая защита во время войны. В 4 т. М., 2008.

Тузмухамедов Б.Р. Имплементация международного гуманитарного права в Российской Федерации // Международный журнал Красного Креста: Сб. статей. 2003.

Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. В 2 т. М., 2006.

ГЛАВА 26. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

26.1. Общие вопросы и основные понятия. – 26.2. Роль и значение международных межправительственных организаций в международно-правовом регулировании управления интернетом. – 26.3. Формы международно-правового сотрудничества государств в сфере управления интернетом. – 26.4. Международное сотрудничество государств в сфере международной информационной безопасности. – 26.5. Перспективы международно-правового регулирования информационных технологий.

26.1. Общие вопросы и основные понятия

Вопросы регулирования информационных технологий в международном масштабе приобрели актуальность в конце XX в., в первую очередь в связи с начавшимся бурным развитием интернета (глобальной трансграничной информационной сети) и его проникновением в повседневную жизнь большинства жителей Земли. Интернет, мобильная телефония, иные современные средства связи и обработки информации революционным образом воздействуют на экономические и социальные процессы, являясь одним из наиболее показательных примеров происходящей глобализации. В связи с развитием информационных и коммуникационных технологий передачи и обработки информации изменения происходят даже в лексическом составе и орфографических правилах многих языков мира. Так, появляются и все чаще используются слова-неологизмы с приставкой «кибер-» (англ. *cyber-*): «киберпространство», «кибербезопасность», «киберпреступность», «кибертерроризм», «кибератака», «кибервойска», «кибероружие», «киберсотрудничество» и т.д. Эти слова используются в различных нормативных актах внутригосударственного законодательства, политических декларациях, документах международных организаций и иных документах правового характера. Терминологическое значение и содержание этих понятий пока однозначно не определено,

и они получают различную интерпретацию и применение в документах международных межправительственных организаций, в первую очередь ООН, Международного союза электросвязи (МСЭ), а также в национальных «стратегиях киберпространства» (например, США) или «стратегиях кибербезопасности» (например, Великобритании, Германии, Италии и др.). Так, в документах Международного союза электросвязи под киберпространством (*cyberspace*) понимается «среда с подключенными компьютерными устройствами, пользователями, инфраструктурой, приложениями, сервисами, телекоммуникационными системами, а также совокупность передаваемой и (или) хранящейся в этой среде информации». Вместе с тем во внутригосударственном праве многих стран термин «киберпространство» используется в ином содержательном значении.

На повестку дня все настоятельнее выдвигается вопрос о единообразии применяемых терминов и понятий, правовой квалификации используемых понятий, а также адекватности переводов этих понятий на другие языки, включая русский. Смысловые, содержательные различия употребления тех или иных терминов зависят и от вариантов перевода терминов и понятий. Например, слово *cybersecurity* с английского языка буквально переводится как «кибербезопасность», но в силу определенной политической мотивации может переводиться на русский язык как «информационная безопасность» или даже «безопасность применения информационных технологий».

Применительно к терминам более общего характера также можно заметить различия в написании и применении слов, словосочетаний и аббревиатур, используемых правовыми системами и законодательными актами различных государств. В документах международных организаций, в частности ООН, используется словосочетание «*Information and Telecommunication Technologies*», которое на русский язык переводится по-разному: «информационно-коммуникационные технологии», «информационные и коммуникационные технологии». Употребление в этом словосочетании дефиса либо использование союза «и», несомненно, меняет смысловые характеристики и контекст их применения. В правовой системе США, относящейся к англо-американской правовой семье, в которой судебный прецедент имеет регулирующее значение, принципиальным стало то, что Верховный суд США в 2005 г. вынес решение о различии классификаций «информационные услуги» и «телекоммуникации», что повлияло на различия в их регулировании и использовании в правоприменительной практике США. Употребление дефиса в русском переводе термина

«информационно-коммуникационные технологии» дает возможность отнести международно-правовое регулирование телекоммуникаций к сфере деятельности Международного союза электросвязи и выделять при этом информационные технологии как отдельную сферу международно-правового регулирования, в значительной степени совпадающую со сферой «регулирования» или «глобального управления» интернетом.

Сама орфографическая норма написания слова «интернет» отражает эволюцию его применения и изменение его значения. В российском законодательстве слово «интернет» употребляется в различном контексте и сочетаниях, но предпочтение отдается использованию его эвфемизма — «информационно-коммуникационная сеть», который пишется через дефис. Интересно, что в настоящее время при написании слова «интернет» почти всегда используется строчная буква, что знаменует переход этого понятия из категории имен собственных, как обозначения названия некой международной компьютерной сети, в категорию имен нарицательных, как обозначения инфраструктуры, обеспечивающей определенную технологию обмена информацией. Это является свидетельством того факта, что интернет стал частью повседневной жизни и перестал быть чем-то уникальным, «разделив участь» таких изобретений, как телеграф, телефон, радио, телевидение, написание которых тоже когда-то было с прописной буквы. Тем самым окончательно ликвидируется возможность отношения к этой международной информационной сети как к некоему объекту регулирования, который: а) кому-то принадлежит, б) носит в этой связи присвоенное фактическим или формальным владельцем имя или название, в) сосуществует с некими иными объектами, сходными с ним по принципам функционирования и принципам развития.

К числу важнейших проблем правового регламентирования информационных технологий применительно к интернету можно отнести:

— определение международно-правовых основ функционирования и дальнейшего развития интернета, что, собственно, и относится в значительной степени к управлению интернетом;

— уточнение правового статуса субъектов правовых отношений, связанных с использованием интернета, с учетом того факта, что такие отношения, как правило, осложнены иностранным элементом;

— установление правового режима объектов, являющихся предметом указанных выше отношений и относящихся к самым разным уровням инфраструктуры, применяемой для оказания услуг с использованием современных информационных технологий (к таким объек-

там можно отнести разного рода информационные и технологические ресурсы, такие как сайты, сетевые сервисы, компьютерные серверы, оборудование для передачи информации на магистральном и абонентском уровне и т.д.), а также применяемые в интернете средства адресации и идентификации;

– международно-правовые средства предотвращения использования интернета в противоправных целях;

– выявление оптимальной модели «управления интернетом», фиксация соответствующих ей прав и обязанностей государств в международно-правовых нормативных актах.

Исторически интернет зародился в лабораториях военно-промышленного комплекса США в 1960-е годы в целях создания системы управления американскими стратегическими ядерными силами в условиях быстроразвивающегося глобального военного конфликта, в ходе которого часть компонентов такой системы могла бы быть уничтожена ракетно-ядерной атакой противника, но устойчивость системы управления в целом не должна была пострадать. В этой связи интернет, как технологическая система передачи информации по произвольным маршрутам через определенные узловые соединения, не был изначально приспособлен для предоставления возможностей точного определения (идентификации) лиц, передающих и получающих такую информацию, и тем более для выявления их правового статуса и объема правомочий. После превращения информационной сети, первоначально предназначенной для военных целей, в глобальную сеть трансграничного информационного обмена (1980–1990-е годы) ее базовые технологические особенности не были каким-либо кардинальным образом изменены, а лишь несущественно модифицированы для облегчения использования сети все более возрастающим числом пользователей интернета.

Отличительной особенностью субъектного состава правоотношений, связанных с интернетом, является их неоднородность и динамическая изменчивость, обусловленная характерными технологическими аспектами развития интернета. Круг субъектов соответствующих правовых отношений включает: пользователей интернета; лиц, оказывающих услуги доступа к интернету (как правило, это операторы связи); лиц, создающих и размещающих в интернете ту или иную информацию (так называемые владельцы контента, администраторы сайтов и т.п.); лиц, оказывающих разнообразные «сетевые» услуги, в том числе услуги сетевой адресации (регистраторы доменных имен) и поиска информации в интернете (операторы поисковых систем); суверенные

государства и международные межправительственные организации (в части установления принципов и норм трансграничного управления интернетом). При этом участие государства в рассматриваемых правоотношениях может связываться, например, с деятельностью правоохранительных органов государства (в части борьбы с противоправным использованием интернета), а также органов законодательной и правоприменительной власти (в части установления правил использования интернета на национальном уровне).

Технологическая структура интернета, особенности субъектного состава правоотношений, связанных с интернетом, и необходимость правового регламентирования его использования на национальном и международном уровне стали определяющим моментом формирования многоуровневой модели управления интернетом, основу которой составляет принцип участия всех заинтересованных сторон. Принцип участия в управлении интернетом всех заинтересованных сторон (*multi-stakeholderism*) означает, что к решению правовых вопросов интернета должны быть привлечены все «заинтересованные стороны» (*stakeholders*), к числу которых относятся государства, частный сектор и гражданское общество. Этот принцип не затрагивает международно-правовой аспект управления интернетом, поскольку указанные вопросы остаются в сфере международного публичного права, субъектами которого являются суверенные государства, международные межправительственные организации, государствовподобные образования. Однако практические шаги в вопросах управления интернетом на международно-правовом уровне невозможно решать без участия всех заинтересованных сторон.

Объект и предмет регулирования правовых отношений, связанных с использованием интернета, однозначно определить невозможно, поскольку интернет — это многоуровневая технологическая информационная сеть, функционирование которой осуществляется в трансграничном масштабе. Интернет отличается технологически сложной, многоуровневой структурой. Технологически «инфраструктурные уровни» интернета включают: физические каналы связи и компьютерное оборудование; программные и технические средства, обеспечивающие связность различных сегментов этой информационной сети в различных странах, включающие систему корневых серверов (*root servers*), маршрутизирующих основные информационные потоки интернета; технические стандарты и способы их практической реализации, относящиеся к системе сетевой адресации; собственно интернет-ресурсы в виде веб-сайтов, социальных сетей, служб электронной

почты, сетевых СМИ, систем поиска информации и т.д. На каждом из инфраструктурных уровней интернета объектами правового регулирования являются различные отношения, в которых участвуют различные субъекты права и которые возникают по поводу достаточно специфических предметов регулирования. Плюралистическая концепция разделяет объект правоотношений (урегулированное правом общественное отношение) и объект (предмет) правового регулирования. Логическим следствием плюралистической концепции является признание многообразия объектов правоотношений. Если обратиться к «техническому» или «физическому» («нижнему») инфраструктурному уровню интернета, то объектами регулирования являются межконтинентальные кабели, прокладка которых осуществляется через государственные сухопутные границы; радиочастотный спектр и порядок его использования; национальная сетевая инфраструктура подключения и присоединения сетей связи, включающая использование абонентского оборудования, и т.п. Соответственно, правовое регулирование этих объектов в значительной степени совпадает с регулированием традиционных сетей электросвязи. «Технический» или «физический» уровень интернета регулируется нормативными правовыми и нормативными техническими актами в сфере телекоммуникаций, в первую очередь нормативно-техническими и технологическими правилами и стандартами интернета, разрабатываемыми негосударственными инженерными организациями. На более «высоком», прикладном уровне, специфически связанном именно с интернетом, объектами регулирования становятся собственно информационные ресурсы, порядок их распространения и хранения, многочисленные сетевые сервисы, включая социальные сети и поисковые системы, и т.п. Объектами правоотношений на этом уровне являются, например, адресация и идентификация, создание и администрирование доменных зон, присвоение сетевых адресов, разработка и стандартизация правил (стандартов, протоколов) передачи информации. Соответственно, «прикладной уровень» интернета регулируется в первую очередь нормами внутригосударственного права в сфере гражданского и информационного законодательства и нормативными техническими актами в сфере телекоммуникаций.

Интернет достаточно долгое время не был предметом системного изучения в науке международного публичного права. Отчасти это связано с тем фактом, что в настоящее время нет сформировавшихся институциональных механизмов управления интернетом на универсальном уровне. Однако это не следует рассматривать как отсутствие

правовой основы для международно-правового регулирования интернета вообще. В отношении международных институциональных механизмов следует помнить, что развитие новейших технологий дает нам примеры, когда такого рода механизмы рано или поздно были созданы и с той или иной степенью эффективности функционируют. Например, в сфере мирного использования атомной энергии основополагающей является деятельность международной межправительственной организации МАГАТЭ. Вместе с тем такая сфера, как освоение космического пространства, осуществляется без какого-либо международного координирующего органа, а все предложения по созданию некоей «всемирной космической организации» так и не привели к практическим последствиям, что не является препятствием для международного сотрудничества по вопросам космоса. Международно-правовое сотрудничество государств в этой сфере основывается, в частности, на Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г., участниками которого являются более 100 государств.

Новизна и сложность регламентации отношений, связанных с интернетом, влияют на возможность в международно-правовом плане согласования публичных интересов государств в этой сфере в контексте создания международной межправительственной организации или заключения международного договора. Вместе с тем государствам в рамках такой международной организации, как Совет Европы, удалось разработать и принять Конвенцию о преступности в сфере компьютерной информации 2001 г., часто называемую Конвенцией о киберпреступности, которая рассматривается в соответствующем разделе настоящей главы.

26.2. Роль и значение международных межправительственных организаций в международно-правовом регулировании управления интернетом

Ключевым в дискуссиях относительно международно-правового регулирования информационных технологий являлся — и до сих пор остается таковым — вопрос об управлении интернетом. Эта проблема в настоящее время не только не имеет однозначного решения, но и сами теоретические (доктринальные) подходы к ее разрешению весьма разнообразны. Во многом это объясняется тем, что интернет —

это «техническое изобретение» и, как таковое, объективно требует технической поддержки и технологического обеспечения функционирования его инфраструктуры, которая главным образом связана со сферой телекоммуникаций. Для обеспечения трансграничного функционирования интернета в этом контексте наряду с правовыми нормами специальное регулирующее значение имеют «организационно-технические» нормы, такие как стандарты и протоколы интернета (*Internet Protocol Standards*), создаваемые, например, организациями, входящими в Общество интернета (*Internet Society, ISOC*), Консорциумом Всемирной сети (*World Wide Web Consortium, W3C*) и другими организациями.

Вместе с тем интернет следует рассматривать не только как «техническое изобретение», поскольку его использование влияет на внутригосударственное экономическое и социальное развитие государств, обеспечивает коммуникационные связи государств, организаций, людей в международном масштабе; безопасное использование интернета все чаще принимается во внимание в проблематике обеспечения международного мира и т.д. Сказанное, во-первых, обуславливает постановку и решение вопроса управления интернетом в международно-правовом контексте и, во-вторых, необходимость разработки оптимального международно-правового механизма управления интернетом.

Термин «управление интернетом», в его традиционном в настоящее время понимании, появился в начале 2000-х годов как достаточно условный перевод английского эквивалента *Internet Governance*. Действительно, слову *governance*, подобно многим другим отвлеченным понятиям, выраженным по-английски, нелегко подобрать однозначные соответствия в большинстве других языков мира. В литературе и практике дипломатической деятельности используются разнообразные переводы понятия *Internet Governance* на русский язык, в том числе «регулирование интернета», «управление использованием интернета» и т.д. Представляется, что из всего многообразия предложенных терминов именно «управление интернетом» наиболее адекватно отражает суть описываемого явления, сводящегося к установлению и соблюдению правил и процедур, регламентирующих порядок функционирования и развития глобальной информационной сети.

В ходе развернувшихся в начале 2000-х годов дипломатических дискуссий по проблематике управления интернетом выявились два противоположных подхода. «Узкий» подход ограничивал управление интернетом технико-организационными вопросами построения сети, сетевой адресации, нумерации, стандартизации и пр. Соответственно,

при таком подходе безопасность интернета становилась центральной задачей. «Широкий» подход подразумевал необходимость включения в управление интернетом наряду с техническими также вопросов социально-политического характера. Кроме того, максимально широкое толкование понятия «управление интернетом» включало решение проблем коммутации международных сетей электросвязи, обеспечение «сбалансированности» тарифов за пропуск сетевого трафика и т.д.

В настоящее время проблематика управления интернетом охватывает достаточно широкий круг организационно-технических, технологических, общественно-политических, социально-экономических и прочих аспектов. Фактически управление интернетом совпадает с проблематикой «построения информационного общества», впервые обозначенной на международном уровне в Окинавской хартии Глобального информационного общества 2000 г., принятой главами государств и правительств Группы восьми.

В целом ряде документов международных организаций и форумов, связанных с управлением интернетом, сферы сотрудничества и взаимодействия разделяются на сферу, относящуюся к повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера, и сферу, связанную с деятельностью правительств и их ролью в выполнении своих обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета. Управление интернетом в сфере повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера в целом сформировалось и в самом общем плане представляет собой исторически сложившуюся «многостороннюю» модель (*multistakeholder's model*), основанную на саморегулировании и многостороннем партнерстве, включающем все заинтересованные стороны. К числу заинтересованных сторон относятся частный сектор, гражданское общество, бизнес, техническое и академическое сообщество, правительства, международные организации.

Сфера управления интернетом, связанная с деятельностью правительств и их ролью в выполнении своих обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета, прежде всего связана с государствами как субъектами международного права. В этой связи целесообразно отметить два момента. Во-первых, специфика организационно-технического функционирования интернета заключается в том, что интернет никому не принадлежит, ни одно государство не обладает монопольной властью над ним и интернет никто не может «выключить». Вместе с тем технологические компоненты интернета подпадают под многочисленные националь-

ные и государственные юрисдикции, в рамках которых могут быть установлены те или иные ограничения на передачу информации, что является суверенным правом государств. Во-вторых, именно государствам принадлежит ведущая роль и в решении вопросов, связанных с политикой в сфере интернета, и в формировании международно-правового механизма управления интернетом. При этом особенности формирования такого механизма исторически связаны с тем, что, с одной стороны, он начал складываться в рамках международных межправительственных организаций, а с другой стороны, был тесно связан с процессом проведения Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества и последующих шагов в реализации принятых решений.

Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (*World Summit on the Information Society*) проходила под эгидой ООН (первый этап – Женева, декабрь 2003 г., второй этап – Тунис, 2005 г.). Важнейшими итогами первого этапа было, во-первых, принятие двух документов, впоследствии одобренных Генеральной Ассамблеей ООН, а именно: Декларации принципов по вопросам информационного общества и Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Во-вторых, Генеральному секретарю ООН был предоставлен мандат на учреждение Рабочей группы по управлению интернетом (*Working Group on Internet Governance*). В ходе второго этапа Всемирной встречи были приняты Тунисское обязательство по вопросам информационного общества и Тунисская программа для информационного общества.

Рабочая группа по вопросам управления интернетом с учетом всестороннего обсуждения выработала определение понятия «управление интернетом» (доклад Рабочей группы по управлению интернетом, июнь 2005 г.): *управление интернетом* представляет собой разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение интернета. Это определение в настоящее время считается общепризнанным. Важно обратить внимание на то, что разработанное рабочее определение зиждется на концепции широкого участия всех заинтересованных сторон в механизмах управления интернетом. Определение управления интернетом исходит из признания того, что в конкретных вопросах управления интернетом каждая заинтересованная сторона (правительства, организации, представители гражданского общества, частного сектора) имеет свои

различные интересы, играет различную роль и принимает участие в различных формах, которые зачастую могут дублировать друг друга.

В соответствии с порядком изложения вопросов в итоговом Докладе Рабочей группы по управлению интернетом в числе важнейших проблем, требующих закрепления и решения на международном уровне, были названы:

- административное управление корневой зоной интернета и корневыми серверами системы доменных имен (*DNS*)¹;
- порядок присвоения сетевых IP-адресов и распределения адресного пространства в условиях перехода на новый сетевой протокол IPv6;
- уточнение порядка присоединения информационных и телекоммуникационных сетей на международном уровне и их взаимодействие;
- стабильность и безопасность глобальной сети и ее пользователей;
- предотвращение противоправного распространения информации в интернете, включая спам;
- обеспечение основных прав и свобод человека при использовании интернета, включая в первую очередь свободу слова и выражения своего мнения;
- обеспечение конструктивного участия каждого желающего в разработке государственной политики управления интернетом;
- защита информации и права на неприкосновенность частной жизни;
- соблюдение прав потребителей при оказании сетевых услуг;
- расширение практики многоязычия и политики мультикультурализма.

Принципиальным моментом являлось то, что итоговый Доклад Рабочей группы по управлению интернетом исходил из признания многосторонней модели (*multistakeholder's model*) управления интернетом.

В конкретных вопросах управления интернетом роль и обязанности правительств должны быть связаны со следующими аспектами деятельности:

- разработка, координация и осуществление соответствующей государственной политики на национальном уровне, а также разработка и координация политики на региональном и международном уровнях;

¹ Доменное имя – это символическое обозначение, зарегистрированное для сетевой адресации, в которой используется система доменных имен (*Domain Name System, DNS*). Система доменных имен *DNS* предназначена для удобства пользователей интернета и обеспечивает соответствие между сетевыми адресами, IP-адресами. В сети Интернет требуется глобальная уникальность адреса. IP-адрес (*Internet Protocol Address, IP-Address*) – уникальный сетевой адрес узла в компьютерной сети, построенной по протоколу IP (см. подробнее об этом: <http://cctld.ru/ru/docs/legals/domainsite.php/>).

- создание благоприятных условий для развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ);
- надзорные функции;
- разработка и принятие законов, положений и стандартов;
- разработка договоров;
- развитие передового опыта;
- поощрение научных исследований и опытно-конструкторских разработок в области технологий и стандартов;
- поощрение доступа к услугам в сфере информационно-коммуникационных технологий;
- борьба с киберпреступностью;
- содействие международному и региональному сотрудничеству;
- поощрение развития инфраструктуры и прикладных программ информационно-коммуникационных технологий;
- решение общих вопросов развития;
- поощрение многоязычия и культурного разнообразия;
- содействие в урегулировании споров, включая использование арбитражных процедур.

В вопросах управления интернетом роль и обязанности частного сектора включают в себя:

- саморегулирование информационной индустрии;
- развитие передового опыта;
- разработка стратегических предложений, руководящих принципов и инструментария для директивных органов и других заинтересованных сторон;
- научные исследования и опытно-конструкторские разработки в области технологий, стандартов и процессов;
- участие в разработке национального законодательства и национальной и международной политики;
- содействие инновационной деятельности;
- содействие в развитии арбитражных процедур урегулирования споров;

Роль и обязанности гражданского общества в вопросах управления интернетом включают в себя:

- расширение информированности общественности и создание возможностей для распространения знаний, подготовки кадров, обмена опытом и пр.;
- содействие созданию сетей;
- решение задач маргинальных групп населения, включая, например, общины-изгои и др.;

- участие в политических процессах;
- предоставление экспертов, специалистов, опыта и знаний по ряду направлений политики в области информационно-коммуникационных технологий;
- содействие политическим процессам и проведению комплексной политики, которая была бы ориентирована на людей и предусматривала их широкое участие;
- научные исследования и опытно-конструкторские разработки в области технологий и стандартов;
- развитие и распространение передового опыта;
- содействие в обеспечении соответствия политических и рыночных факторов потребностям всех членов общества;
- поощрение социальной ответственности и практики рационального управления;
- пропаганду разработки социальных проектов и организацию мероприятий особой важности, которые, возможно, не отвечают требованиям дня или доходности;
- содействие формированию концепций информационного общества, ориентированного на человека, на основе прав человека, устойчивого развития, социальной справедливости и предоставления широких возможностей.

Конкретные международно-правовые механизмы управления интернетом в трансграничном масштабе Рабочей группой по управлению интернетом не были разработаны, но были предложены четыре возможные организационные модели управления интернетом. Следует подчеркнуть, что принципиальным моментом для всех четырех моделей являлось то, что все предложенные модели предусматривали осуществление функций Корпорации интернета по распределению имен и адресов – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, далее – *ICANN*. Логика изложения требует пояснить роль и значение *ICANN* в трансграничном управлении интернетом¹.

Трансграничное функционирование интернета основано на саморегулировании, но требует «централизованного» осуществления как минимум трех функций: во-первых, разработки принципов распределения (выделения) блоков интернет-адресного пространства (*Internet Protocol Address*); во-вторых, эксплуатации корневых серверов (*Operating Root Servers*), позволяющих подключенным к интернету устройствам находить друг друга, а пакетам данных перемещаться от отправителя к получателю по всей сети, включая осуществление функции на-

¹ См. подробнее об *ICANN*: <http://www.icann.org/>.

значения параметров протокола «*http*» адреса; в-третьих, создания и администрирования системы доменных имен и адресов интернета (*Domain Name System*), без которых существование и функционирование целостного трансграничного интернета невозможно. Изложенное делает понятным, что управление интернетом прежде всего связано с деятельностью организаций, обеспечивающих осуществление обозначенных выше функций, а также технологическую поддержку трансграничного функционирования интернета, и именно *ICANN* принадлежит центральная роль.

ICANN была создана в соответствии с законами штата Калифорния (США) как некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в качестве оператора доменного пространства интернета. До создания *ICANN* вопросами распределения имен и адресов в интернете и осуществлением надзора за всей системой доменных имен занималось Правительство США в лице Министерства торговли США. Созданием *ICANN* в 1998 г. процесс передачи создания и администрирования системы доменных имен и адресов интернета (*DNS*) от Правительства США к *ICANN* был формально завершен, однако Правительство США продолжало сохранять фактический контроль. Это было связано с тем, что деятельность *ICANN* как организации, являющейся юридическим лицом штата Калифорния (США) и представляющей «частный сектор», зиждилась на возобновляемом контракте с Правительством США.

В настоящее время *ICANN* «централизованно и единолично» осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в интернете, контролирует выполнение базовых принципов. Вместе с тем *ICANN* не управляет «содержимым интернета», не осуществляет фильтрацию нежелательного контента, не предоставляет доступа к интернету. Но именно *ICANN* поддерживает безопасность, стабильность и взаимодействие Сети, решает, какие устройства могут быть подключены к интернету и какие у них будут доменные имена. Именно *ICANN* принимает решение об утверждении и вводе в эксплуатацию новых доменов верхнего уровня, о регистрации доменных имен для государств, географических регионов. Система доменных имен и адресов интернета (*DNS*) координируется *ICANN* путем заключения соответствующего соглашения с юридическим или физическим лицом (оператором, организацией-регистратором и др.), который поддерживает адреса доменов. Принципиальным моментом является то, что система доменных имен и адресов интернета (*DNS*) является ключевым вопросом управления интернетом. Следует отметить, что долгое время вопрос управления интернетом рассматривался

исключительно в контексте борьбы за контроль над системой распределения доменных имен, и в настоящее время этот контекст не только не теряет актуальности, более того, он приобретает новый импульс развития в связи с расширением зоны доменов верхнего уровня.

Таким образом, *ICANN de facto* осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в интернете и контролирует выполнение базовых принципов, т.е. является центральным звеном решения вопросов интернета, относящихся к повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера. Вместе с тем именно правовое положение *ICANN* как юридического лица штата Калифорния (США) дает основание многим государствам утверждать, что США, а не международное сообщество государств распределяют доменные имена и IP-адреса для всех стран мира и осуществляют надзор за этими процессами, что является нарушением основ многостороннего сотрудничества государств.

На Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества, в ходе проведения тунисского этапа (2005 г.), ряд государств инициировал обсуждение вопроса о необходимости участия правительств различных стран в присвоении имен и адресов в интернете и в придании большей степени интернационализации деятельности, связанной с управлением интернетом. Было высказано предложение о создании международной организации, которая стала бы основой интернационализации управления интернетом на межправительственной основе. Созданная международная организация смогла бы осуществлять репрезентативное управление интернетом, не зависящее от национальных и политических влияний, прежде всего со стороны Соединенных Штатов. При этом такая международная организация рассматривалась в качестве международной платформы сотрудничества государств для разработки общих принципов управления интернетом.

Предполагалось, что компетенция международной организации будет связана с разработкой основных принципов, обязательных для корпорации *ICANN*, но с сохранением за ней осуществления функций распределения имен и адресов интернета. Таким образом, *ICANN* сохраняла бы функции осуществления текущих задач по обеспечению и поддержанию работы интернета, связанной с повседневной деятельностью технического и эксплуатационного характера, а полномочие принятия политических решений от *ICANN* перешло бы к новой международной организации, все решения которой вырабатывались бы на основе Декларации принципов по вопросам информационного общества, принятой на женеvском этапе Всемирной

встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Все предложенные меры должны были рассматриваться как своего рода гарантия для *ICANN*, что передача международной организации функций, связанных с выработкой политических решений, не повлечет за собой изменений для *ICANN* и позволит сохранить *status quo* управления интернетом в целом.

Предложение о создании международной организации не получило широкой поддержки главным образом из-за позиции США, представители которых выдвинули несколько причин, не позволяющих делегировать указанные полномочия международной организации. Во-первых, наделение той или иной международной организации, например Международного союза электросвязи (МСЭ), полномочиями по управлению интернетом приведет, по их мнению, к краху Сети, поскольку такой орган не сможет обеспечить реализацию фундаментальных ценностей и принципов интернета. Во-вторых, даже если «международная бюрократия» и не приведет интернет к гибели, интернационализация управления интернетом даст возможность некоторым странам с недостаточно высоким уровнем демократии, открытости общения и свободомыслия оказывать негативное влияние на формирование политики развития интернета.

Важнейшим итогом тунисского этапа Всемирной встречи было учреждение Форума по управлению интернетом (*Internet Governance Forum, IGF*), предназначенного для ведения многостороннего политического диалога по вопросам управления интернетом, действующего под эгидой ООН, на основании мандата ООН. Мандат Форума не предполагает жесткой организационной структуры и закрепляет условия ее нейтральности, прозрачности, демократичности, децентрализованности с возможностью ее периодического пересмотра. Мандат предусматривает, что Форум в своей работе опирается на существующий институциональный механизм управления использованием интернета и особое внимание уделяет взаимодополняемости функций между всеми действующими организациями, обеспечивающими процесс функционирования интернета, и заинтересованными сторонами, принимающими участие в этом процессе. Форум не осуществляет никаких надзорных функций и не подменяет существующие структуры, механизмы, институты или организации, но в то же время привлекает их к своей работе и использует их опыт. Принципиальным моментом является то, что Форум не вмешивается в вопросы повседневной эксплуатации или технического обслуживания интернета. Форум действует на постоянной основе посредством регулярных всемирных встреч,

совещаний, которые могут также проводиться одновременно с крупными конференциями ООН по соответствующим вопросам. Решения, принимаемые Форумом, не имеют обязательной силы и носят характер рекомендаций. Материалы о его деятельности, а также рассматриваемые и принимаемые документы публикуются на регулярной основе и находятся в открытом доступе.

С 2006 г. до настоящего времени Форум провел семь встреч, и за период деятельности Форума существенно изменился формат обсуждаемых вопросов, изменились как акценты в постановке самих вопросов, так и их приоритетность. Например, если в 2006 г. вопросы открытости и безопасности обсуждались отдельно, то начиная с 2008 г. эти два вопроса наряду с конфиденциальностью стали рассматриваться в контексте с такими вопросами, как доступ к знаниям, свобода выражения мнений, права интеллектуальной собственности, преступность в интернете и государственная безопасность. Явно сместились акценты обсуждения «проблемных сфер»: если в 2006 г. вопросы безопасности были связаны со спамом, то в 2010 г. тема безопасности была расширена за счет включения вопроса о регулировании вредоносного интернет-контента.

Следует обратить внимание, во-первых, на то, что Форум по управлению интернетом действует как структурное звено системы ООН. Во-вторых, на Форуме рассматриваются разнообразные аспекты управления интернетом, включая ключевые вопросы государственной политики. В-третьих, рекомендации Форума по управлению интернетом находят отражение в международно-правовых документах международных организаций, например в декларациях министров Совета Европы, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и др.

С точки зрения международно-правового регулирования интернета важнейшее значение имеют Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, такие как Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирная организация по интеллектуальной собственности (ВОИС), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и др.

Как говорилось ранее, обсуждение проблем международного сотрудничества управления интернетом было инициировано, развивалось и осуществляется в настоящее время в рамках международных межправительственных организаций. При этом особенностью деятельности международных межправительственных организаций, как универсальных, так и региональных, включенных в этот процесс,

является то, что в нем принимают участие представители всех заинтересованных сторон: гражданского общества, частного сектора, международных неправительственных организаций, технического и академического сообщества. Другой особенностью является то, что формат деятельности международных межправительственных организаций связан с реализацией задач и решений, закрепленных в документах двух этапов Всемирной встречи на высшем уровне по информационному обществу. Еще одной особенностью является то, что в рамках международных межправительственных организаций создаются разнообразные структуры (рабочие группы, комиссии, программы, форумы, комитеты и иные структуры), деятельность которых связана с той или иной сферой интернета. При этом такие структуры, во-первых, действуют на основании мандатов этих межправительственных организаций; во-вторых, в мандатах, как правило, определяется круг вопросов, а не организационные формы деятельности таких структур; в-третьих, в деятельности создаваемых структур принимают участие все заинтересованные стороны; в-четвертых, такие структуры могут действовать как на временной, так и на постоянной основе; в-пятых, все принимаемые такими структурами решения носят рекомендательный характер. Следует обратить внимание также на то, что в настоящее время необходимость совершенствования механизма международного сотрудничества по вопросам управления интернетом осуществляется в рамках действующих международных межправительственных организаций, более того, сотрудничество по вопросам управления интернетом связывается с необходимостью использования действующей системы международных организаций.

Роль международных межправительственных организаций в развитии информационных и коммуникационных технологий в целом и в механизме управления интернетом в частности определена всеми итоговыми документами Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Напомним, что на первом, женеvском, этапе Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества был принят основополагающий документ – Женевский план действий. В этом документе было предусмотрено 11 направлений действий, реализация которых была закреплена за конкретной международной межгосударственной организацией, международной неправительственной организацией, организацией частного сектора. Простое перечисление организаций, ответственных за реализацию соответствующего направления действий, дает общее представление о их месте, роли и взаимодействии в общем процессе

решения задач управления интернетом: Международный союз электросвязи, ЭКОСОС, Региональные комиссии ООН, Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, ВТО, ЮНЕСКО, ФАО, ЮНИДО, ЮНКТАД, ПРООН, Ассоциация по развитию коммуникаций (АРС), Всемирный почтовый союз, ВОЗ, МОТ, ИКАО, Всемирная метеорологическая организация, Программа ООН по населенным пунктам (*UN Habitat*) и др. К примеру, реализация направления, связанного с содействием применению информационных и коммуникационных технологий в целях развития, закреплена за Международным союзом электросвязи, ЭКОСОС, Региональными комиссиями ООН, Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам; направления «доступ к информации и знаниям» — за Международным союзом электросвязи, ЮНЕСКО, ФАО, ЮНИДО и т.д.

Из шести главных органов ООН три, а именно Генеральная Ассамблея, ЭКОСОС и Секретариат непосредственно участвуют в рассмотрении разнообразных аспектов управления интернетом и институционализацией этого процесса. По итогам Всемирной встречи на высшем уровне по информационному обществу ЭКОСОС на основании мандата Генеральной Ассамблеи ООН выступает как общесистемный координатор реализации решений женеvского и тунисского этапов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Такая роль ЭКОСОС связана с тем, что он действует под общим руководством Генеральной Ассамблеи, координирует деятельность ООН и учреждений ее системы, специализированных учреждений, функциональных и региональных комиссий ООН в экономической и социальной областях, служит центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем и выработки рекомендаций в отношении политики для государств-членов и системы ООН.

Значительная роль в решении вопросов управления интернетом принадлежит Генеральному секретарю ООН. Во-первых, в соответствии с положениями Тунисской программы Всемирной встречи по вопросам информационного общества Генеральный секретарь ООН периодически представляет государствам — членам ООН доклад о деятельности Форума по управлению интернетом и привлекает для обсуждения его деятельности все заинтересованные стороны с учетом сбалансированного географического представительства. Во-вторых, Генеральный секретарь координирует деятельность и содействует взаимодействию всех заинтересованных сторон, участвующих в решении вопросов управления интернетом. Так, в 2006 г. Генеральным секретарем были

выбраны 10 организаций, представляющих все заинтересованные стороны, для дальнейшего выполнения задач, намеченных двумя этапами Всемирной встречи по информационному обществу. Наряду с международными межправительственными организациями были названы и организации, представляющие частный сектор и гражданское общество, а именно: ICANN; Консорциум «Всемирная паутина» (W3C); Общество Интернета (ISOC); Организация по ресурсам нумерации (NRO); в качестве организации, представляющей технические и академические круги, была обозначена Рабочая группа по интернет-инжинирингу (*Internet Engineering Task Force, IETF*). В-третьих, Генеральный секретарь содействует активизации и расширению сотрудничества государств по вопросам политики в отношении интернета.

Группа ООН по информационному обществу (*UN Group on the Information Society, UN GIS*) была создана в 2006 г. в качестве специализированного подразделения ООН по вопросам информационных технологий, в качестве межучрежденческого механизма для координации политики деятельности организаций системы ООН в целях осуществления Женевского плана действий и Тунисской программы для информационного общества. Международные организации, входящие в состав Группы, имеют статус постоянных и непостоянных членов. Постоянными членами Группы являются МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНКТАД, Экономическая комиссия ООН для Африки, ЭКАООН, а также Программа развития ООН (ПРООН). Группа имеет также широкий членский состав непостоянных членов, включающий организации ВТО, МАГАТЭ, МОТ, ОЭСР и др.

Названные выше международные организации, иные специализированные учреждения системы ООН, международные неправительственные организации взаимодействуют с государствами и всеми заинтересованными сторонами в решении вопросов управления интернетом. В этом процессе особое положение занимает Международный союз электросвязи (МСЭ), деятельность которого наиболее тесно связана с информационно-коммуникационными технологиями. Все 11 направлений действий в реализации общего процесса управления интернетом, включая вопросы институционализации процесса управления интернетом, которые были определены в Женевском плане действий, предусматривают участие Международного союза электросвязи. МСЭ принимает участие в решении вопросов всех 11 направлений действий либо самостоятельно, либо совместно с другими международными правительственными и неправительственными организациями.

Следует отметить, что многие развивающиеся страны, Россия, Китай, Бразилия, Иран, Пакистан и др. рассматривают Международный союз электросвязи в качестве межправительственной основы для наблюдения за различными аспектами управления интернетом и институционализации механизма управления интернетом. Призывы к расширению компетенции МСЭ поддерживаются не всеми государствами, включая развитые страны, а также не поддерживаются представителями заинтересованных сторон (*Stakeholders*), которые участвуют в решении вопросов управления интернетом. Высказываются вполне обоснованные опасения, что при таком подходе существует реальная опасность «слияния» традиционных телекоммуникационных сетей и интернета, что в свою очередь может повлиять на весь механизм трансграничного функционирования интернета. Кроме того, расширение полномочий МСЭ может радикально изменить сложившийся многосторонний механизм управления интернетом (*multistakeholder's model*), включающий все заинтересованные стороны, который сформировался эволюционным путем и оказался эффективным для обеспечения его стабильности, безопасности и доступности трансграничной инфраструктуры интернета, в то же время предоставляя суверенным государствам возможность регулирования использования интернета в пределах своей юрисдикции.

Международный союз электросвязи – специализированное учреждение ООН, основными документами которого являются Устав международного союза электросвязи, Конвенция международного союза электросвязи и Административные регламенты. В соответствии с Уставом высшим органом Международного союза электросвязи является Полномочная конференция, которая проводится один раз в четыре года. В этой связи следует отметить, что в декабре 2012 г. в Дубае (ОАЭ) состоялась очередная Полномочная конференция МСЭ. Особое внимание со стороны мирового сообщества к этой Полномочной конференции было связано главным образом с тем, что на ней обсуждались вопросы международно-правовой регламентации информационных и коммуникационных технологий, включая интернет. На Полномочной конференции обсуждался и один из основных договоров МСЭ – Административный регламент международной электросвязи (*International Telecommunication Regulations, ITRs*), – принятый на Всемирной административной конференции по вопросам телефонной и телеграфной связи в 1988 г. (*World Administrative Telegraph and Telephone Conference, WATTC-88*). Необходимость обсуждения Административного регламента международной электросвязи была

связана с тем, что этот международный договор был принят в 1988 г., в «доинтернетовскую эпоху», в период существования государственной телекоммуникационной монополии. Почти за четверть века действия Административного регламента международной электросвязи, условия и порядок осуществления телекоммуникационной связи существенно изменились. Функционирование информационных и коммуникационных технологий, включая интернет, основывается на IP-протоколах — наборе правил, обеспечивающих соединение и обмен данными между компьютерами, подключенными к Сети, а для интернета существенная роль принадлежит протоколам *TCP/IP* и *HTTP*. В связи с необходимостью «адаптации» регулирования технических, операционных и прочих вопросов информационных и коммуникационных технологий Полномочная конференция в Дубае приняла решение о частичном пересмотре Административного регламента международной электросвязи. Итогом Полномочной конференции стало подписание новой редакции Административного регламента международной электросвязи. Из 193 государств, принимавших участие в Полномочной конференции МСЭ, этот документ подписали 89 государств (Россия, Китай, Бразилия, Иран, Куба, ряд развивающихся стран Азии и Африки), 55 государств (США, Канада, страны — члены ЕС, Индия и др.) выступили против этого договора, ряд государств воздержались от его подписания.

26.3. Формы международно-правового сотрудничества государств в сфере управления интернетом

Разнообразные подходы суверенных государств в контексте международного сотрудничества в сфере управления интернетом в самом общем плане могут быть обобщены следующим образом. Во-первых, ряд государств придерживается позиции сохранения *status quo*, а именно: сохранение роли *ICANN* в управлении интернетом; поддержка деятельности Форума по управлению интернетом как международной платформы сотрудничества всех заинтересованных сторон; обсуждение всех вопросов управления интернетом в рамках существующей системы международных межправительственных организаций. Во-вторых, некоторые государства поддерживают идею создания новой международной межправительственной организации, которая должна либо заменить Форум по управлению интернетом, либо действовать наряду с ним, однако принципиальным моментом является то, что

такая международная организация должна действовать под эгидой ООН. В-третьих, есть государства, которые рассматривают МСЭ как международную организацию, которая должна стать центральным звеном управления интернетом.

В этой связи представляют интерес конкретные предложения, выдвигавшиеся государствами в течение 2010–2012 гг. Так, в июле 2011 г. в рамках ЭКОСОС группа государств *IBSA* (Индия, Бразилия, ЮАР) выступила с совместным заявлением (далее – Предложение *IBSA*), в котором содержался призыв создать межправительственный механизм для расширения сотрудничества государств в решении проблем управления интернетом и дополнения деятельности Форума по управлению интернетом. Коалиция государств *IBSA* была создана в 2003 г. в целях координации, сотрудничества и обмена знаниями по актуальным глобальным проблемам, а также создания условий вклада этих стран в процесс формирования так называемого нового международного порядка, поскольку эти страны имеют близкие позиции относительно роли и развития международного права. Управление интернетом является одним из тех вопросов, по которому эти государства занимают близкие позиции.

Предложение *IBSA* исходит из того, что помимо технических аспектов управления интернетом есть ряд сфер, связанных с государственной политикой, которые требуют участия правительства. Они затрагивают, среди прочего, такие вопросы, как стабильность (*stability*) интернета; совместимость (*interoperability*); доступность (*accessibility*); открытость (*openness*); нейтральность Сети (*network neutrality*); доступ к информации и знаниям; конфиденциальность; кибербезопасность и развитие информационно-коммуникационных технологий в контексте функционирования интернета.

В Предложении *IBSA* подчеркивается, что центральным вопросом управления интернетом является управление «критическими ресурсами интернета», но при этом только *ICANN* распределяет доменные имена и IP-адреса для всех стран мира и осуществляет надзор за этими процессами. Несмотря на то, что деятельность *ICANN* носит открытый характер и подотчетна международному интернет-сообществу, она остается юридическим лицом права США, и, таким образом, только единственная страна, а не международное сообщество государств управляет «критическими ресурсами интернета», что является нарушением основ многостороннего сотрудничества государств. Вопросы сотрудничества государств по вопросам управления интернетом нуждаются в обсуждении между государствами – членами ООН, и государс-

твам следует рассматривать именно ООН как формальную платформу обсуждения таких вопросов. Более того, формирование межправительственной платформы следует не только обсуждать в рамках ООН, но необходимо, чтобы это было оформлено соответствующим мандатом ООН. Межправительственная платформа должна также дополнять деятельность Форума по управлению интернетом, поскольку он является многосторонней площадкой для всех заинтересованных сторон.

Предложение *IBSA* исходит из того, что платформа ООН позволит международному сообществу достигнуть целей развития, закрепленных в Тунисской программе, а практическое расширение международного сотрудничества обеспечит реализацию положений Целей развития, закрепленных Декларацией тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 г.¹ В Предложении *IBSA* выдвигается идея создания под эгидой ООН Межправительственной рабочей группы Комиссии по науке и технике в целях развития в качестве координационного центра в системе ООН. Межправительственная рабочая группа должна обладать мандатом ООН на подготовку доклада о возможных институциональных механизмах для улучшения сотрудничества на основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая все международные организации. Свой доклад Межправительственная рабочая группа должна представить Генеральной Ассамблее ООН. Межправительственная рабочая группа в своем докладе должна либо предложить расширение механизма международного сотрудничества в рамках существующих международных организаций, либо рекомендовать создать новый международный орган для такого сотрудничества.

Предложение *IBSA* призывает Генерального секретаря ООН осуществлять процесс консультаций с государствами-членами и всеми заинтересованными сторонами с целью содействия расширению международного сотрудничества по вопросам управления интернетом. В Предложении *IBSA* отмечается, что оно не является «планом захвата управления интернетом Организацией Объединенных Наций» («*UN Takeover of Internet Governance*»), его основной целью является сохранение стабильности и безопасности интернета как глобального средства на основе широкого участия всех заинтересованных сторон.

Анализ содержания Предложения *IBSA* позволяет сделать вывод о том, что создание нового международного межправительственного органа в рамках ООН, которому следует «поручить разработку и установление международной государственной политики с целью обеспечения координации и согласованности междисциплинарных

¹ Доступно: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml.

глобальных проблем интернета», а также «интегрировать и контролировать органы, ответственные за техническое и оперативное функционирование интернета», рассматривается в качестве одного из возможных вариантов. При этом, если Межправительственная рабочая группа предложит сохранить механизм международного сотрудничества «в рамках существующих международных организаций», вопрос о создании нового международного межправительственного органа в рамках ООН может быть снят.

В октябре 2011 г. на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Индия сделала заявление о международном механизме управления интернетом (далее – Инициатива Индии)¹. Инициативу Индии, по-видимому, следует рассматривать как некое развитие идей, закрепленных в Предложении *IBSA*, поскольку она была выдвинута через три месяца после Предложения *IBSA*, и Индия входит в коалицию *IBSA*. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что, во-первых, Инициатива Индии идет дальше, развивая в практической плоскости решения Тунисской программы для информационного общества. Во-вторых, если в Предложении *IBSA* расширение механизма международного сотрудничества формулировалось альтернативно: либо в рамках существующих международных организаций, либо в рамках нового международного органа, – в Инициативе Индии создание международного межправительственного органа рассматривается как необходимость, а не как «вопрос дискуссии для международного сообщества».

Инициатива Индии исходит из необходимости сохранения интернета как неограниченной, открытой и свободной глобальной среды, которая развивается за счет частных инноваций и индивидуального творчества и служит инструментом для открытого общения, доступа к культуре, знаниям, для демократизации и развития; признает роль различных участников и заинтересованных сторон в разработке и продолжении обогащения в интернете; привержена модели многостороннего управления интернетом как на национальном, так и на глобальном уровне; отмечает, что глобальное управление интернетом может быть функциональным, эффективным и надежным, если все соответствующие заинтересованные стороны будут способствовать процессу управления и участвовать в нем. Для разработки глобальной интернет-политики в Инициативе Индии предлагается создать международный межправительственный орган в рамках ООН, который мог бы быть назван «Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам политики интернета» (*United Nations Committee for Internet-*

¹ См. подробнее: <http://igfwatch.org/discussion-board>.

Related Policies, CIRP). Целью создания такого международного органа является формирование многостороннего механизма, не «контролирующего» интернет, а дающего возможность избежать ситуаций, при которых за правительствами не оставалось бы «последнее слово в регулировании интернета», и сделать возможным, чтобы интернет регулировался не в одностороннем порядке, а в процессе открытого, демократического, общенародного обсуждения с участием всех заинтересованных сторон. Инициатива Индии подробно формулирует цели, задачи, организационную структуру, порядок функционирования создаваемого международного межправительственного органа, при этом предусматривается участие всех заинтересованных сторон в работе международного органа, а также организационные формы такого участия. Инициатива Индии решает вопрос бюджета нового международного органа, вопросы координации деятельности с другими международными межправительственными и неправительственными организациями.

Инициативы, подобные Предложению *IBSA* или Инициативе Индии, можно приветствовать, их реализация может в определенной мере демократизировать процесс принятия решений по вопросам управления интернетом, а также способствовать продвижению по пути интернационализации механизма управления интернетом. В этом случае высока вероятность возникновения условий для возможности разработки и принятия адекватных международно-правовых норм для управления интернетом. Однако в настоящее время ключевой вопрос о широком международном консенсусе относительно создания такого органа остается по-прежнему открытым.

26.4. Международное сотрудничество государств в сфере международной информационной безопасности

Одним из важнейших аспектов регулирования информационных технологий в глобальном масштабе является обеспечение безопасности их применения, противодействия попыткам противоправного использования интернета. С развитием современных информационных технологий человечество столкнулось с новыми типами угроз: возможностями силового противостояния государств в информационной сфере («кибервойны»), использования информационных технологий террористическими организациями либо с террористическими

целями («кибертерроризм»), а также использования интернета в иных противоправных целях, с нарушением установленного правопорядка, преследуемым уголовным законодательством национальных государств («киберпреступность»). Терминологическое и понятийное разнообразие, о котором говорилось в самом начале настоящей главы, получает конкретное выражение, в частности, в том, что в Российской Федерации, в ряде государств СНГ вместо термина «киберпреступность», как правило, используется термин «международная информационная безопасность». Например, в российском уголовном праве соответствующие составы преступлений названы как «преступления в сфере компьютерной информации». Примечательно, что государствам в рамках такой международной организации, как Совет Европы, удалось разработать и принять Конвенцию о преступности в сфере компьютерной информации. Конвенция была подписана в Будапеште в 2001 г. В английской версии эта конвенция называется «*Convention on Cybercrime*», однако в переводе на русский язык (неофициальный перевод) этот документ получил название «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации». В российской доктрине и в деловой лексике эта Конвенция часто называется Конвенцией о киберпреступности или Будапештской конвенцией.

Следует отметить, что в настоящее время Будапештская конвенция о киберпреступности — единственный международный договор, участниками которого являются не только страны — члены Совета Европы, но и такие государства, как Аргентина, Австралия, Канада, США, Япония и др. В 2012 г. Белоруссия выразила желание присоединиться к Конвенции. Вместе с тем, несмотря на то, что участниками этой Конвенции являются не только европейские страны, ее нельзя назвать универсальным международно-правовым договором. Российская Федерация не является участницей Будапештской конвенции, хотя она принимала участие в ее разработке, в 2005 г. подписала эту Конвенцию, но затем отозвала свою подпись. Отметим, что данная Конвенция не предусматривает возможность для стран-участниц делать оговорки при присоединении к Конвенции. В ряде статей Конвенции содержатся положения, которые можно рассматривать как нарушение суверенных прав стран-участниц. Так, ст. 32 (b) Конвенции позволяет получать без согласия страны-участницы доступ к хранящимся на ее территории компьютерным данным, т.е. проводить трансграничные расследования и следственно-оперативные мероприятия. Именно эта статья Конвенции вызывает категорическое несогласие Российской Федерации.

В этой связи следует обратить внимание на то, что Российская Федерация в рамках ООН инициировала рассмотрение документов, связанных с международно-правовым регулированием вопросов информационной безопасности — в сентябре 2011 г., на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, на имя Генерального секретаря ООН было направлено письмо Постоянных представителей при ООН Китая, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана. Четыре государства — члена ООН предложили к рассмотрению Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности (далее — Кодекс информационной безопасности)¹. Необходимость принятия Кодекса информационной безопасности эти государства связывали с тем, что вопросы интернет-безопасности имеют большое значение и их следует рассматривать в рамках международного сотрудничества и в духе взаимного уважения. Кодекс призван защищать интернет и другие информационно-коммуникационные сетевые технологии от угроз и «уязвимости».

Кодекс информационной безопасности был вынесен на обсуждение международного сообщества. В концентрированном виде параметры обсуждений нашли отражение в документе, представленном Советом гражданского сообщества по управлению интернетом (*Civil Society Internet Governance Caucus*), который является открытым форумом для организаций, различных групп гражданского общества и обсуждающих вопросы управления интернетом².

Три тезиса, которые касаются ключевых вопросов управления интернетом и прав человека, являются принципиальными. Первый тезис — обсуждение проблем, связанных с управлением интернетом, включая вопросы стабильного и безопасного функционирования интернета, не может происходить только на уровне государств. Все вопросы политики управления интернетом могут решаться только путем вовлечения всех заинтересованных сторон: гражданского общества, частного сектора, технического и академического сообщества, правительств. При этом игнорирование такого условия противоречит положениям, закрепленным итоговыми документами двух этапов Всемирной встречи на высшем уровне по информационному обществу. В предлагаемом Кодексе информационной безопасности отсутствуют ссылки на многосторонний подход в определении политики интернета.

¹ См. текст документа A66/356 на сайте ООН.

² См. подробнее: <http://www.igcaucus.org/>. Документ был подготовлен от имени группы неправительственных организаций и гражданского общества (Найроби, 6-й Форум по управлению интернетом).

Второй тезис — содержание терминов и понятий, которые закрепляются в Кодексе информационной безопасности, применительно к правам человека вызывают ряд вопросов. В частности, содержащееся в тексте Кодекса информационной безопасности положение об «уважении прав человека и основных свобод» бесспорно. Вместе с тем Кодекс содержит призыв к уважению «разнообразия истории, культуры и социальных систем всех стран», что может быть истолковано как ограничение приверженности к универсальному характеру прав человека. Третий тезис — Кодекс информационной безопасности предусматривает сотрудничество в «борьбе с преступной или террористической деятельностью с использованием информационно-коммуникационных технологий, включая *сети*» и сдерживание «распространения информации террористического, экстремистского и сепаратистского характера, а также подрывающей политическую, экономическую и социальную стабильность государств, их культурный и духовный уклад». Такое широкое толкование противоречит «допустимым ограничениям на свободу выражения мнений», закрепленным ст. 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., и может быть «расширительно интерпретировано» со стороны правительств, позволяя им существенно ограничивать права на свободу выражения мнений.

Важно обратить внимание на то, что, даже если Кодекс информационной безопасности не получит широкой международной поддержки, он был представлен в качестве официального документа 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН и его обсуждение государствами — членами ООН может содействовать «достижению консенсуса в отношении международных норм и правил поведения государств в киберпространстве».

В 2011 г. Российская Федерация подготовила и предложила для обсуждения в рамках ООН Конвенцию о международной информационной безопасности (концепция)¹. Документ предлагает определить права и обязанности государств в информационном пространстве и закрепляет принцип государственного суверенитета над «национальными сегментами» интернета. Документ содержит призыв к государствам-участникам не применять информационные и телекоммуникационные технологии, в том числе интернет, для совершения враждебных действий или актов агрессии и создания угроз для международного мира и безопасности; не распространять информацию об оружии и связанных с ним технологиях, а также сотрудничать в борьбе с преступной и террористической деятельностью, в полной мере уважать права

¹ См.: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

и свободы в информационном пространстве и содействовать созданию многостороннего, прозрачного и демократического международного управления интернетом.

Предлагаемый Российской Федерацией проект Конвенции о международной информационной безопасности рассматривался в рамках различных международных форумов. При всем разнообразии обсуждаемых аспектов проекта Конвенции два оказались основными. Первый аспект был связан с проблемой соотношения проекта Конвенции и действующей Будапештской конвенции о киберпреступности. Второй аспект был связан с тем, что «возможность ограничений контента в рамках юрисдикции государств» может привести к «фрагментации регулирования» интернета и негативно повлиять на его трансграничное функционирование. Обсуждение инициативы Российской Федерации в рамках ООН, так или иначе, повлияет на проблематику информационной безопасности и в определенной мере затронет международно-правовые аспекты управления интернетом.

26.5. Перспективы международно-правового регулирования информационных технологий

Международно-правовое регулирование интернета находится на самом начальном этапе своего развития. Возможность разработки проектов универсальных международно-правовых документов, связанных с управлением интернетом на глобальном уровне, по-видимому, может появиться в 2015–2017 гг., и отчасти основанием для такого прогноза является то, что в 2015 г. планируется проведение третьего этапа Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Становится очевидным и то, что международное сотрудничество по вопросам информационных и коммуникационных технологий и в частности по вопросам управления интернетом может быть успешным в условиях политического компромисса и только с участием «всех заинтересованных сторон». При этом на институциональном уровне международное сотрудничество может быть организовано и в рамках действующей системы международных организаций, базу которой составляют международные организации системы ООН, и через создание различных форумов, комиссий, групп, комитетов при международных межправительственных организациях и т.д.

В настоящее время довольно сложно предположить, каким образом будет развиваться международное сотрудничество государств в сфере

управления интернетом, но тем не менее можно очертить круг вопросов, которые необходимо обсуждать на международно-правовом уровне.

Во-первых, это разработка международных гарантий *неиспользования* информационных и коммуникационных технологий для минимизации угроз глобальному миру и национальной безопасности государств. В этом плане инициативы Российской Федерации по вопросам информационной безопасности могут быть востребованы мировым сообществом.

Во-вторых, существуют различия в порядке и методах регулирования внутригосударственным правом использования сетевых технологий в противоправных целях. В настоящее время становится очевидной необходимость гармонизации национального законодательства в сфере, связанной с сотрудничеством правоохранительных органов различных государств, с проведением соответствующих следственных мероприятий, привлечением к ответственности виновных лиц и т.д. Международное сотрудничество государств в сфере управления интернетом, несомненно, должно учитывать практику применения Будапештской конвенции Совета Европы по борьбе с киберпреступностью.

В-третьих, это разработка правил и принципов защиты критически важной инфраструктуры интернета на международном уровне с учетом трансграничного характера Сети. Такие правила и принципы должны быть связаны с обязательствами государств обеспечивать стабильность и устойчивость функционирования объектов сетевой инфраструктуры интернета на своей территории и защиту такой инфраструктуры. В-четвертых, в ближайшее десятилетие проблема идентификации пользователей интернета, владельцев интернет-ресурсов и операторов интернет-услуг выдвинется на первый план. Это обусловит необходимость если не создания глобальной системы идентификации в интернете, то разработки принципов взаимного признания национальных систем идентификации и определения основных направлений их формирования. Наконец, в-пятых, потребуются дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования порядка оказания трансграничных услуг интернет-компаниями, являющимися национальными юридическими лицами конкретных государств, например, таких как *Google*, *Facebook* и т.п. В настоящее время пользователями услуг подобных компаний являются сотни миллионов человек во всех странах мира. Для сохранения единства и стабильности трансграничного функционирования интернета необходима корреляция регулирования на национальном и международно-правовом уровнях вопросов, свя-

занных с юрисдикцией государств. В определенной степени правовой базой регламентации этой сферы «по аналогии» может стать опыт регулирования трансграничного телерадиовещания.

Темпы развития общественных отношений в сфере информационных и коммуникационных отношений опережают их правовое регулирование, и не исключено, что выявятся и иные вопросы развития информационных технологий, которые потребуют международно-правового регулирования, но любые вопросы данной проблематики так или иначе будут связаны с необходимостью международно-правового сотрудничества в сфере трансграничного управления интернетом.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы наиболее характерные особенности международно-правового регулирования информационных технологий?
2. Охарактеризуйте существующие и перспективные модели международно-правового регулирования управления интернетом.
3. Назовите организации, участвующие в решении вопросов управления интернетом.
4. Существуют ли перспективы разработки универсального международно-правового договора и создания международной межправительственной организации в сфере международной информационной безопасности («кибербезопасности»)?

Литература

- Индекс Безопасности. 2013. № 1 (104).
Касенова М.Б. Международно-правовое управление интернетом. СПб., 2012.
Кубалий Я. Управление Интернетом. М., 2010.
Касенова М.Б., Якушев М.В. Управление интернетом: Документы и материалы. СПб., 2013.
Шамраев А.В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. М., 2003.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ (БИОГРАФИИ)

Ашавский Борис Матвеевич – профессор кафедры международного права ДА МИД России, кандидат юридических наук (1976), старший научный сотрудник (1982). Участник международных конференций и совещаний по линии ООН и других международных организаций. Эксперт Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания России. Член международно-правового совета при МИД России. Имеет дипломатический ранг второго секретаря.

Бирюков Михаил Михайлович – заведующий кафедрой европейского права МГИМО (У) МИД России (2004 – н.в.), доктор юридических наук (2005), профессор (2007). Ответственный сотрудник центрального аппарата и загранучреждений МИД России (1974–1997). Профессор ДА МИД России (1997–2007). Член российских делегаций на переговорах о заключении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС и на переговорах о вступлении России в СЕ. Член редколлегии «Московского журнала международного права». Имеет дипломатический ранг советника первого класса.

Бордунов Виталий Дмитриевич – профессор, кандидат юридических наук. Председатель правления независимого института международного права. Эксперт по правовым вопросам ИКАО. Член российских официальных делегаций на международных межправительственных конференциях по кодификации и прогрессивному развитию воздушного права. Руководитель рабочей группы по подготовке позиции России по изменению Варшавской конвенции 1929 г. (1996–1999), рабочей группы по подготовке позиции России по принятию Кейптаунской конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования (2000–2001).

Вельяминов Георгий Михайлович – профессор (1989), доктор юридических наук (1981), главный научный сотрудник Института государства и права РАН (с 1993). Постоянный арбитр Международного коммер-

ческого арбитражного суда при ТПП РФ и в других арбитражных судах. Участник Великой Отечественной войны (1943–1944). Ответственный сотрудник в системе Минвнешторга СССР, включая долгосрочную работу в Торгпредстве СССР в Швеции (1949–1963); в Секретариате Совета Экономической Взаимопомощи (1963–1988). Участник множества межгосударственных конференций и заседаний (в том числе органов ООН, СЭВ и др.), а также научных конференций. Член Российской ассоциации международного права (с 1961). Автор многих научных трудов, служебных аналитических работ, лектор-профессор ряда высших учебных заведений. Специалист и первооснователь отечественной школы международного экономического права.

Гидирим Алексей Васильевич – профессор кафедры международного права ДА МИД России, кандидат юридических наук (1980), доцент (1984). Работал консультантом в Советском комитете за европейскую безопасность и сотрудничество, принимал участие и разработке Заключительного акта СБСЕ 1975 г. Работал советником по международно-правовым вопросам при ЦК Народно-демократической партии Афганистана, принимал участие в разработке Конституции, гражданского кодекса и других законов Афганистана, соглашений об урегулировании ситуации вокруг Афганистана, награжден орденом Дружбы народов ДРА. Участник многих международных конференций, эксперт Государственной Думы РФ по вопросам международного права.

Данельян Андрей Андреевич – кандидат юридических наук (2006), доцент (2012), заведующий кафедрой государства и права ДА МИД России. Член Исполкома Координационного совета Международного союза юристов. Член Ассоциации международного права. Главный редактор журнала «Международный правовой курьер». Неоднократно выступал с докладами на международных конференциях в России и за рубежом. Автор более 100 научных работ, включая монографии, учебные пособия, научные статьи по различным проблемам международного права и российского законодательства.

Егоров Сергей Алексеевич – профессор, заведующий кафедрой международного права ДА МИД России. Постоянный судья Международного уголовного трибунала по Руанде (2003–2010). Доктор юридических наук (2000). Сотрудник исполкома советских обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (1977–1981). Член Экспертного совета по международному праву при Председателе Государственной Думы

ФС РФ. Член редколлегии «Российского ежегодника международного права». Член редколлегии «Московского журнала международного права». Имеет дипломатический ранг второго секретаря.

Зимненко Богдан Леонидович — доктор юридических наук, профессор. Заместитель начальника Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда РФ.

Иванов Сергей Иванович — кандидат юридических наук (1983), доцент (1993). Сотрудник Женевского отделения Секретариата ООН (1976—1980). Выступал с лекциями по международному праву и вопросам внешней политики в Швейцарии, ФРГ, Мексике, Республике Конго. Имеет дипломатический ранг первого секретаря.

Касенова Мадина Балташевна — профессор, заведующая кафедрой международного частного права ДА МИД России, кандидат юридических наук (1987). Сотрудник Торгово-промышленной палаты СССР/России (1989—1993), член рабочей группы по правовым вопросам Совета делового сотрудничества СССР — Канада (1990—1992), участница и эксперт ряда международных конференций и организаций. Адвокат Международной юридической фирмы «Бейкер и Макензи» (1992—1995), заведующая юридической консультацией № 2 коллегии адвокатов «Иньюрколлегия» (2001—2003), адвокат Адвокатской конторы «Центральная» Московской межтерриториальной коллегии адвокатов (ММКА).

Ковлер Анатолий Иванович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, судья Европейского Суда по правам человека (1999—2012). В 1979—1999 — в Институте государства и права РАН (директор Центра сравнительного права, главный редактор журнала «Государство и право»). В 1995 г. участвовал в качестве эксперта в работе Дейтонской конференции по мирному урегулированию в бывшей Югославии. Эксперт Государственной Думы РФ и Конституционного Суда РФ. Преподавал в университетах Европы и Америки. Автор работ по теории права, по правам человека.

Копылов Михаил Николаевич — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов, академик РАЕН, Российской экологической академии, Международной академии наук, экологии и безопасности жизнедеятельности.

Кузнецов Валерий Иванович (1940–2002) – заведующий кафедрой международного права ДА МИД России (1987–2002), доктор юридических наук (1981), профессор (1982), заслуженный деятель науки России (1994). Член Комиссии международного права ООН. Член Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, член Постоянной палаты третейского суда. Член Исполкома Российской ассоциации международного права. Участник ряда дипломатических конференций. Имел дипломатический ранг советника первого класса.

Ляхов Евгений Григорьевич – профессор Московского университета МВД России. Доктор юридических наук, профессор. Член Исполкома Российской ассоциации международного права. Советник Совета Федерации Федерального Собрания России (1994–2004). Участник ряда Конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, сессий международных органов и организаций, занятых вопросами борьбы с преступностью. Разработчик международных документов в области противодействия преступности и терроризму с 1972 г.

Мантусов Владимир Бадминович – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Мировая экономика» Дипломатической академии МИД России. Выпускник МГИМО (У), Дипломатической Академии МИД России. С 1996 по 2002 гг. сотрудник Центрального аппарата МИД России, имеет опыт заграничной работы. Автор монографий, учебных пособий, научных статей по мировой экономике и экономико-правовой проблематике.

Молодцова Елена Степановна – доктор юридических наук (2002). Старший научный сотрудник ИГП РАН (2001–2002), доцент кафедры международного права МГУ им. М.В. Ломоносова (1994–2001). Приглашенный профессор Университета Айовы (1994) и Университета Дрейк (США) (1993). Сотрудник юридической службы Международного агентства по атомной энергии (2004–2006). Практикующий юрист (с 2006 г. по н/в).

Ромашев Юрий Сергеевич – доктор юридических наук, профессор, академик Международной академии информатизации, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации ФС РФ, Научно-экспертного совета при Морской коллегии

при Правительстве РФ, Ассоциации юристов России, Российской ассоциации международного права и Ассоциации международного морского права России. Участвовал в разработке международных договоров и федеральных законов. Неоднократно выступал с докладами на международных конференциях в России и за рубежом. Им опубликовано свыше 190 научных и учебно-методических работ по различным проблемам международного права, российского законодательства, борьбы с преступностью и другим актуальным научным проблемам.

Русинова Вера Николаевна – кандидат юридических наук, магистр права (Университет Гёттингена), доцент кафедры международного публичного права ДА МИД России и кафедры международного права НИУ «Высшая школа экономики». С 2008 по 2012 гг. – заведующая кафедрой международного и европейского права Балтийского федерального университета им. И. Канта. Член редколлегии журнала «Международное правосудие», член Международной, Европейской и Российской ассоциаций международного права. Автор более 50 работ по международному праву прав человека, международному гуманитарному и уголовному праву.

Тузмухамедов Бахтияр Раисович – профессор, заслуженный юрист РФ, действительный государственный советник юстиции РФ 3-го класса, советник Конституционного Суда РФ. В 2009–2012 гг. – судья Международного уголовного трибунала ООН по Руанде, с 2012 г. – судья Апелляционной палаты Международных трибуналов ООН по Руанде и по бывшей Югославии. Являлся экспертом делегаций СССР и РФ в спецкомитетах ООН по Индийскому океану и по операциям по поддержанию мира, экспертом Института ООН по исследованию проблем разоружения, сотрудником Сил ООН по поддержанию мира в бывшей Югославии. Вице-президент Российской ассоциации международного права, заместитель главного редактора «Московского журнала международного права».

Федоров Владимир Николаевич (1932–2006) – профессор кафедры международного права ДА МИД России, главный советник Департамента международных организаций МИД России, доктор юридических наук (1983), профессор (1994). Заместитель руководителя делегации СССР, России в ряде комитетов ООН, член делегации России при ОБСЕ, представитель России в органах Совета евроатлантического партнерства и Совместного постоянного совета Россия – НАТО, участ-

ник разработки основополагающих документов СНГ. Имел дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посланника второго класса.

Хлестов Олег Николаевич – профессор кафедры международного права ДА МИД России. Чрезвычайный и Полномочный Посол (1973), профессор (1972). Заведующий Договорно-правовым отделом, член Коллегии МИД СССР (1965–1979). Участвовал в сессиях ряда органов ООН, МАГАТЭ, ЮНИДО, во многих международных конференциях. Возглавлял делегации СССР в международных переговорах и конференциях, в частности на Венской конференции по праву договоров и на переговорах о сокращении вооруженных сил в Центральной Европе. Участвовал в разработке законов СССР и России. Вице-президент Российской ассоциации международного права, член редколлегий «Московского журнала международного права» и журнала «Юрист-международник». Руководитель Экспертной группы по международному праву при Секретаре Совета Безопасности России.

Черниченко Станислав Валентинович – доктор юридических наук (1978), профессор (1979), заслуженный деятель науки РФ (1994). Главный научный сотрудник ИГП РАН. Вице-президент Российской ассоциации международного права. Президент Международно-правового клуба. Член Постоянной палаты третейского суда. Член делегации СССР в Комиссии ООН по правам человека (1974–1987), член Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите прав меньшинств (1988–1998). Член Консультативного комитета Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (Совет Европы 2004–2008).

Шилова Наталья Леонидовна – кандидат юридических наук (2005). Юрисконсульт в представительствах крупных нефтяных компаний с иностранными инвестициями (1996–2006). В настоящее время – начальник корпоративного отдела российско-британского холдинга (управление горно-металлургическими проектами). Читает лекции по международному праву в сфере энергетики и недропользования в ДА МИД России.

Шумилов Владимир Михайлович – профессор кафедры международного права ВАВТ МЭР России, доктор юридических наук. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Член

Международно-правового совета при МИД РФ. Почетный профессор Университета им. Кунаева Д.А. (Казахстан). Лауреат премии Петровской академии наук (2014). Эксперт ряда государственных учреждений. Арбитр МКАС и третейских судов. Член редколлегий нескольких юридических журналов. Один из разработчиков экспертного проекта Договора о Евразийском экономическом союзе.

Якушев Михаил Владимирович – выпускник МГИМО МИД СССР. Сотрудник МИД СССР (России). Директор Департамента правового обеспечения Министерства информационных технологий и связи РФ (2004–2006). С 2010 г. вице-президент группы компаний «Мэйл.Ру». Представлял Российскую Федерацию в Рабочей группе Большой восьмерки по возможностям информационного общества (DOT-Force), в Рабочей группе по управлению интернетом при Генеральном секретаре ООН, являлся заместителем руководителя Рабочей группы Совета Европы по проблемам трансграничного интернета. Автор двух монографий и большого числа научных и публицистических статей по правовым вопросам интернета. Преподает на факультете международного права ДА МИД России с 2011 г.

Ястребова Алла Юрьевна – кандидат юридических наук (1992), профессор кафедры международного права ДА МИД России (2009). Советник по правовым вопросам Российского Красного Креста, Московской делегации Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, эксперт Представительства Международной организации по миграции. Преподаватель летних школ ЮНЕСКО и Центрально-европейского университета (2003–2005, 2007).

Учебное издание

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

Подписано в печать 29.10.2015. Формат 60×90 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Newton. Печать офсетная. Усл. печ. л. 53. Тираж 1000 экз.
Заказ №

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 2;
тел.: +7(495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

ISBN 978-5-8354-1181-8

