

Международное право.

Учебник для вузов.

Ответственные редакторы: проф. Г. В. Игнатенко и проф. О. И. Тиунов. / М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М, 1999 / ISBN 5-89123-271-5 (НОРМА) / ISBN 5-86225-875-2 (ИНФРА •М) / Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации / Рекомендовано Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности и направлению "Юриспруденция" / Издательская группа НОРМА-ИНФРА / Москва, 1999 / ББК 67.91 / М43

Ответственные редакторы: Г. В. Игнатенко, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; О. И. Тиунов, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

В учебнике анализируются основные понятия, общие институты и отрасли международного права. Особое внимание уделяется проблемам взаимодействия международного и внутригосударственного права; исходя из этого международные договоры рассматриваются во взаимосвязи с Конституцией и законодательством Российской Федерации. Впервые в учебной литературе дана характеристика механизма реализации норм международного права, в том числе механизма их непосредственного применения в деятельности судов и других органов государства. Показана роль международных норм в обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина. Учебник написан на основе новейших нормативных правовых актов и практики их применения.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто интересуется вопросами международного права и международных отношений.

ISBN 5-89123-271-5 (НОРМА) ISBN 5-86225-875-2 (ИНФРА•М)

© Коллектив авторов, 1998 © Издательская группа / НОРМА-ИНФРА •М, 1998

Авторский коллектив:

Г. В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации введение (в соавторстве с О. И. Тиуновым); гл. 1; § 1, 2, 7 , 13 гл. 3; гл. 5; § 1, 8 гл. 6; гл. 8; § 1 гл. 10 (в соавторстве с В. Я. Суворовой); § 2, 6, 7, 8 гл. 10; § 1, 4, 7 гл. 11; § 3 гл. 11 (в соавторстве с О.И. Тиуновым); § 5 гл. 11 (в соавторстве с Л. А. Лазутиным); § 1 , 10, 11 гл. 14; гл. 15, 16, 17;

М. В. Кучин, кандидат юридических наук § 8 гл. 11; гл. 26;

Л. А. Лазутин, кандидат юридических наук, доцент § 2, 4 гл. 6; § 5 гл. 11 (в соавторстве с Г. В. Игнатенко); § 1, 5 гл. 13; гл. 18; гл. 19 (в соавторстве с Д. Д. Остапенко);

С. Ю. Марочкин, кандидат юридических наук, доцент §3,9 гл. 6; гл. 7 (в соавторстве с Д. Д. Остапенко); гл. 9 (в соавторстве с В. Я. Суворовой); § 5 гл. 10; § 6 гл. 11; § 9 гл.14; гл. 25;

Д. Д. Остапенко , доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации гл. 7 (в соавторстве с С.Ю. Марочкиным); гл. 19 (в соавторстве с Л. А. Лазутиным);

П. И. Савицкий, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации § 7 гл. 6; § 2 гл. 13; § 2 гл. 20;

В. Я. Суворова, кандидат юридических наук, доцент гл. 4;

§ 5, 6 гл. 6; гл. 9 (в соавторстве с С. Ю. Марочкиным); § 1 гл. 10 (в соавторстве с Г. В. Игнатенко); § 3, 4 гл. 10; гл. 12; § 8 гл. 14; § 1, 3 гл. 20; гл. 21, 24;

О. И. Тиунов, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации введение (в соавторстве с Г. В. Игнатенко); гл. 2; § 3 , 11, 12 гл. 3; § 10 гл. 6; § 2 гл. 11; § 3 гл. 11 (в соавторстве с Г. В. Игнатенко); гл. 22, 23.

Введение

Международное право как учебная дисциплина в юридических и иных вузах, обеспечивающих подготовку студентов по направлению и специальности "Юриспруденция", имеет дело с самостоятельным правовым комплексом, нормы которого устанавливаются посредством согласованного волеизъявления государств, а реализуются как в межгосударственном общении, так и во внутригосударственной сфере.

Сегодня общее состояние международно-правового регулирования, его место в правовой системе Российской Федерации, нормативное содружество международных договоров и российского законодательства определяют ценность международного права не только для дипломатов и других специалистов с "внешней ориентацией", но и для тех, кому предстоит работать или кто уже работает в органах, организациях, учреждениях, обеспечивающих внутренний правопорядок.

В современный период на содержание международно-правового регулирования существенное влияние оказывают такие факторы, как расширение круга субъектов международного права, масштабный характер научно-технической революции, усиление влияния международного общественного мнения, устойчивая тенденция к демократизации международной и внутригосударственной жизни, развитие механизмов защиты прав человека. Эти процессы влияют и на упрочение роли норм международного права в правовой системе России, благодаря чему открываются широкие возможности для использования потенциала, заложенного в высокой социальной ценности международного права, в практической деятельности органов, организаций и учреждений в сфере внутригосударственных отношений.

Использование норм международного права в указанной сфере приобретает особое значение для российских органов в свете знаменательных дат, с которыми связаны определенные этапы в развитии международного права, - лением принятия Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 г.) и 100-летием проведения первой Гаагской конференции мира (6(18) мая (29) июля 1899 г.), инициатором созыва которой явилась Россия.

Нормы международного права призваны участвовать в правоприменительном процессе, т. е. в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, судов (общей юрисдикции, арбитражных и конституционных), прокуратуры, органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, нотариата, юридических служб хозяйственных, финансовых, банковских и иных структур. Знание международных договоров, умение их толковать и применять совместно с российским законодательством - неременное условие правомерной и эффективной работы этих органов, учреждений и их должностных лиц.

Все, кто причастен к регулированию, обеспечению, защите прав и свобод человека и гражданина, должны иметь в виду, что права и свободы в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Каждый гражданин Российской Федерации, каждый человек, находящийся на ее территории и под ее юрисдикцией, должен знать, что при реализации своих прав он может опираться на нормы международных договоров и что определенные аспекты его жизни связаны не только с национальным законодательством, но и с международными актами.

Авторский коллектив учебника стремился подчинить свой труд именно этим ориентирам, прослеживая взаимодействие международного и внутригосударственного права не только в общетеоретическом плане, но и в реальностях существования различных институтов и отраслей международного права. С этим связаны попытки "выхода" в ряде случаев на проблемы общей теории права, конституционного (государственного) права и таких специальных юридических дисциплин, как административное, трудовое, гражданское, семейное, уголовное право, гражданский процесс, уголовный процесс.

В учебнике принята структура, в которой сочетаются традиционные для отечественной науки принципы построения учебного курса и новые подходы, обусловленные как современным состоянием правового регулирования, так и методическими потребностями, во многом уже ставшими предметом оживленных дискуссий.

Прежде всего имеется в виду изложение курса международного права по двум большим блокам: раздел первый – основные понятия и общие институты международного права, раздел второй – отрасли международного права (если воспользоваться известной терминологией, – "общая часть" и "особенная часть").

Идея такого деления многократно обсуждалась в Ассоциации международного права, в научных коллективах, была использована в отдельных вузовских учебных программах и в новейших учебниках.

Естественным компонентом процесса познания международного права является ознакомление с международными договорами и иными источниками международного права. Имеются в виду прежде всего международные договоры с участием Российской Федерации, т. е. заключенные непосредственно Российской Федерацией, а также заключенные Союзом ССР до декабря 1991 г. и воспринятые Российской Федерацией в порядке правопреемства либо в качестве государства – продолжателя Союза ССР.

Для ознакомления с международными договорами рекомендуются следующие официальные издания:

Сборник международных договоров СССР (до 1982 г. – Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами). Его выпуски (как правило, ежегодные) имели порядковые номера. Издание осуществлялось Министерством иностранных дел СССР.

Подготовленный уже Министерством иностранных дел Российской Федерации и опубликованный в 1993 г. выпуск XL VI оказался последним.

Бюллетень международных договоров, издаваемый с 1993 г. Администрацией Президента Российской Федерации.

Собрание законодательства Российской Федерации, в котором публикуются международные договоры Российской Федерации, ратифицированные Федеральным Собранием Российской Федерации посредством принятия Федерального закона.

Широкое распространение получили официальные – от имени федеральных ведомств – и неофициальные сборники международно-правовых актов. В их числе назовем следующие:

Международное право в избранных документах. В 3 т./Сост. Л. А. Моджорян, В. К. Собакин. Отв. ред. В. Н. Дурденевский. М., 1957.

Международное право в документах/Сост. Н. Т. Блатова. М., 1982.

- Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи/Сост. Л. В. Крашенинников, В. П. Круглое. М., 1996.
- Сборник международных соглашений МВД России/Под общ. ред. В. В. Черникова. М., 1996.
- Право Совета Европы и России. Сборник документов и материалов. Краснодар, 1996.
- Международное публичное право. Сборник документов в двух томах / Под ред. К. А. Бекяшева и А. Г. Ходакова. М., 1996.
- Действующее международное право. В трех томах/Отв. ред. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. М., 1996 .
- Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Сборник документов / Сост. П.Н. Бирюков, В. А. Панюшкин. Воронеж, 1997.
- Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т. Н. Москалькова и др. М., 1998.
- Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. и авторы вст. статьи В. А. Карташкин и Е. А. Лукашева. М., 1998.
- В конце каждой главы дается перечень специальной литературы, рекомендуемой как для более углубленного изучения предмета, так и для написания курсовых, контрольных и дипломных работ, для сдачи кандидатских экзаменов.
- При ознакомлении с курсом международного права в целом целесообразно использовать следующие научные труды, учебники, учебные пособия, справочники:
- Курс международного права. В 7 т. / Гл. ред. В. Н. Кудрявцев, зам. гл. ред. В. С: Верещетин, Г. И. Тункин. М., 1989 .
- Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970.
- Левин Д. Б. Актуальные проблемы теории международного права. М., 1974.
- Международное право / Отв. ред. Г. И. Тункин. М., 1994.
- Международное право / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. М., 1998.
- Международное право / Под ред. Г. В. Игнатенко. М., 1995.
- Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996; Особенная часть. М., 1997.
- Бирюков П. Н. Международное право. Воронеж, 1996.
- Словарь международного права / Отв. ред. Б. М. Клименко. М., 1986.
- Международное право. Словарь-справочник / Под общ. ред. В. Н. Трофимова. М., 1997.
- Международное право. Библиография / Отв. ред. Д. И. Фельдман. 1917 . М., 1976; 1973 . М., 1987; 1986 . СПб., 1992.
- Камаровский Л. А. Международное право. М., 1905.
- Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. I II . СПб., 1904 .
- Уляницкий В. А. Международное право. Томск, 1911.
- Броунли Я. Международное право / Пер., с англ. Под ред. и со вст. ст. Г. И. Тункина. Кн. 1 . М., 1977.

Кольяр К. Международные организации и учреждения / Пер. с франц. Под ред. В. Г. Шкунаева. М., 1972.

Оппенгейм Л. Международное право / Пер. с англ. изд., дополненного Г. Лаутерпахтом. Под ред. и с пред. С. Б. Крылова. Т. I II. М., 1948 .

Фердросс А. Международное право / Пер. с нем. Под ред. и с пред. Г. И. Тункина. М., 1959.

Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки / Пер. с англ. Под ред. В. Н. Дурденевского и др. Т. 1 . М., 1950 .

Хименес де Аречага Э. Современное международное право / Пер. с исп. Под. ред. и со вст. ст. Г. И. Тункина. М., 1983.

Отечественная и зарубежная наука международного права характеризуется фундаментальными и прикладными исследованиями, концептуальные положения которых учтены авторами учебника, стремившимися следовать традициям уважительного отношения к предшествующим научным разработкам.

Авторы будут признательны за отклики, критические замечания и пожелания.

Мы искренне благодарим Ю. М. Колосова, С. В. Молодцова, Э. С. Кривчикову и П. В. Саваськова за рецензию на учебник, изданный в 1995 году (Московский журнал международного права. 1997. № 1. С. 124), а также болгарского профессора А. Шишкова за рецензию, опубликованную в журнале "Правна мисъл" (1996. № 4. С. 127).

Раздел I

Основные понятия и общие институты международного права

Глава 1

Понятие международного права, предмет регулирования

§ 1. Понятие международного права

Международное право – сложный комплекс юридических норм, создаваемых государствами и межгосударственными организациями путем соглашений и представляющих собой самостоятельную правовую систему, предметом регулирования которой являются межгосударственные и иные международные отношения, а также определенные внутригосударственные отношения;

В этом вводном и лаконичном определении выражены наиболее существенные черты международного права. Для его более полного понимания необходимо учитывать и другие признаки, прежде всего участие в создании норм наряду с государствами некоторых других субъектов права, своеобразные способы реализации и обеспечения исполнения международно-правовых норм посредством коллективных или индивидуальных действий самих государств.

Международное право по его изначальным характеристикам – совокупность юридических норм и регулятор определенных отношений – родственно праву государства (внутригосударственному, национальному праву), являющемуся традиционным объектом юриспруденции, начиная с теории государства и права.

Международному праву как терминологической категории присуща определенная степень условности. Исторически сложившийся и принятый в государственных и межгосударственных актах, иных официальных документах, в научных изданиях и учебных курсах термин "международное право"* не вполне адекватен истинному значению понятия.

Его прообразом является сложившийся в римском праве термин "jus gentium" ("право народов")**.

Реально существует межгосударственное право, поскольку и создается оно не народами непосредственно, а главным образом государствами как суверенными политическими организациями, и ориентировано прежде всего на регулирование межгосударственных взаимосвязей, и обеспечивается преимущественно усилиями самих государств.

§ 2. Предмет регулирования

Отношения, регулируемые международным правом, нередко отождествляются с понятием "международные правоотношения", которые включают отношения:

а) между государствами двусторонние и многосторонние, среди которых особое значение имеют отношения, охватывающие международное сообщество государств в целом;

б) между государствами и международными межправительственными организациями, прежде всего в связи с членством государств в международных организациях;

в) между государствами и государствовподобными образованиями, имеющими относительно самостоятельный международный статус;

г) между международными межправительственными организациями.

* Идентичными являются обозначения на других языках: на английском "International Law", на французском "Droit international", на немецком "Volkerrecht", на испанском "Derecho internacional" на польском "Prawo miedzynarodowe", на финском "Kansainvalinen oikeus", на украинском "Міжнародне право" и т. д.

** Первоначальное понимание "jus gentium" как свода правил, применявшихся ко всем свободным в пределах территории Римского государства, независимо от их принадлежности к определенному роду или национальности, позднее приобрело более широкое значение в качестве комплекса общепризнанных норм во взаимоотношениях Рима с другими государствами ("общее для всех народов право") (см.: Покровский И. А. История римского права. Пг., 1917. С. 97).

В предшествующие периоды имели распространение отношения между государствами и национальными политическими организациями, возглавлявшими борьбу народов (наций) за независимость, а также отношения таких национальных политических организаций с международными организациями.

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

Наряду с международными межгосударственными отношениями существуют международные отношения негосударственного характера между юридическими и физическими лицами различных государств (так называемые отношения "с иностранным элементом" или "с международным элементом"), а также с участием международных неправительственных организаций и международных хозяйственных объединений.

В особую категорию смешанных международных отношений государственно-негосударственного характера можно выделить отношения государств с юридическими и физическими лицами, находящимися под юрисдикцией других государств, а также с международными неправительственными организациями и международными хозяйственными объединениями.

При рассмотрении международных, межгосударственных отношений следует учитывать, что такой характер они приобретают потому, что по своему содержанию выходят за пределы компетенции и юрисдикции какого-либо отдельного государства, становятся объектом совместной компетенции и юрисдикции государств либо всего международного сообщества в целом.

Такое пояснение необходимо потому, что в юридической литературе можно встретить суждения, основанные на чисто территориальном подходе и сводящие международные отношения к деятельности государств вне пределов их территории, пространственной сферы их суверенитета.

Понимание предмета международного права связано с ответом на вопрос: к кому обращены нормы международного права?

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

Международное право существует как бы в двух измерениях и поэтому может быть охарактеризовано в двух аспектах. Оно сформировалось и функционирует как часть межгосударственной системы, охватывающей разнородные компоненты взаимосвязей в рамках международного сообщества*.

Соответственно такой подход предопределяет понимание международного права как регулятора международных отношений**, внешнеполитических действий государств как правового комплекса, существующего в межгосударственной системе и только в ней. Подобная трактовка международного права превалирует в опубликованных научных трудах и учебниках.

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

Вместе с тем заслуживает внимания и иной аспект: характеристика международного права как составной части формирующегося всемирного правового комплекса, который включает наряду с международным правом правовые системы государств, т. е. внутригосударственные, национальные правовые системы. Имеется в виду согласование, взаимодействие, в рамках которого определенные нормы международного права участвуют в регулировании и внутригосударственных отношений, непосредственно применяются в сфере правовой системы государства.

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

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

Сами наименования многих международных договоров наглядно свидетельствуют об их комплексном (международно-внутригосударственном) предназначении: Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка, договоры (конвенции) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, договоры (соглашения) об избежании двойного налогообложения доходов и имущества, о поощрении и взаимной защите капиталовложений, о сотрудничестве в области науки и образования, социального обеспечения и т. д. Многие из международных договоров соотносятся по предмету регулирования с положениями Конституции Российской Федерации, с законами Российской Федерации (до декабря 1991 г. с законами Союза ССР).

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются "согласно общепризнанным принципам и нормам международного права". В соответствии с ч. 1 ст. 9 Закона о гражданстве РФ "при решении вопросов гражданства наряду с настоящим Законом подлежат применению международные договоры Российской Федерации, регулирующие эти вопросы". Гражданский кодекс РФ 1994 г. предусматривает непосредственное применение международных договоров РФ к определенным гражданско-правовым отношениям (ч. 2 ст. 7). Федеральный закон "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" 1995 г. установил, что содержание под стражей осуществляется в соответствии с принципами и нормами международного права, а также международными договорами РФ (ст. 4).

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

** Согласно Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. "международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений...".

Исторически сложилось разграничение двух категорий международного публичного права и международного частного права. То международное право, о котором мы рассказываем как о регуляторе межгосударственных отношений, принято было именовать международным публичным правом (в наше время такое название практически не употребляется, поскольку оно вытеснено термином "международное право"). К международному частному праву традиционно относят правила поведения и взаимоотношений участников международных отношений негосударственного характера, имея в виду прежде всего гражданско-правовые и родственные им отношения с иностранным (международным) элементом. Такие правила содержатся как во внутреннем праве государств, под юрисдикцией которых находятся соответствующие физические и юридические лица, так и в международных договорах и международных обычаях.

Современное соотношение международного публичного права и международного частного права характеризуется их сближением, взаимопроникновением, поскольку, с одной стороны, международные отношения с участием физических и юридических лиц вышли за гражданско-правовые рамки, охватив административно-правовую, уголовно-правовую и иные сферы, а с другой стороны, международные договоры стали играть более существенную роль в регулировании такого рода отношений, непосредственно устанавливая правила поведения физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией различных государств. Соответственно изложение многих вопросов международного права (международного публичного права) неотделимо от привлечения материалов международного частного права, имея в виду реальное сближение или даже совмещение предмета регулирования, круга участников правоотношений, методов и форм регламентации*.

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

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

§ 3. Международное право как особая правовая система

В отечественной науке сложилась характеристика международного права как особой правовой системы. Имеется в виду реальное сосуществование двух правовых систем: правовой системы государства (внутригосударственной правовой системы) и правовой системы межгосударственного общения (международно-правовой системы).

В основе разграничения лежит прежде всего метод правового регулирования: внутригосударственное право создается в результате властных решений компетентных органов государства, международное право в процессе согласования интересов различных государств.

* Нередко один и тот же международный договор включает нормы, посвященные отношениям между государствами, между государствами и юридическими и физическими лицами, а также между самими юридическими лицами и между индивидами различных государств (таковы, например, договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и имущества, Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров и др.).

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

Итак, в принятом понимании международное право – это самостоятельная правовая система. Согласно же действующей Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы". Таким образом, в конституционной трактовке принятые Российской Федерацией международно-правовые нормы – это составная часть правовой системы государства.

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

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

В юридической литературе есть попытки усеченного восприятия и ограничительного толкования ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" применительно к отдельным отраслям, которые будто бы в силу своей специфики не допускают прямого действия международно-правовых норм и их приоритетного применения в случаях расхождения с нормами соответствующих законов. Наиболее распространенным стал такой подход к уголовному законодательству, что обусловлено, очевидно, тем, что УК РФ, как сказано в ч. 2 ст. 1, лишь "основывается" на нормах международного права, и тем, что в нем отсутствует положение о применении правил международного договора в случаях иного, чем в УК, регулирования.

Такая концепция и такое официальное (в УК) решение как бы противопоставляют отдельную отрасль общему конституционному принципу.. Вместе с тем они противоречат нормам международного права – ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 7 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, в соответствии с которыми квалификация деяния как уголовного преступления определяется согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву (формулировка Пакта; в Европейской конвенции – согласно внутреннему или международному праву, в Конвенции СНГ – согласно национальному законодательству или международному праву).

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

Комментарий к этой формулировке проекта содержит, в частности, следующие положения.

Комиссия признала общий принцип прямой применимости международного права в отношении личной ответственности и наказания за преступления по международному праву (следует ссылка на Принципы международного права, признанные Уставом Нюрнбергского трибунала и приговором трибунала).

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

Комиссия признала общий принцип автономности международного права по отношению в национальному праву в связи с квалификацией поведения, представляющего собой преступление по международному праву*.

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

§ 4. Основные черты современного международного права

Международное право появилось вместе с возникновением государства и внутригосударственного права и прошло сложный и противоречивый путь развития. Его история воплощает те же закономерности и проблемы, которые присущи истории государства и права, и сохраняет те же специфические черты, свойственные именно межгосударственному правовому регулированию (см. гл. 2).

Существенным фактором совершенствования международного права явились прогрессивные перемены в состоянии гражданского общества, в межгосударственных взаимосвязях. Те коренные сдвиги в сфере внешней политики, которые породили Французская буржуазная революция в конце XVIII в. и Октябрьская социалистическая революция в первой половине XX в., повлекли становление новых принципов и норм международного права, прежде всего таких начал, как уважение суверенитета государств и признание их равноправия, невмешательство в их внутренние дела, а позднее отказ от войны как орудия национальной политики, неприменение силы или угрозы силой, самоопределение народов и наций, уважение прав и свобод человека и др.

Современное международное право функционирует в сложной среде, так как формирующие и реализующие это право государства имеют значительные различия в общественно-политическом строе и в своих внешнеполитических позициях. Международное право призвано юридическими средствами "избавить грядущие поколения от бедствий войны", обеспечить поддержание международного мира и безопасности, "содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе" (формулировки преамбулы Устава ООН), развивать дружественные отношения между государствами "независимо от политических, экономических и социальных систем и от уровня их развития" (формулировка Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН).

* Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии. 6 мая – июля 1996 г. ООН. Нью-Йорк, 1996. С. 29 .

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

Современное международное право декларирует запрет агрессивных, захватнических войн, насильственных способов решения межгосударственных споров, квалифицирует такие действия, как преступление против мира и безопасности человечества. Устав ООН выразил решимость государств "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи".

Современное международное право выработало достаточно действенный механизм достижения согласованных решений, обеспечения реализации принятых норм, а также взаимоприемлемые процедуры решения межгосударственных споров мирными средствами.

Современное международное право имеет сложную нормативную структуру, поскольку оно включает как единые для всех или для большинства государств правила, именуемые универсальными, общепризнанными нормами, так и правила, относящиеся к определенной группе государств либо принятые только двумя или несколькими государствами и именуемые локальными нормами.

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

Отмеченное обстоятельство не дает повода для утверждения, будто каждое государство имеет "свое" международное право. Но у каждого государства как субъекта общего, универсального международного права есть и свои собственные международно-правовые компоненты. Для Российской Федерации основными источниками международного права, как и для всех других государств, являются такие универсальные международно-правовые акты, как Устав Организации Объединенных Наций, Венская конвенция о праве международных договоров, Венская конвенция о дипломатических сношениях, Венская конвенция о консульских сношениях, Международные пакты о правах человека, Конвенция ООН по морскому праву, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, и подобные им по охвату государств общие многосторонние договоры, а также общепризнанные обычаи.

Вместе с тем только для Российской Федерации и для взаимодействующих с ней в конкретных вопросах правового регулирования государств источниками международного права являются (назовем лишь отдельные примеры): Устав Содружества Независимых Государств и другие соглашения в рамках Содружества, Договор по открытому небу и другие договорные акты в рамках СБСЕ (Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе), Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана, заключенная Российской Федерацией, Соединенными Штатами Америки, Канадой и Японией, Соглашение о сохранении белых медведей, подписанное от имени правительств Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки, Канады, Норвегии и Дании, а также десятки других локальных актов с несколькими участниками и тысячи двусторонних договоров (соглашений, конвенций, протоколов) различного характера о режиме государственной границы, о разграничении континентального шельфа и исключительной экономической зоны, о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, об эквивалентности дипломов об образовании, ученых степеней и званий, об экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве и т. д.

В условиях Российской Федерации оценка этой концепции сопряжена с учётом особого обстоятельства - участия в правовом регулировании не только российского законодательства и заключенных Россией международных договоров, но также отдельных законов и иных правовых актов СССР, поскольку они касаются не урегулированных пока российским законодательством вопросов, и многих международных договоров СССР.

Следует отметить, что вопрос о применимости законов СССР решается самими новыми государствами как в их законодательстве, так и в их взаимных договоренностях. Так, в Соглашении о принципах сближения хозяйственного законодательства государств участников Содружества от 9 октября 1992 г. сказано: "По вопросам, не урегулированным хозяйственным законодательством, Стороны согласились временно применять нормы законодательства бывшего Союза ССР в части, в которой они не противоречат конституциям и национальному законодательству Сторон".

Прекращение существования в декабре 1991 г. Союза ССР как государственного образования и как субъекта международного права не означало прекращения действия заключенных в предшествующие годы от имени Союза ССР международных договоров и принятых им других международных юридических актов, а также признанных им международных обычаев. Его правомочия и обязательства, составившие содержание указанных источников права, в порядке международного правопреемства переходят к Российской Федерации (в различной степени и к другим новым независимым государствам, ранее входившим в состав СССР в качестве союзных республик). Соответственно употребляемые ныне в официальных документах формулировки "международные договоры Российской Федерации", "действующие международные договоры", "международные договоры с участием Российской Федерации" и т. п. охватывают как международные договоры, заключенные от имени Российской Федерации, так и сохраняющие юридическую силу международные договоры Союза ССР.

Современное международное право является основой международного правопорядка, обеспечиваемого коллективными и индивидуальными действиями самих государств. При этом в рамках коллективных действий складывается более или менее стабильный санкционный механизм, представленный прежде всего, Советом Безопасности ООН, а также соответствующими региональными органами. Этот международный механизм взаимодействует с внутригосударственным механизмом.

Сегодня имеются достаточные основания для вывода об эффективности международного права и о его дальнейшем прогрессе.

§ 5. Система международного права

Международное право имеет сложную систему, что обусловлено совмещением в нем общеправовых норм-принципов и общеправовых нормативных комплексов, с одной стороны, и отраслей как однородных комплексов норм в соответствии с предметом регулирования, а также внутриотраслевых институтов с другой.

К первой категории относятся:

а) основные принципы международного права, составляющие его ядро и имеющие определяющее значение для всего механизма международно-правового регулирования;

б) общие для международного права институты, каждый из которых включает комплекс норм определенного функционального назначения, комплекс норм о международной правосубъектности, комплекс норм о международном правотворчестве, комплекс норм о международном правоприменении (реализации правовых предписаний), комплекс норм о международно-правовой ответственности. Такое разграничение достаточно условно и проявляется преимущественно в теоретических конструкциях.

Ко второй категории относятся отрасли международного права, т. е. комплексы однородных и сложившихся согласно предмету правового регулирования норм. Они классифицируются как по тем основаниям, которые приняты во внутригосударственном праве (с некоторыми коррективами), так и по признакам, присущим именно международно-правовому регулированию. Перечень отраслей не во всем базируется на объективных критериях. К общепризнанным можно отнести (не затрагивая пока вопроса о наименованиях) такие отрасли: право международных договоров, право внешних сношений (дипломатическое и консульское право), право международных организаций, право международной безопасности, международное экологическое право (право окружающей среды), международное гуманитарное право ("право прав человека"), международное морское право, международное космическое право и другие.

Однако дискуссии по этому поводу продолжаются, затрагивая и основания конституирования отраслей, и их конкретные характеристики (например, разные мнения о международном атомном праве, о международном уголовном праве, о международном экономическом праве), и их наименования (некоторые варианты отмечены выше, можно сказать также об уязвимости термина "право вооруженных конфликтов"), и внутреннее построение отдельных отраслей.

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

В числе проблем систематизации международного права можно назвать проблему определения отраслевой "прописки" нескольких групп норм, регламентирующих режим определенных территорий (пространств).

Например, вопросы правового статуса государственной территории, включая участки с особым режимом, правового статуса Антарктики "выпали" из отраслевой классификации.

Построение учебного курса, принятое в данной книге, базируется на указанной системе, на ее отраслях, но имеет некоторые особенности, обусловленные современными потребностями.

§ 6. Международно-правовая терминология

Используемую в международном праве терминологию можно разделить на две разновидности: 1) термины политического, дипломатического и общеправового характера, которым придана специфическая интерпретация; 2) собственно международно-правовые термины.

К первой группе относятся термины политические государство, суверенитет, самоопределение народов и наций, мир, безопасность, война, агрессия; дипломатические дипломатические отношения, дипломатические иммунитеты, консульский округ, международные организации; общеправовые правовая норма, источник права, правосубъектность, юридическая ответственность и т. д. Их международно-правовая интерпретация породила производные словосочетания: принцип суверенного равенства государств, договаривающиеся государства, право международной безопасности, определение агрессии как международного преступления и ответственность за агрессию, дипломатическое и консульское право, международно-правовая норма, источник международного права, международная правосубъектность и т. д.

Возможны ситуации, когда один термин имеет во внутригосударственном и в международном праве неоднозначный смысл (так, различные качественные характеристики свойственны термину договор, с одной стороны, в конституционном, трудовом или гражданском праве, а с другой в международном праве).

Перечень "чисто" международно-правовых терминов достаточно обширен, что прояснится при дальнейшем ознакомлении с учебником. Пока же назовем такие, как международно-правовое признание, правило альтерната, депозитарий договора, третье государство, право мирного прохода, исключительная экономическая зона, общее наследие человечества, преступления международного характера, правовая помощь по уголовным делам, передача осужденных.

Термины, относящиеся к обеим группам, зафиксированы в Конституции Российской Федерации (общепризнанные принципы и нормы международного права, межгосударственные объединения, ратификация, верительные грамоты, территориальное море, двойное гражданство, выдача), они широко используются в законодательстве и правоприменительных актах. Этот аспект имеет существенное значение при изучении международного права, при ознакомлении с международными договорами, в процессе их толкования и исполнения.

Следует обратить внимание на следующие терминологические проблемы.

Во-первых, надлежащей точности требует использование слова "право", поскольку оно имеет два самостоятельных значения. С одной стороны, это совокупность, комплекс юридических норм, формирующих основу правовой системы или составляющих отрасль права. Таковы термины "российское право", "международное право", "конституционное (государственное) право", "гражданское право", "международное гуманитарное право", "международное морское право". С другой стороны, это субъективное правомочие участника правоотношения. Его варианты многочисленны: право человека на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на образование, право на обращение в межгосударственные органы, право государства на заключение международных договоров, право на самооборону, право на свободное судоходство в открытом море, право нации (народа) на самоопределение.

Во-вторых, в международном праве один и тот же термин может использоваться и в качестве родового понятия, и для обозначения более конкретной категории. Так, "международный договор" это и обобщающее понятие для всех международных актов с идентичными формальными признаками (договор, соглашение, конвенция, протокол, пакт), именно в этом смысле употребляемое в названии Венской конвенции о праве международных договоров и в названии одной из отраслей международного права, и в наименовании одной из разновидностей таких актов (Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам). "Международная конференция" как родовое понятие охватывает наряду с многосторонними встречами, имеющими такое название, совещания и конгрессы.

В-третьих, известны случаи употребления одного термина для обозначения различных явлений. Например, "протоколом" могут именоваться: а) самостоятельный договор; б) приложение к договору или конвенции; в) процедура, порядок определенных официальных действий (дипломатический протокол).

В-четвертых, следует констатировать появление в научной и учебной литературе новых понятий с использованием уже сложившихся, но имеющих иное содержание терминов. Такие изменения постепенно претерпевает словосочетание "международное гуманитарное право", которым традиционно обозначались нормы, характеризующие защиту прав человека во время вооруженных конфликтов. Сегодня в отдельных учебниках, в том числе в данной книге, обосновывается более широкое содержание этого понятия, охватывающего весь комплекс международных норм о закреплении, реализации и защите прав и свобод.

В-пятых, за внешне сходными словосочетаниями могут скрываться совершенно различные международно-правовые категории. Наиболее показательны в этом плане термины "открытое море", "открытое небо", "открытая суша". Подобная "идентичность" слов нередко порождает серьезные ошибки. Самый характерный пример – распространенное даже среди специалистов отождествление юридически неоднозначных категорий "выдача" и "передача".

Следует сказать и о применении в международно-правовых актах и дипломатических документах отдельных терминов и выражений непосредственно на латинском языке. Таковы "jus cogens" (общая императивная норма, "неоспоримое право"), "opinio juris" ("правовое мнение", признанное в качестве правовой нормы), "pacta sunt servanda" ("договоры должны соблюдаться"), "persona non grata" ("лицо нежелательное" в дипломатическом праве).

Характерно уважительное отношение международного права к национально-правовой терминологии. Применяется, в частности, оговорка, что при применении договора любой не определенный в договоре термин имеет то значение, которое определяется законодательством соответствующего государства. Например, в двусторонних соглашениях об избежании двойного налогообложения доходов и имущества отмечается, что в целях соглашения значение термина "недвижимое имущество" определяется законодательством того государства, на территории которого находится это имущество.

Получила большое распространение договорная интерпретация терминов. Имеются в виду случаи, когда в текст договора включается (обычно в начале текста) специальная статья, именуемая "употребление терминов", при этом делается оговорка, что применяемая трактовка дается только "для целей настоящего договора", "для целей настоящей конвенции".

Так, ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров дает толкование терминов "договор", "ратификация", "принятие", "оговорка", "договаривающееся государство", "третье государство" и др. В ст. 2 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров характеризуются такие термины, как "правопреемство", "государство-предшественник", "государство-преемник". В ст. 1 Конвенции ООН по морскому праву разъясняются термины "район", "орган", "загрязнение морской среды" и т. д.

Литература

Баскин Ю. Я., Фельдман Д. И. Международное право: проблемы методологии. М., 1971.

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

Богуславский М. М. Международное частное право. М., 1994.

Василенко В. А. Основы теории международного права. Киев, 1988.

Верещетин В. С. "Общее правовое поле" современного мира // Сов. журнал международного права. 1991. № 3 .

Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны. Сб. статей / Отв. ред. Л. Дэмрош, Г. Даниленко. М., 1996.

Дмитриева Г. К. Мораль и международное право. М., 1991.

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

- Игнатенко Г. В. Применение норм международного права в российской правовой системе // Правовая реформа России: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 1996.
- Колосов Ю. М. Некоторые современные вопросы международного права // Сов. государство и право. 1990. № 11.
- Левин Д. Б. Актуальные проблемы теории международного права М. 1974.
- Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений. М., 1975.
- Лукашук И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе, М., 1997.
- Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997.
- Лунц Л. А. Курс международного частного права. Общая часть. М., 1973.
- Марочкин С. Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998.
- Международное право и современность: Сб. статей. Тбилиси, 1984.
- Мовчан А. П. Международный правопорядок. М., 1996.
- Мюллерсон Р. А. Международное публичное и международное частное право: соотношение и взаимодействие // Сов. ежегодник международного права. 1985. М., 1986.
- Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия / Отв. ред. В. М. Баранов. Н.Новгород, 1996.
- Рубанов А. А. Вопросы теории международных межправовых отношений // Сов. государство и право. 1991. № 10.
- Соколов В. А. Теоретические вопросы межгосударственных правоотношений. Красноярск, 1988.
- Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. М., 1983.
- Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970.
- Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права. М., 1980.
- Фельдман Д. И. Система международного права. Казань, 1983.
- Хлестов О. Н. Международное право и Россия // Московский журнал международного права. 1994. № 4.
- Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993. .
- Шестаков Л. Н. Понятие международного права // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1997. № 6.
- Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М., 1971.

Глава 2

Возникновение и развитие международного права

§ 1. Древний мир

Международное право стало складываться и развиваться вместе с возникновением государств и зарождением системы отношений между ними. Связи между древними государствами в значительной мере испытывали на себе влияние их общественно-экономической основы рабовладения. О систематических международных отношениях рабовладельческих государств можно говорить применительно к концу III началу II тысячелетия до н. э.

Особенностью этих отношений был их очаговый характер, т. е. первоначально международные отношения и регулирующие их нормы развивались в тех районах земного шара, где зарождалась цивилизация и возникали центры международной жизни государств. Это, в первую очередь, долины Тигра и Евфрата, Нила, районы Китая и Индии, Эгейского и Средиземного морей.

Международные нормы, применявшиеся между государствами в этих районах, первоначально имели религиозный и обычно-правовой характер. Эти особенности нашли отражение в зарождавшихся институтах международного права, касавшихся законов и обычаев войны; заключения, действия, обеспечения и прекращения международных договоров; обмена послами; установления правового режима иностранцев; образования межгосударственных союзов.

Законы и обычаи войны (ее объявление, правила ведения, отношение воюющих к побежденным и их имуществу) формировались под влиянием ничем не ограниченного произвола сильного: считалось, что проигравшие войну попадали в полную зависимость от победителя. Последний обращал в рабство побежденных, захватывал их имущество, убивал тех, кого не хотел уводить в плен, накладывал на мирное население дань или контрибуцию. Обычной нормой у хеттов и ассирийцев было насильственное переселение побежденных народов, массовое убийство мирного населения, разграбление покоренных населенных пунктов. Обычными были и нормы о нейтралитете во время войны, например, в Древней Греции. Что касается религиозной окраски права войны, то, например, в Древнем Риме ведение войны считалось справедливым делом, так как служило на пользу Рима и поэтому было угодно богам. В связи с этим тщательно разработанная в Риме процедура объявления войны основывалась на обращении к богам в качестве свидетелей открытия военных действий.

Религиозный характер имел зарождавшийся институт права международных договоров. Его важным элементом была религиозная клятва. Она включала торжественное обещание, священный обет соблюдать договор и призыв к божеству вмешаться в случае его нарушения. Считалось, что боги как бы незримо присутствовали при заключении договоров и становились их участниками, и это должно было содействовать выполнению соглашения. Нарушение договора рассматривалось как клятвopреступление. Помимо клятвы заключение договора сопровождалось обрядом жертвоприношения.

Международные договоры обеспечивались также обменом заложников.

Практика выработала определенные типы договоров: о мире, союзные; о взаимной помощи; границах; арбитраже, торговле; о праве вступать в брак с иностранцами; о нейтралитете и др. Договорная практика древних государств способствовала формированию правила *pacta sunt servanda* – договоры должны соблюдаться.

Для решения внешнеполитических задач стали направляться послы и даже учреждаться посольства. Послы пользовались покровительством фараонов и царей и в период выполнения своей миссии рассматривались в качестве неприкосновенных.

Правовая защита иностранцев в определенной мере складывалась под влиянием обязательств, вытекающих из международных договоров. Так, в отношениях между древнегреческими городами на взаимных началах стал утверждаться институт проксении – защиты интересов иностранца специально уполномоченными на то лицами. Проксены пользовались рядом прав, в частности, им предоставлялась неприкосновенность, безопасность и защита имущества во время войны. Так начинает складываться право защиты иностранцев.

В древнем мире существовала практика создания различного рода лиг (Китай), союзов (Греция). Например, союзы греческих государств возникали на основе как общеэллинических религиозных праздников, так и потребностей военно-политического сотрудничества. Чаще всего их члены в международно-правовых отношениях оставались самостоятельными сторонами. Более развитой формой союза государств были симмахии, близкие к союзному государству и создававшиеся в основном для решения военных задач. Они нередко самостоятельно заключали международные договоры (Беотийский союз). Симмахии также играли роль третейского суда и рассматривали споры между государствами, входившими в такой союз.

Что касается режима отдельных территорий и пространств, то в древнем мире нередко практиковались нейтрализация и демилитаризация территорий, в первую очередь принадлежавших храмам. В ряде международных договоров греческих государств устанавливалась свобода плавания в открытом море. Вместе с тем не допускался заход в порты прибрежного государства без согласия последнего. В практике государств Древнего Китая не разрешалось одностороннее изменение русла рек как имеющих большое хозяйственное значение для всех государств, по территории которых реки протекали.

В целом следует подчеркнуть, что немалое влияние на содержание международно-правовых норм древнего мира оказала система регулирования международных отношений Римской империи с иностранными государствами, а также с подвластными ей провинциями. Эта система получила название "право народов". Последнее представляло сочетание норм гражданско-правового характера и международно-правовых норм. Так, защита собственности в гражданских отношениях подкреплялась международными нормами о возмещении военного ущерба.

§ 2. От падения Римской империи до Вестфальского мира

Этот период связан с развитием международных отношений феодальных государств в процессе их образования, преодоления раздробленности, возникновения крупных феодальных сословных монархий, а также с началом формирования абсолютистских государств. Особенностью регулирования международных отношений феодальных государств явилась преемственность ими многих международно-правовых правил рабовладельческого периода. Вместе с тем эти нормы под влиянием государственности новой формации обогащались и получали дальнейшее развитие. Прежде всего это касалось характера норм международного права и их религиозной окраски. Сформировались общие международно-правовые правила, которыми в своих отношениях руководствовались государства, но они оставались обычными. Например, в качестве обычно-правовых признавались требования о том, что договоры должны соблюдаться (*pacta sunt servanda*), что послы государей являются неприкосновенными, что государство, заявившее о своем нейтралитете, не должно оказывать военной помощи воюющим. Религиозная оболочка международно-правовых норм также претерпела изменения. Так, характерной особенностью клятвы в эпоху феодализма явилось то, что она служила средством установления отношений вассальной зависимости: с юридической точки зрения договоры, заключенные между монархом и нижестоящими феодалами одного государства и освященные клятвой, мало отличались от соглашений и клятвы между монархами различных стран. Например, клятва давалась при заключении Мюнстерского (1648 г.) мирного договора.

Другой особенностью феодального международного права в Западной Европе явилось влияние на него католической церкви. Римский папа Григорий VII (XI в.) первым сделал попытку создать "мировое государство" под своей властью. Римские папы в своем влиянии на международное право опирались на каноническое право, состоявшее из постановлений церковных соборов и из папских указов.

Заметное влияние на международное право в отношениях между арабскими государствами оказал ислам, причем отдельные положения шариата, касавшиеся, например, законов и обычаев войны, распространились и за пределы арабского мира.

Международное право феодальных государств продолжало испытывать влияние римского права, что выражалось в цивилистической окраске ряда международно-правовых институтов. Например, это касалось институтов залога и поручительства как средств обеспечения международных договоров, института приобретения государственной территории.

В рассматриваемый период еще не было общего для всех государств международного права. Применение международно-правовых норм связывалось с существованием нескольких регионов в Западной Европе, Византии, арабских халифатах, на территории Индии и Китая, в Киевской, а позднее Московской Руси.

В сфере посольского права следует выделить появление с XV в. постоянных посольств. Разрабатывается, особенно в Византии, пышный ритуал приема иностранных послов. При следовании послов на территории государства, где они получали аккредитацию, послам назначалось содержание со стороны местных властей. Нарушение неприкосновенности послов приводило к суровому наказанию нарушителя и даже отлучению от церкви. В XIII в. появились первые официальные инструкции для послов (Венеция). Стало складываться суждение о том, что основанием прав и привилегий дипломатических представителей является суверенитет государя, от имени которого действовал посол. По прибытии в страну аккредитации посол вручал верительные грамоты. Послы освобождались от таможенного досмотра и уплаты пошлины, власти страны пребывания должны были обеспечить охрану членов посольства. Обязанностями посла считались: ведение переговоров, изучение происходящих в стране аккредитации событий, доведение соответствующей информации до своего правительства.

Военные обычаи в средневековый период продолжали оставаться весьма жестокими. Различий между сражающимися войсками и мирным населением не проводилось. Захваченные воюющими населенные пункты подвергались разграблению, раненые бросались на произвол судьбы. Нередко война трактовалась как судебный поединок, в котором победитель определял положение побежденного. Общеизвестным было положение об обязательности объявления войны, причем объявлять войну и вести ее можно было лишь от имени монарха. В ходе военных действий применялось "право добычи", которая переходила в собственность захватившей ее стороны. Даже пленные считались "добычей" захватившего их конкретного лица, что позволяло получить за них выкуп.

Ограничить жестокости войны пыталась церковь. На ряде региональных и вселенских католических соборов X–XI вв. были сделаны попытки установить "замирение по субъектам", согласно которому в военных действиях не должны были участвовать лица духовного звания, паломники, вдовы, купцы, дети до 12 лет. Кроме того, принимались решения о "замирении по объектам", исключавшие из сферы военных действий церкви, дома духовенства. Были также попытки установить дни, в которые запрещалось ведение военных действий (Божий мир). Попытка запретить отдельные виды оружия была сделана на II Латеранском соборе 1139 г., решением которого запрещалось использование орудий для метания и арбалетов.

В феодальный период заключалось значительное количество международных договоров, которые отражали сложнейшую иерархическую лестницу в виде занимающих различное общественное положение феодалов – собственников земли. Последние нередко самостоятельно вели дипломатические отношения и заключали договоры. Предметом соглашений были договоры о мире и союзе, покровительстве, территориальных изменениях, плавании по рекам и морям, торговле. Уже в IX–X вв. ряд международных договоров был заключен Киевской Русью с Византией. Договоры заключались преимущественно письменные. Они составлялись на языках сторон. Договор имел личностный характер, он заключался от имени правителя. Однако постепенно договоры стали получать более широкую основу, поскольку стали подписываться и от имени наследников монарха. Стала использоваться оговорка о неизменных обстоятельствах как условия действия договора.

Способами обеспечения договоров являлись залог людей (как правило, членов семьи монарха), залог ценностей и территории. Известно, например, что Корсика, принадлежавшая Генуе, была ею передана в залог Франции. В связи с тем, что Генуя не выполнила перед Францией договорных обязательств, Корсика стала французским владением.

В период средневековья стал применяться институт гарантии договоров со стороны третьих государств. Нередко гарантом международных договоров был римский папа. В частности, он гарантировал выполнение договора 1494 г. между Испанией и Португалией.

Покровительство иностранцам получило в средние века более прочную юридическую базу в международных договорах постепенно стали включаться статьи о положении иностранцев. Они, в частности, содержали обязательство сторон обеспечить переход имущества умершего иностранца к его наследникам, а не к правителю, на земле которого проживал иностранец. В целом положение иностранцев было очень тяжелым: они находились в полной зависимости от феодального сеньора, их личная безопасность и неприкосновенность имущества не были каким-либо образом обеспечены. Иностранцы, прибывающие в страну без разрешения, закрепощались, а выезд из страны облагался налогом. Лишь в период сословной монархии со стороны королевской власти стали делаться попытки ограничить произвол феодалов по отношению к иностранцам.

Режим морских пространств в период средневековья испытывал влияние двух различных подходов к пользованию морем. Один подход поддерживали такие развитые морские державы, как Англия, Венеция, Генуя, Испания, Португалия. Он заключался в стремлении осуществлять над прибрежными водами и частями Мирового океана свой суверенитет. Подобно тому как Англия считала Ирландское море своим суверенным владением и пыталась запретить другим странам осуществлять в нем рыболовство, Генуя претендовала на Лигурийское море, а Венеция на Адриатическое. Подход к использованию морских пространств другой группы государств, например Нидерландов и Франции, был иным они считали, что открытое море должно быть свободным для судоходства и рыболовства. В основе данного подхода лежало представление о том, что Мировой океан должен считаться общей собственностью и быть свободным для всех государств. Впрочем, в конце XVI в. Англия стала склоняться к идее о том, что пользование морем должно быть свободным для всех и ни одно государство не должно претендовать на те или иные части Мирового океана.

В средние века сложилась обычно-правовая норма о праве прибрежного государства иметь территориальные воды. Поскольку считалось, что власть государства кончается там, где кончается сила его оружия, ширина территориальных вод в соответствии с "правом пушечного выстрела" стала определяться в три морские мили. Вопросы регламентации мореплавания и морской войны отражались в специальных сборниках, содержащих морские обычаи, судебные решения. Так, в XIV в. был издан сборник "Консолато дель маре" ("Морской сборник"), содержащий правила нейтралитета, положения, касающиеся военной контрабанды, и т. п.

Мирные средства международных споров в средние века стали обогащаться за счет достаточно широкого обращения к третейским судам и арбитражу. Так, в 1317 г. в споре между королем Франции и герцогом Фламандским судьей выступил папа Иоанн XXII. В качестве арбитров выступали не только духовные лица, но и светские. Практиковалось также заключение договоров об арбитраже. Известен договор об арбитраже, заключенный в 1343 г. между Вольдемаром Датским и Магнусом Шведским. Договор определил, что каждая сторона должна в качестве арбитров назвать по 24 епископа и 12 рыцарей. Делались попытки учредить постоянные арбитражи, например, посредством договора между Генуей и Венецией в 1235 г. Особенностью рассматриваемого периода было и то, что международные конфликты начинают становиться предметом рассмотрения вселенских соборов католической церкви, а также светских съездов государей и послов. Так, вопросы войны и разрешения конфликтов рассматривались на съездах 1201 г. в Тарасконе и 1429 г. в Луцке.

Существенное влияние на развитие международного права оказал Вестфальский трактат от 24 октября 1648 г., которым завершилась Тридцатилетняя война в Европе. Этим договором устанавливалась система европейских государств, их границы, принцип политического равновесия. Впервые была сформулирована декларативная теория признания, а также признана независимость Швейцарии и Нидерландов. Вестфальским договором в международную практику Западной Европы в качестве общепризнанного участника международного общения была введена Московская Русь. Договор закрепил между всеми его участниками не только "право на территорию и на верховенство", но и равноправие европейских государств без различия их форм государственного строя и религиозной веры. В нем отразилась идея согласованных действий европейских держав, которые были призваны решать общие проблемы на светской, а не на религиозной основе. Значение договора состоит также в том, что он явился базовым документом в развитии института международно-правовых гарантий.

Завершение периода сословной монархии характеризуется выработкой понятия "суверенитет". Оно означало политическое и юридическое верховенство власти монарха над всеми феодальными властителями внутри страны и ее независимость в международных отношениях, включая независимость от римской церкви.

§ 3. От Вестфальского мира до Гаагских конференций мира

Этот период в истории международного права связан с развитием идеи суверенного равенства государств, закрепленного в Вестфальском трактате 1648 г., а также с утверждением новых принципов и норм международного права, основанных на концепциях естественной школы права. Побудительным мотивом для утверждения новых международно-правовых норм явилось закрепление естественно-правовых идей Декларации прав человека и гражданина 1789 г. в конституциях Франции 1791 и 1793 гг., в Декларации международного права, представленной в 1793 г. аббатом Грегуаром французскому Конвенту.

В этих документах феодально-абсолютистским взглядам на государство и на положение в нем человека были противопоставлены идеи, переносившие на международные отношения нормы и правила, свойственные взаимоотношениям индивидов, "человек должен человеку то, что народ должен другим". Народы находятся между собой в естественном состоянии, связывает их всеобщая мораль. Следовательно, было отвергнуто представление о суверенитете, который принадлежит монарху. Вместо суверенитета монарха выдвигался принцип суверенитета народов: "Народы по отношению друг к другу независимы и суверенны, каковы бы ни были численность населения и размеры территории, которую они занимают" (ст. 6 Декларации Грегуара). В Декларации были также закреплены принципы невмешательства во внутренние дела другого государства ("народ не имеет права вмешиваться в дела других народов"), территориального верховенства, соблюдения международных договоров ("договоры между народами священны и нерушимы").

Хотя проект Декларации, подготовленный Грегуаром, французским Конвентом не был утвержден, его положения, как и положения принятой учредительным собранием Франции Декларации прав человека и гражданина, оказали огромное влияние на формирование не только общих принципов международного права, но и на правовое положение государств как субъектов международного права, на гуманизацию правил ведения войны, на решение по-новому вопросов территории и населения в международном праве, на право международных договоров.

Дадим характеристику тенденций развития указанных институтов.

Суверенитет государства как субъекта международного права связывается с суверенитетом народа. Все народы, а следовательно, государства независимы и равноправны, что является их неотъемлемым свойством. Они обладают рядом основных прав и обязанностей. Каждый народ является хозяином своей территории. Он устанавливает свой образ правления. Одна из основных обязанностей народов – делать в мирное время друг другу как можно больше добра, а во время войны – причинять друг другу как можно меньше зла. Правовая теория выработала также ряд основных прав народов: на самохранение, на территорию, на независимость, на международное общение.

Данную доктрину использовали национальные движения в борьбе за свою государственность. В этот период возникает ряд новых национальных государств: от Нидерландов отделяется Бельгия; от Турции – Болгария, Греция, Румыния, Сербия, Черногория. Основные права и обязанности народов начинают рассматриваться как основные права и обязанности государств.

Гуманизация правил ведения войны основывалась на ряде новых положений. По инициативе России в 1864 г. в Петербурге подписывается Декларация о запрещении разрывных пуль. В практику стало вводиться положение, согласно которому вопросы объявления войны и заключения мира являются прерогативой высших органов законодательной власти. Произошло разделение населения на комбатантов, т. е. воюющих, и соответственно мирное население, т. е. лиц, не принимающих участие в военных действиях. Каждая из этих категорий лиц приобретала собственный правовой статус. В 1864 г. принимается Женевская конвенция о больных и раненых.

Военное насилие не могло применяться к мирному населению. В Утрехтском трактате 1713-г. регулировался вопрос о защите собственности мирного населения.

Существенные изменения произошли в правилах военной оккупации. Стало утверждаться положение о том, что оккупация не должна приводить к аннексии, т. е. захвату оккупированной территории и распространению на нее суверенитета государства-оккупанта. Военная оккупация стала считаться лишь временным занятием неприятельской территории, не связанным с конфискацией собственности населения и изменением местного управления.

Под влиянием идей естественного права по-новому стали решаться территориальные вопросы. Начал утверждаться принцип территориального верховенства государства. Возник новый способ перехода государственной территории от одного государства под суверенитет другого: на основе плебисцита – голосования населения передаваемой территории. Изменение государственной принадлежности территории посредством плебисцита было, например, осуществлено в 1791 г. в отношении Авиньона, в 1792 г.

Савойи, в 1793 г. – Ниццы. Эти территории перешли к Франции. Что касается колониальных владений европейских держав, то они на Берлинской конференции 1884 г., где обсуждались вопросы раздела Африки, установили правило, согласно которому для признания первичной оккупации колониального владения "действительной" необходимо было установить эффективное "присутствие" на данной территории и получить признание факта занятия этой территории со стороны других держав. Новые, демократические по своему содержанию, нормы международного права соседствовали, таким образом, с положениями, закреплявшими колониальные отношения. Тем не менее в правовом режиме территории и пространств происходили изменения. Особенно это касалось правового режима открытого моря. Окончательно утверждается принцип свободы открытого моря. В значительной мере этому способствовала Россия. 28 февраля 1780 г. она провозгласила Декларацию о вооруженном нейтралитете, имевшую целью обеспечить принцип свободы судоходства для нейтральных государств.

Декларация получила широкую международную поддержку и способствовала заключению соответствующих договоров России с Пруссией, Данией, Швецией и другими государствами.

Стали развиваться нормы, касающиеся плавания по рекам (Рейну, Маасу, Висле). Реки были объявлены общей и неотчуждаемой собственностью всех государств, по территории которых они протекали: ни один народ не должен был претендовать на исключительное владение ими. Эти идеи нашли поддержку европейских государств и были реализованы во многих международных договорах.

Среди международно-правовых вопросов населения, получивших развитие под влиянием французских Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и Декларации международного права 1793 г., следует выделить вопросы о праве убежища и о положении иностранцев.

Конституция Франции 1793 г. провозгласила, что Французская Республика предоставляет убежище иностранцам, изгнанным из своего отечества за дело свободы, и отказывает в нем тиранам. Эти положения имели общедемократический характер, они нашли отражение в ряде международных договоров. Отсюда следовала обязанность невыдачи политических эмигрантов.

Вместо подданства, предусматривающего несение обязанностей по отношению к феодалу, внедряется институт гражданства, при котором государство наделяет индивида правами. В связи с этим население территорий, передаваемых от одного государства к другому, получило возможность выбора гражданства (оптация).

Существенно улучшается правовое положение иностранцев, в ряде государств им стал предоставляться национальный режим, что означало уравнивание иностранцев в гражданских правах с собственными гражданами.

Положения указанных Деклараций явились важным этапом на пути формирования международно-правовых принципов и норм, касавшихся основных прав и свобод человека. Идеи о том, что люди рождаются и остаются свободными и равными в нравах, а свобода, собственность, безопасность и сопротивление к угнетению являются естественными и неотъемлемыми правами человека, послужили укреплению и развитию в международном праве демократических и гуманистических начал.

В XIX в. происходят существенные изменения в сфере права международных договоров. Растет количество заключаемых соглашений. Складывается представление о том, что принцип "договоры должны соблюдаться" обязывает государство, а не только его главу. Основой договора признается наличие согласия сторон, даже война не приводит к разрыву всех договорных отношений между воюющими. Уходят в прошлое такие способы обеспечения договоров, как поручительство римских пап, обмен заложниками. Что касается клятвы, то еще в XVIII в. становится общепризнанным, что клятва является лишь личным актом того, кто ее принес, и не влияет на действительность договора для его преемников. Основными способами обеспечения международных договоров становятся международно-правовые гарантии, поручительство государств.

Существенное влияние на международное право этого периода оказал ряд международных конгрессов и конференций. Так, Венский конгресс 1814 г. способствовал возникновению статуса постоянного нейтралитета Швейцарии, запрещению работорговли, развитию понятия международной реки, установлению рангов дипломатических представителей.

Постоянный нейтралитет Швейцарии был провозглашен посредством принятой Венским конгрессом 20 марта 1815 г. Декларации о делах Гельветического Союза. В ноябре 1815 г. представители Австрии, Великобритании, Франции, России, Пруссии и Португалии подписали соглашение о постоянном нейтралитете Швейцарии. Великие державы признавали, что Швейцария не должна участвовать в войнах на все будущие времена и дали гарантию поддержки данного статуса. Одновременно гарантировалась неприкосновенность швейцарской территории. Венский конгресс положил, таким образом, начало постоянному нейтралитету как международно-правовому институту.

В 1815 г. была принята специальная Декларация о прекращении торговли неграми. Она исходила из того, что опустошавшая Африку работорговля противоречит законам и общей нравственности и является оскорбительной для человечества.

Относительно рек, пересекающих территорию нескольких государств или служащих границей между ними, было принято решение, согласно которому судоходство по всему течению таких рек должно быть совершенно свободным для торговли. В целях осуществления судоходства должны были быть установлены единообразные правила, в том числе и в отношении сбора с судов пошлин, основанные на принципе благоприятствования для торговли всех государств. Указанный международный режим предписывался для Рейна, Мааса, Мозеля и Шельде.

В приложении к Заключительному акту Венского конгресса Венском протоколе от 7 марта 1815 г. было введено единое деление дипломатических агентов на классы: послы и папские легаты или нунциев; посланников - министров и иных уполномоченных при государях; поверенных в делах.

Немаловажную роль в развитии ряда институтов международного права сыграли также Парижский конгресс 1856 г. и Берлинский конгресс 1878 г.

На Парижском конгрессе 1856 г. было официально отменено каперство насильственный захват, разграбление или потопление судов воюющих государств, а также нейтральных государств, занимающихся перевозкой грузов для неприятельского государства, вооруженными судами частных лиц воюющих государств в открытом море.

Парижский конгресс также определил, что к Дунаю и его устью будут применяться правила, установленные Венским конгрессом 1814 г. для судоходства по международным рекам, без уплаты за осуществление плавания и без пошлины с перевозимых судами товаров.

Парижский конгресс объявил нейтрализованным Черное море.

Берлинский конгресс 1878 г. интересен коллективным признанием независимости Сербии, Черногории и Румынии. На этом конгрессе был подчеркнут, применительно к Сербии, принцип недопустимости дискриминации кого-либо в отношении пользования гражданскими и политическими правами, доступа к публичным должностям и т. п. из-за различия в религиозных верованиях и исповеданиях.

Заметный вклад в развитие международного права внесли Гаагские конференции мира. Участники первой из них (1899 г.) обсудили вопрос о неувеличении вооружений. Интересы материального благосостояния человечества явно требовали "ограничения военных издержек". Но решений по этому вопросу принято не было. Участники Конференции подписали 17 июля 1899 г. Декларацию о неупотреблении снарядов, имеющих единственным назначением распространять удушающие или вредоносные газы, и Декларацию о неупотреблении легко разворачивающихся или сплюсцивающихся пуль. Кроме того, были приняты Декларация о запрещении "метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров или при помощи иных подобных новых способов" и Конвенция о мирном разрешении международных споров.

На второй Гаагской конференции мира (1906 г.) были приняты десять новых конвенций и пересмотрены три акта 1899 г. Принятые документы охватывали следующий круг вопросов:

1) мирное разрешение международных споров; 2) ограничение в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам; 3) порядок открытия военных действий; 4) законы и обычаи сухопутной войны; 5) законы и обычаи морской войны; 6) запрещение использовать яды, оружие, снаряды и вещества, способные причинить излишние страдания; 7) правила нейтралитета в сухопутной и морской войне.

Конвенции, принятые на Гаагской конференции мира 1907 г., явились результатом первой в истории международного права крупной кодификации правил ведения войны и мирного разрешения международных споров. Многие из этих правил до Гаагских конференций мира имели обычно-правовой характер. Документы Гаагских конференций мира явились вехой в формировании международного гуманитарного права.

Вместе с тем XIX в. и начало XX в. характеризовались противоречивостью содержания действовавшего в тот период международного права. По-прежнему признавалось "право" государства на войну, в которой победитель получал "законное" право определять положение побежденного. Продолжались колониальные захваты. Посредством неравноправных договоров происходило закабаление отдельных стран. Применялась доктрина о "цивилизованных и нецивилизованных народах", осуществлялась аннексия (насилованный захват) территории.

Таким образом, новые начала международного права еще сочетались со старыми, феодальными правовыми институтами.

§ 4. От Гаагских конференций мира к созданию ООН и формированию современного международного права

Указанный период связан с рядом событий и факторов, оказавших влияние на развитие и содержание международного права. Это первая мировая война, после окончания которой государства-победители страны Антанты на основе серии международных договоров с Германией и ее союзниками создали правовой режим, получивший название Версальско-Вашингтонской системы (Версальский мирный договор 1919 г., а также мирные договоры: Сен-Жерменский 1919 г., Нейский 1919 г., Трианонский 1920 г. и Севрский 1920 г., дополненные соглашениями, заключенными на Вашингтонской конференции 1922 г.). Этими договорами было оформлено создание ряда новых государств в Центральной и Юго-Восточной Европе, ограничивались вооружения побежденных сторон, решался вопрос о возмещении нанесенного Германией ущерба, пересматривались ее границы, устанавливался для ряда западных стран принцип "открытых дверей" ("равных возможностей") в Китае.

Важным звеном Версальской системы и ее гарантом была призвана стать новая международная организация – Лига Наций. Статут (устав) Лиги Наций являлся составной частью Версальского мирного договора. В своей деятельности Лига Наций отразила противоречивые тенденции отношений, сложившиеся между побежденными и победителями в первой мировой войне. Хотя Статут Лиги Наций и исходил из цели поддержки международных отношений, основанных на справедливости и чести, он не запрещал ведения войны. Члены Лиги брали лишь некоторые обязательства не прибегать к войне, пока спор между ними не будет подвергнут третьей стороне – разбирательству либо судебному разрешению, либо рассмотрению Советом Лиги. Если член Лиги прибегал к войне вопреки указанным обязательствам, то остальные члены Лиги обязывались применить против него санкции, в частности, прекратить с ним все торговые или финансовые отношения. Содержание Статута Лиги Наций свидетельствовало о существенном шаге вперед в деле ограничения войн. Но ее практика показала, что эта организация не смогла последовательно реализовать положения своего Статута. Так, она не смогла принять эффективных решений в связи с агрессией Италии против Эфиопии в 1935 г., а также в связи с нарушением Германией Версальского договора и Локарнских договоров 1925 г. Последние были дополнением к Версальско-Вашингтонской системе. Локарнские договоры явились своеобразным "мостом" к Мюнхенскому соглашению 1938 г.: хотя они и гарантировали неприкосновенность границ между Германией, Бельгией и Францией и содержали обязательство сторон не прибегать к войне друг против друга, они оставляли Германии "дорогу на Восток" в силу отсутствия гарантий ее восточных границ. "Умиротворение" фашистской Германии произошло посредством заключения в 1938 г. в Мюнхене соглашения между Великобританией, Францией, Германией и Италией. На основе соглашения от Чехословакии в пользу Германии была отторгнута Судетская область, что противоречило международно-правовым нормам и открывало дорогу новым притязаниям Германии.

На состояние международного права оказала существенное влияние Октябрьская революция 1917 г., прежде всего Декрет о мире, который содержал предложение всем воюющим народам и их правительствам начать немедленные переговоры о справедливом демократическом мире как мире без аннексий или контрибуций. Это положение объективно способствовало внедрению в практику международных отношений новых идей, которые касались запрещения агрессивной войны. Они получили собственную интерпретацию у ряда других государств. Крупным шагом в этом направлении явился Парижский договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики, заключенный в 1928 г. (Пакт Бриана-Келлога). Помимо отказа участников договора в своих взаимоотношениях от войны в качестве орудия национальной политики он устанавливал, что регулирование всех разногласий или конфликтов независимо от характера их происхождения должно осуществляться только мирными средствами. Однако ни Статут Лиги Наций, ни Парижский договор 1928 г. не давали понятия агрессии и не предоставляли реальных гарантий безопасности участникам международного общения.

Развязавшие вторую мировую войну фашистская Германия и ее союзники грубо нарушили нормы международного права. Сложившаяся в ходе войны антигитлеровская коалиция государств пришла к убеждению о том, что послевоенное устройство мира должно быть построено на таких началах, которые бы обеспечили государствам международно-правовые гарантии их безопасности.

Вопросы поддержания международного мира явились предметом обсуждения на Московской (1943 г.), Тегеранской (1943 г.) и Крымской (1945 г.) конференциях руководителей трех союзных держав. В ходе конференций было признано, что должна быть создана послевоенная мировая организация, которая не должна быть похожей на Лигу Наций. В нее могут входить все суверенные государства, как большие, так и малые.

Будущая организация должна быть наделена механизмами, необходимыми для поддержания мира и безопасности. Она должна олицетворять согласованные действия ее членов. На конференциях обсуждался комплекс вопросов об ответственности Германии за нанесенный ею ущерб в ходе войны и об ответственности нацистских военных преступников. Одна из центральных идей, прозвучавших на конференциях, состояла в необходимости создать международный порядок, основанный на принципах права и имеющий целью обеспечить мир, безопасность, свободу и всеобщее благосостояние человечества.

Днем рождения Организации Объединенных Наций считается 24 октября 1945 года. Ее Устав и деятельность, несмотря на периоды конфронтации в ее стенах, свидетельствуют об огромном вкладе ООН в развитие современного международного права. Принципиально новым положением явилось закрепление в Уставе ООН положений, запрещающих агрессию и устанавливающих механизм санкций в отношении государства, допустившего подобные действия. Согласно п. 4 ст. 2 Устава все члены ООН взяли обязательство воздерживаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями ООН. В Уставе ООН предусмотрены механизмы, позволяющие воздействовать на агрессора. Эти положения поставили вне закона практиковавшееся ранее государствами "право на войну". Запрет агрессивной войны привел к пересмотру содержания многих международно-правовых отраслей и институтов, в частности, норм об ответственности государств как субъектов международного права, норм об основаниях наказания преступников войны, норм о мирных средствах разрешения международных споров, норм, касающихся международных организаций.

Не менее кардинальные изменения произошли в международном праве под влиянием введения в него нормы о праве народов (наций) на самоопределение. В Уставе ООН зафиксировано положение о равенстве прав больших и малых наций, о развитии дружественных отношений между государствами на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов. Эти положения явились юридической базой борьбы колониальных народов за свою независимость и государственность. Ее обрели в период после окончания второй мировой войны десятки народов Азии и Африки. Закрепление в Уставе ООН положения о праве народов на самоопределение оказало влияние на ряд отраслей международного права, в частности, на право международных договоров, на регулирование вопросов признания, правопреемства, территории в международном праве.

Нормы Устава ООН, характеризующие принцип сотрудничества государств, послужили отправной точкой в принятии многочисленных международных актов как по специальным вопросам сотрудничества государств, так и по вопросам сотрудничества в сфере прав человека.

Особой формой сотрудничества явилось развитие мер доверия между государствами. Сложилась система целенаправленных действий государств по этим вопросам в рамках процесса, начало которому положил Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Обеспечение прав человека становится одним из главных критериев оценки деятельности государств. В современный период общей тенденцией стала демократизация норм международного права, их широкая кодификация и прогрессивное развитие, резкое расширение количества универсальных норм. Сложилась группа норм, имеющих императивное значение (нормы *jus cogens*).

Все это не могло не сказаться на содержании практически всех отраслей и институтов международного права. Например, существенно обогатились такие "старые" отрасли международного права, как право международных договоров, дипломатическое право, международное морское право и т. д. Возникли новые отрасли, например, право международной безопасности, международное космическое право, право окружающей среды и др.

Система действующих международно-правовых норм, ушедшая далеко вперед от стандартов "классического" международного права XIX в., получила название "современное международное право". Эта система сложилась как целостное явление благодаря широкой кодификации и прогрессивному развитию международно-правовых норм. На международных конференциях путем заключения многосторонних международных соглашений были, в частности, кодифицированы нормы правопреемства государств в отношении международных договоров; нормы, касающиеся защиты мирного гражданского населения во время войны, защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта; нормы дипломатического и морского права. В связи с кодификацией международно-правовых норм и внедрением в практику международных отношений принципа сотрудничества государств центральное место среди источников международного права стал занимать международный договор.

В современный период международное право испытывает влияние многих факторов. Это демократические принципы законодательства государств (например, признание общепризнанных принципов и норм международного права частью правовой системы государства; закрепление нормы о первоначальной ценности основных прав и свобод человека); расширение круга субъектов международного права; прекращение идеологического противоборства на международной арене и, как следствие этого, прекращение холодной войны; появление на международной арене большого количества межправительственных организаций как субъектов международного права; глубокий прорыв в научно-техническом прогрессе, открывающий дорогу для международно-правового регулирования в новых сферах сотрудничества; разносторонняя международная хозяйственная кооперация и интеграция; осознание человечеством своего единства в решении глобальных проблем (ограничение и ликвидация вооружений; экология; решение вопросов энергетики, обеспечения продовольствием; исследование Мирового океана и космоса и т. п.); формирование международного сообщества.

Литература

Баскии Ю. Я., Фельдман Д. И. История международного права. М., 1990.

Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647 - 1958). М., 1958.

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

Колодкин А., Шатуновский С. 100-летие Первой конференции мира // Международная жизнь. М., 1997. № 9.

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

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

Пустогаров В. В. Первая конференция мира 1899 г. и международное право // Государство и право. 1998. № 2.

Сарсембаев М. А. Международное право в истории Казахстана и Средней Азии. Алма-Ата, 1991.

Глава 3

Субъекты международного права

§ 1. Понятие и виды субъектов международного права

Понятие субъекта международного права непосредственно связано с оценкой предмета международно-правового регулирования.

Традиционное представление о международном праве как регуляторе исключительно международных, межгосударственных отношений порождало "привязку" субъектов только к этим отношениям. Иначе говоря, только участники указанных отношений могли претендовать на статус международной правосубъектности.

Соответственно получило распространение особое понимание субъекта международного права, отличающееся от понятия субъекта в общей теории права.

Общетеоретическое определение субъекта права сопряжено с констатацией субъективного права участия в отношениях, регулируемых правовыми нормами. Соответственно носители прав и обязанностей, установленных правовыми нормами, характеризуются как субъекты права.

В теории международного права сложилась концепция особого статуса его субъектов. При таком подходе способность участвовать в отношениях, регулируемых международно-правовыми нормами, рассматривается как предпосылка, но не главная черта субъекта. Основное свойство субъекта — юридическая способность к самостоятельным международным действиям, включая создание согласованных международно-правовых норм, к независимому осуществлению прав и обязанностей, установленных этими нормами. Отличительные черты субъектов международного права, согласно этой концепции, выражаются в том, что они не находятся под чьей-либо властью и юрисдикцией, занимают независимое относительно друг друга положение*.

Такой особый статус признавался прежде всего за государствами, поскольку речь шла об участниках межгосударственных отношений, а также за определенными международными (межгосударственными) организациями, государствовподобными образованиями, нациями и народами, борющимися против колониализма, за создание собственных государств.

Поскольку физические лица (индивиды) и юридические лица (хозяйствующие субъекты), находясь под властью и юрисдикцией соответствующих государств, не обладают независимым положением в международных отношениях, их самостоятельный международно-правовой статус отрицался, они не признавались субъектами международного права.

Современная ситуация, ознаменовавшаяся существенными переменами в самой структуре международных отношений и соответственно в предмете международно-правового регулирования, побудила теорию международного права к изменению взглядов при оценке понятия и видов субъектов международного права.

Нет ничего неожиданного или противоестественного в эволюции самих международных отношений и перемене подхода к субъектам. Дело в том, что в течение длительного времени статус субъекта признавался только за государствами, а необходимым свойством субъекта считался государственный суверенитет (отметим, что еще в начале XX в. на статус субъекта могли претендовать даже не все государства, а только так называемые цивилизованные государства или цивилизованные народы).

Не без усилий международным межправительственным организациям и особенно борющимся за независимость нациям удалось завоевать "место под солнцем", получить признание в качестве субъектов международного права. Соответственно совершенствовалась трактовка понятия субъекта, к которому уже не предъявлялось требование обладания государственным суверенитетом. Однако общие условия еще сохранялись.

* См.: Международное право / Под ред. Г. В. Игнатенко, Д. Д. Остапенко. М., 1978. С. 103 ; Международное право / Отв. ред. Г. И. Тункин. М., 1982. С.81 .

В настоящее время существуют два подхода к понятию субъекта международного права и, следовательно, к характеристике конкретных категорий субъектов.

Первый — традиционный и более распространенный и в наши дни (изложен выше).

Второй представлен более скромными попытками распространить на международное право понимание субъекта права, принятое в общей теории права, т. е. идентифицировать понятие субъекта международного права с юридической возможностью участия в правоотношениях, регулируемых международно-правовыми нормами, и обладания необходимыми для этого правами и обязанностями. Иначе говоря, освободить понимание субъекта международного права от чрезмерных условий, выраженных в требовании особого, полностью самостоятельного международно-правового статуса и способности к равноправному участию в создании норм и к независимому, свободному от чьей-либо юрисдикции их осуществлению.

Если же мы в соответствии с современной трактовкой предмета международно-правового регулирования примем характеристику субъекта международного права как действующего или возможного участника отношений, регулируемых международно-правовыми нормами, как носителя установленных этими нормами прав и обязанностей, то признаем и связанную с этим подходом реальность вхождения в сферу такого рода отношений новых участников — юридических лиц, физических лиц (индивидов), международных хозяйственных объединений и неправительственных организаций, а также в пределах, допускаемых внутригосударственным конституционным и иным законодательством, составных частей отдельных, прежде всего федеративных, государств.

Интересное мнение было высказано еще в 1949 г. в одном из консультативных заключений Международного Суда ООН:

"... субъекты права, в той или иной юридической системе, не являются обязательно идентичными, поскольку идет речь об их природе или объеме их прав*". И хотя это суждение в конкретной ситуации относилось к правосубъектности ООН, оно, по существу, имеет общее значение.

О дифференциации объема и характера прав будет сказано ниже. Что же касается различий природы тех или иных субъектов, то в литературе принято деление традиционных субъектов международного права на две основные категории — основные (первичные) и производные (вторичные).

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

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

* Крылов С. Б. Международный Суд Организации Объединенных Наций. М, 1958. С. 61.

Специальное положение в ряду субъектов международного права занимают нации и народы, борющиеся против колониализма, иностранного господства, за создание собственного государства на базе национального суверенитета.

Вопрос о статусе и видах нетрадиционных субъектов решается, даже при признании их международной правосубъектности, неоднозначно. И все же можно назвать несколько таких субъектов. Их участие в правоотношениях, регулируемых международно-правовыми нормами, и, следовательно, статус как носителей определенных международных прав и обязанностей представляются вполне реальными. Это международные неправительственные организации*, международные хозяйственные объединения, национальные юридические лица и индивиды (физические лица).

С учетом полномочий, предусмотренных конституциями отдельных, прежде всего федеративных, государств, определенным международно-правовым статусом характеризуются составные части этих государств (по терминологии, принятой в отечественном законодательстве, — субъекты Российской Федерации).

Имеется достаточно оснований для разграничения в международно-правовой системе правосоздающих субъектов и правоприменяющих субъектов.

Если говорить точнее, то разграничиваются:

1) субъекты правосоздающие и вместе с тем правоприменяющие, ибо тот, кто участвует в нормотворческом процессе, не может быть в стороне от практики применения норм, и

2) субъекты только правоприменяющие, но не обладающие нормотворческой способностью.

Кстати, подобное положение существует и во внутригосударственном праве. К первой категории относятся государства, международные организации, в меньшей мере государствоподобные образования и борющиеся нации; ко второй – индивиды, хозяйствующие субъекты и другие юридические лица, международные хозяйственные объединения и неправительственные организации.

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

По примеру внутригосударственного права возможно деление субъектов по отраслевому признаку. Если субъекты конституционного (государственного) права – это не то же самое, что субъекты гражданского права, а последние в свою очередь не тождественны субъектам административного или уголовного права (при этом имеются в виду не только и, может быть, не столько категории и наименования, сколько особенности правового статуса), то почему не признать, что субъекты права внешних сношений (дипломатического и консульского права) – это не то же самое, что субъекты права международных организаций или тем более субъекты международного гуманитарного права (и здесь решающее значение имеет оценка особенностей правового статуса соответствующих субъектов).

§ 2. Международная правосубъектность

С понятием субъекта международного права связана характеристика международной правосубъектности – обобщающего термина для обозначения соединения в юридическом статусе правоспособности и дееспособности. Сам термин "международная правосубъектность" присущ преимущественно научной терминологии и редко используется в международно-правовых актах. В качестве примеров можно привести положение Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970 г.) о том, что "каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств", положение Устава Союза России и Беларуси от 23 мая 1997 г. о том, что в рамках полномочий, предоставленных данным Уставом, Союз обладает международной право-субъектностью, норму ст. 176 Конвенции ООН по морскому праву, согласно которой Орган по морскому дну "обладает международной правосубъектностью, которая может оказаться необходимой для осуществления его функций и достижения его целей", формулировку ч. 1 ст. 5 Устава Объединенного института ядерных исследований о том, что "Институт в соответствии со статусом межправительственной организации обладает международной правосубъектностью...", а также недавнюю Декларацию о сотрудничестве между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития, ст. 3 которой называется "Правосубъектность Организации".

* Среди международных неправительственных организаций особое место занимает Международный комитет Красного Креста, на который международно-правовыми актами – Женевскими конвенциями о защите жертв войны 1949 г. и Дополнительными протоколами к ним 1977 г. – возложены определенные функции, имеющие юридически значимое содержание и признаваемые государствами официальные последствия их реализации.

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

Международная правосубъектность как особое юридическое свойство есть качественная мера характеристики субъекта. Количественная мера – это совокупность прав и обязанностей субъекта. Иначе говоря, правосубъектность воплощается в совокупности прав и обязанностей.

Права и обязанности субъектов неоднородны.

Изначальными являются основные права и обязанности, непосредственно порождаемые международной правосубъектностью и служащие предпосылкой международных правоотношений. В начале нашего столетия известный российский ученый-международник Ф. Ф. Мартенс применительно к государствам (а иных субъектов международного права тогда не было) высказал следующее суждение: "Основные права государств неразрывно связаны с международными свойствами последних и, следовательно, со всем положением государств в качестве международных личностей... Без этих прав государства не в состоянии достигнуть разумной цели международной жизни; без них они не члены международного общения*".

Основные права и обязанности можно разделить на две группы: основные общесубъектные права, присущие всем категориям субъектов, и основные субъектно-видовые права, свойственные определенной категории субъектов.

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

Ко второй группе применительно к государствам относятся: право участвовать в создании международно-правовых норм прежде всего путем заключения международных договоров;

* Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. I. СПб., 1904. С. 302.

право устанавливать дипломатические и консульские отношения с другими государствами, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами; право быть членом универсальных и региональных международных организаций и иметь при них свои представительства; право защищать свою правосубъектность, включая право на индивидуальную и коллективную самооборону.

Основные обязанности государства определяются содержанием основных принципов международного права и включают сотрудничество с другими государствами, невмешательство в их внутренние дела, воздержание от угрозы силой или ее применения и т. д.

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

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

Каждое государство, участвуя в том или ином международном договоре, прежде всего принимает на себя определенные обязательства и согласовывает с другими государствами свои правомочия, вытекающие из данного договора. Вместе с тем оно фиксирует в договоре права и обязанности, адресованные своим компетентным органам, должностным лицам, своим гражданам и иным находящимся под его юрисдикцией лицам.

Взаимосвязь права и обязанности можно показать на примере норм ст. III Договора по открытому небу от 24 марта 1992 г.:

"1. Каждое государство-участник имеет право проводить наблюдательные полеты в соответствии с положениями настоящего Договора.

. Каждое государство-участник обязано принимать наблюдательные полеты над своей территорией в соответствии с положениями настоящего Договора".

§ 3. Государства — основные субъекты международного права

Особенность международного права состоит в том, что оно создается прежде всего государствами и регулирует преимущественно межгосударственные отношения. Международно-правовой облик других участников международных отношений также в значительной мере определяется государствами. Являясь творцами международных прав и обязанностей, государства выступают как основные субъекты международного права. В этом качестве они обладают исключительным и неотъемлемым свойством, базирующимся на политической организации власти, — государственным суверенитетом. Суверенитет государство осуществляет в рамках международного права, с учетом уважения суверенитета и интересов других государств. Из этого вытекает, что государство как субъект международного права не может осуществлять своей власти в отношении другого государства (*par in parem non habet imperium* — равный не имеет власти над равным). В частности, это выражается в неподчинении одного государства законодательству другого: действия государства определяются собственными законами и нормами международного права. Иммунитет государства также охватывает его неподсудность судебным органам другого государства: привлечение его к суду другого государства может осуществляться только с его согласия.

Международная правосубъектность государства связана с участием в деятельности международных организаций. Вступление в члены организации предполагает принятие обязательств по ее уставу, признание определенных полномочий организации и ее решений в соответствии с их юридической силой.

В действующей Конституции Российской Федерации отныне имеется специальная норма (ст. 79), согласно которой Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами (очевидно, прежде всего учредительными актами таких объединений), если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Таким образом, государство как субъект международного права обладает способностью устанавливать права и обязанности, приобретать права и нести обязанности, а также самостоятельно осуществлять их. Участие государства в международном правотворчестве связано не только с принятием обязательств, но и их выполнением, а также стремлением к тому, чтобы нормы международного права выполнялись всеми субъектами, имели юридическую обеспеченность. Правосубъектность государства существует независимо от воли других субъектов международного права и сохраняется до тех пор, пока государство существует. Она универсальна, охватывая все компоненты предмета международно-правового регулирования.

Исторически известны несколько способов образования новых государств как субъектов международного права: смена государств одного исторического типа другим; возникновение государства в результате достижения колониальным народом своей независимости; территориальные изменения, связанные с объединением нескольких государств в одно государство либо с распадом государства на несколько государств, либо с отделением одного государства от другого. В этих случаях встает вопрос о признании новых государств как субъектов международного права и об их правопреемстве.

§ 4. Постоянно-нейтральное государство

Постоянный нейтралитет – это международно-правовой статус государства, взявшего обязательство не участвовать в каких-либо войнах, которые происходят или могут произойти в будущем, и воздерживаться от действий, способных вовлечь такое государство в войну. В связи с этим постоянно-нейтральные государства не принимают участия в военно-политических союзах, отказываются от размещения на своей территории иностранных военных баз, выступают против оружия массового уничтожения, активно поддерживают усилия мирового сообщества в сфере разоружения, укрепления доверия и сотрудничества между государствами. Таким образом, постоянный нейтралитет осуществляется не только во время войны, но и в мирное время. Статус постоянного нейтралитета не лишает государство права на самооборону в случае нападения на него.

Юридическим закреплением указанного статуса является заключение заинтересованными государствами соответствующего международного договора с участием в нем государства, наделяемого статусом постоянного нейтралитета. Действие такого договора не обусловлено каким-либо сроком – он заключается на все будущее время. Согласно взятым обязательствам постоянно-нейтральное государство должно соблюдать правила нейтралитета в случае возникновения военного конфликта между любыми государствами, т. е. следовать нормам международного права, касающимся нейтралитета во время войны, в частности, Гаагским конвенциям 1907 г. о нейтралитете в сухопутной войне (пятая конвенция) и морской войне (тринадцатая конвенция). В равной мере постоянно-нейтральное государство не может допускать использования своей территории, включая воздушное пространство, для вмешательства во внутренние дела других государств и враждебных действий против них. Недопустимы подобные действия и со стороны самого постоянно-нейтрального государства. Вместе с тем последнее имеет право участвовать в деятельности международных организаций, иметь свою армию и военные укрепления, необходимые для самообороны.

Нередко статус постоянного нейтралитета закрепляется как международным договором, так и национальным правовым актом государства. Каждое государство имеет суверенное право независимо определять свою внешнюю политику с учетом принципов и норм международного права. Отражением указанного права является выбор государством способов установления статуса своего постоянного нейтралитета. Это предполагает, что данный статус может быть определен государством и на основе принятия им только соответствующих внутренних актов. Важно лишь, чтобы в этом случае данный статус получил признание других государств.

В историческом прошлом статус постоянного нейтралитета принадлежал Бельгии (с 1831 по 1919 г.) и Люксембургу (с 1867 по 1944 г.).

В современный период этот статус имеют Швейцария, Австрия, Лаос, Камбоджа, Мальта, Туркменистан.

Соглашение о постоянном нейтралитете Швейцарии было подписано Австрией, Великобританией, Францией, Россией, Пруссией и Португалией 8 (20) ноября 1815 г. и было подтверждено Версальским мирным договором 1919 г.

Державы, подписавшие соглашение, признали "всегдашний" нейтралитет Швейцарии. Они гарантировали как статус нейтралитета, так и неприкосновенность территории Швейцарии, что предполагает обязанность этих держав выступить в защиту статуса Швейцарии в случае его нарушения.

Согласно советско-австрийскому меморандуму, принятому в апреле 1955 г., Австрия обязалась огласить декларацию о том, что примет статус, подобный статусу нейтралитета Швейцарии. 15 мая 1955 г. был подписан Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии, в котором союзные в ходе второй мировой войны великие державы СССР, США, Англия, Франция заявили, что будут уважать независимость и территориальную целостность Австрии в том виде, как это установлено названным договором. Австрийский парламент 26 декабря 1955 г. принял Федеральный конституционный закон о нейтралитете Австрии. В ст. 1 Закона было определено, что в целях длительного и постоянного утверждения своей внешней независимости и неприкосновенности своей территории Австрия добровольно заявляет о своем постоянном нейтралитете. Для обеспечения этих целей в законе закреплено положение, согласно которому Австрия не будет вступать ни в какие военные союзы и не будет допускать создания военных опорных пунктов чужих государств на своей территории. Статус Австрии был признан союзными державами и многими другими государствами, но в отличие от статуса Швейцарии он не был гарантирован.

На международном совещании в Женеве 14 стран по урегулированию лаосского вопроса 23 июля 1962 г. была подписана Декларация о нейтралитете Лаоса, в которой участники совещания приняли к сведению заявление правительства Лаоса о нейтралитете от 9 июля 1962 г. и заявили, что они признают, будут уважать и соблюдать суверенитет, независимость, единство и территориальную целостность Лаоса.

Статус Камбоджи был определен Заключительным актом Парижской конференции по Камбодже от 23 октября 1991 г. Составной частью этого документа является Соглашение, касающееся суверенитета, независимости, территориальной целостности и неприкосновенности, нейтралитета и национального единства Камбоджи, в котором зафиксировано ее обязательство закрепить постоянный нейтралитет в своей Конституции. Другие участники Соглашения обязались признавать и уважать данный статус Камбоджи. Обязанность постоянного нейтралитета нашла отражение в законе о нейтралитете Камбоджи, вступившем в силу еще 6 ноября 1957 г.

Правительство Республики Мальта утвердило 14 мая 1981 г. Декларацию относительно нейтралитета Мальты, в которой заявило, что Республика Мальта является нейтральным государством и отказывается от участия в каких-либо военных союзах. Ни один объект на Мальте не может использоваться таким образом, чтобы это привело к сосредоточению на Мальте иностранных вооруженных сил.

Постоянный нейтралитет Туркменистана был провозглашен Законом "О внесении изменения и дополнения в Конституцию Туркменистана" и Конституционным законом "О постоянном нейтралитете Туркменистана" от 12 декабря 1995 г. Он был также признан и поддержан резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН "Постоянный нейтралитет Туркменистана", принятой 12 декабря 1995 г.

В ст. 1 Конституции Туркменистана резюмируется содержание указанных документов и закрепляется положение, согласно которому "признанный сообществом нейтралитет Туркменистана является основой его внутренней и внешней политики".

Таким образом, только полноправный субъект международного права государство может обладать статусом постоянного нейтралитета. Обязательства, вытекающие из статуса постоянно-нейтрального государства, не могут служить ограничением его суверенитета. Ряд юристов в прошлом считали, что постоянное государство не может быть суверенным, так как в силу своего статуса (обязанности неучастия в военных конфликтах) лишено "права на войну" и стеснено в свободе действий.

Современное международное право, ликвидировавшее "право на войну" и закрепившее принцип добросовестного соблюдения международных обязательств, создает тем самым для государств, имеющих статус постоянного нейтралитета, дополнительные гарантии его обеспечения.

§ 5. Признание государств

Признание государства непосредственно связано с его международной правосубъектностью.

Признание как правовой институт включает главным образом обычно-правовые нормы, отдельные аспекты признания регламентируются международными договорами заинтересованных государств и резолюциями международных организаций. Институт признания до сих пор не кодифицирован, хотя некоторые шаги в этом направлении предпринимались. В 1949 г. Комиссия международного права ООН включила вопрос о признании государств и правительств в список тем, подлежащих первоочередной кодификации, однако проблема эта не получила разрешения.

В науке сложились определенные суждения о значении признания для нового государства, а в международной практике различные правовые решения, отражающие ту или иную доктрину признания.

Исторически сложились две теории признания декларативная и конститутивная.

Декларативная теория исходила из того, что государство является субъектом международного права с момента своего возникновения. Признание не наделяет государство международной правосубъектностью, а лишь констатирует такую правосубъектность и способствует вхождению нового государства в систему межгосударственных отношений.

Конститутивная теория базировалась на противоположном постулате, согласно которому возникновение государства не равнозначно возникновению субъекта международного права; таковым оно становится только после получения признания со стороны других государств. Данная теория ставила международную правосубъектность государства в зависимость от его признания другими государствами. Непризнанное государство находилось как бы вне международного общения из-за невозможности реализовать свои основные права и обязанности, установить стабильные межгосударственные отношения. Признание, таким образом, "конституировало" государство как субъект международного права. Эта теория оправдывала произвол и вмешательство во внутренние дела вновь возникших государств.

Из данной концепции исходил Парижский конгресс 1856 г., утверждая зависимость выхода государства на международную арену от согласия ведущих держав. Именно таким путем Турция на этом конгрессе была "допущена" к сотрудничеству с европейскими странами. Хорошо известна сложная история признания РСФСР и затем СССР, затянувшаяся на долгие годы. После образования в 1949 г. КНР западные государства, прежде всего США, много лет отказывали ей в признании.

Взгляды отечественных юристов-международников в современный период базируются на представлении о том, что признание нового государства является актом большой политической важности. Оно дает возможность новому государству эффективно реализовать свою международную правосубъектность. И непризнанное государство имеет возможность осуществлять свою правосубъектность, участвовать в многосторонних конференциях, договорах, международных организациях. Так, устанавливая норму о том, что членом ООН может быть только государство, Устав ООН не требует, чтобы этому предшествовало признание. Вместе с тем прием непризнанного государства в международную организацию также не означает его признания со стороны тех государств, которые голосовали за его принятие, а лишь подтверждает, что оно является субъектом международного права с момента своего возникновения.

Не создавая государства как субъекта международного права, признание констатирует наличие юридического факта, связанного с появлением нового государства. Признание позволяет государству наиболее полно пользоваться своими основными правами и нести основные обязанности, участвовать в создании и обеспечении международно-правовых норм. Признание осуществляется в рамках принципов международного права. В частности, принцип сотрудничества требует от вновь возникшего и уже существующих государств развития стабильных отношений, что невозможно без признания.

Практика государств выработала различные объемы признания. В связи с этим существуют две формы признания: юридическая и фактическая. Юридическое признание в свою очередь подразделяется на признание де-юре и признание де-факто. Де-юре является полным признанием, что означает обмен между признающим и признаваемым государствами дипломатическими представительствами, т. е. установление стабильных политических отношений. Практика государств выработала определенные способы оформления полного юридического признания.

Оно, как правило, является выраженным, что означает фиксацию признания и желание установить дипломатические и иные связи непосредственно в официальном документе. Возможно и, подразумеваемое признание. Де-факто, как особая юридическая форма признания, является неполным, так как возникающие отношения между признающим и признаваемым государствами не доводятся до уровня дипломатических отношений.

От юридического, официального признания следует отличать признание фактическое, неофициальное. Оно осуществляется в форме постоянных или эпизодических контактов как на правительственном, так и неправительственном уровнях. Вариантом фактического признания считается признание *ad hoc* (разовое, на данный случай).

Признание оформляется актом признающего государства. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации "О признании Эритреи" от 12 мая 1993 г. В нем сказано: "Исходя из того, что в соответствии с итогами референдума о независимости провозглашается новое государство Эритрея, признать Эритрею в качестве самостоятельного и независимого государства".

Признание государства как субъекта международного права одновременно означает и признание его правительства. Если в акте, оформляющем признание, говорится о признании правительства, то это означает и признание государства. Вместе с тем в международной практике может возникнуть вопрос о признании нового правительства в уже существующем государстве. Обычно это обусловлено приходом к власти правительства неконституционным путем. Данная ситуация породила ряд юридических доктрин. Так, в 1907 г. министр иностранных дел Эквадора Тобар выдвинул доктрину о непризнании правительств, пришедших к власти революционным путем. Принципиально иной характер имела доктрина министра иностранных дел Мексики Эстрада, провозглашенная в 1930 г. и устанавливавшая, что в подобных ситуациях иностранные государства не должны применять специальный акт признания, достаточно аккредитации дипломатических представителей государств при пришедшем к власти правительстве.

В современных условиях признание правительств, пришедших к власти неконституционным путем, вполне возможно. Но при этом учитываются следующие обстоятельства: деятельность нового правительства поддерживается народом, соответствует его воле; правительство осуществляет эффективную власть на территории государства; установлен демократический политический режим, гарантирующий соблюдение основных прав и свобод человека; отсутствует вмешательство во внутренние дела государства при приходе правительства к власти.

Проблема признания может возникать применительно к национально-освободительному движению в лице его органов, а также в отношении воюющей стороны.

Национально-освободительное движение основано на реализации права народа (нации) на самоопределение. Народ, борющийся за свою государственность, является субъектом международного права. В ходе этой борьбы он создает органы, выступающие от его имени. Признание органа борющейся нации представляет собой констатацию ее международной правосубъектности.

Это облегчает реализацию права на получение помощи как от государств, так и от международных организаций и на осуществление других основных прав. Примерами такого рода были признание Организации освобождения Палестины в качестве единственно законного представителя палестинского народа, а также Народной организации Юго-Западной Африки в качестве представителя народа Намибии (до завоевания независимости).

Признание органов сопротивления получило широкое распространение со стороны государств антигитлеровской коалиции в годы второй мировой войны. Признание органов сопротивления, которые создавались на территории государств, временно захваченных Германией и ее союзниками, означало признание власти, "борющейся против оккупантов. Одни органы власти, организовавшие эту борьбу, находились в эмиграции (Французский Комитет национального освобождения, Чехословацкий Национальный комитет и др.), а другие — на оккупированной территории. Вместе с признанием органы народного сопротивления получали международно-правовой статус сражающихся, что означало распространение на них правил ведения войны, юридически обосновывало оказание помощи.

§ 6. Правопреемство государств

Правопреемством государств принято называть переход с учетом основных принципов международного права и норм о правопреемстве определенных прав и обязанностей от одного государства к другому. Помимо государств субъектами правопреемства в международном праве являются международные организации.

Правопреемство — сложный международно-правовой институт, нормы которого длительное время имели обычно-правовой характер. В современный период нормы правопреемства подверглись кодификации. В 1978 г. была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров, в 1983 г. — Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. В обеих конвенциях в статьях "Употребление терминов" правопреемство характеризуется как смена одного государства другим "в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории". В таком определении ощущим пробел, поскольку правопреемство связано не только с международными отношениями, но и с внутренним правопорядком. Поскольку указанные конвенции еще не вступили в силу, правопреемство государств регулируется обычно-правовыми нормами.

Переход прав и обязанностей от одного государства к другому происходит в следующих случаях: 1) при возникновении нового субъекта международного права в связи с коренным изменением социально-экономического и политического строя государства-предшественника; 2) при возникновении нового государства на месте колониального владения государства-метрополии; 3) при разделении одного государства на несколько новых государств; 4) при объединении нескольких государств в одно государство; 5) при отделении от государства части территории и образовании на ней самостоятельного государства.

Существуют несколько объектов правопреемства: права и обязанности, вытекающие из международных договоров государства-предшественника; государственная собственность; государственные архивы; долги.

Основой правопреемства является юридический факт возникновения нового государства как субъекта международного права. Однако четких норм, регулирующих вопрос о критериях прекращения существования государств и возникновения новых, не имеется. Поэтому на практике вопрос о возникновении новых государств решается с учетом конкретных обстоятельств. Если существует неясность в отношении вопроса, возник ли новый субъект международного права, то его лучше всего решать путем соглашения заинтересованных государств, принятия соответствующего акта международной организацией, вынесения решения международным судебным органом. Так, после распада Австро-Венгрии Сен-Жерменский (1919 г.) и Трианонский (1920 г.) договоры определили дальнейшую судьбу Австрии и Венгрии; после второй мировой войны ООН занималась вопросом о международной личности Израиля и Индии. В начале 90-х годов в связи с распадом Югославской федерации возникли проблемы определения статуса образовавшихся новых государств.

Центральным в правопреемстве является вопрос об объеме прав и обязанностей; переходящих от государства-предшественника к государству-преемнику. По этому поводу в науке международного права сложились различные теории.

Согласно теории универсального правопреемства, получившей развитие в XVII-XIX вв. и ярко проявившейся в трудах Г. Гроция, государство-преемник полностью наследует международную личность государства-предшественника. Своими корнями эта теория уходила в римское наследственное право. Ее разновидностью стала доктрина континуитета (тождественности), представители которой (Пуффендорф, Ваттель, Блюнчли и др.) считали, что все международные права и обязанности старого государства, в том числе все существующие договоры, переходят к наследнику, так как личность государства остается одной и той же. Правовые отношения, которые получало в наследство новое государство, оставались такими же, что были и у государства-предшественника; государство-преемник продолжало оставаться тем же юридическим субъектом, олицетворяющим единство территории, населения, политической власти, прав и обязанностей предыдущего государства. По своей сущности доктрина континуитета, обосновывая идентичность правосубъектности государства, была отрицанием какого-либо правопреемства.

Негативная теория была выдвинута в начале XX в. и наибольшее обоснование получила в работах английского юриста А. Кейтса. Ее сторонники полагали, что континуитет международной правосубъектности государства отсутствует. В связи с этим, когда власть одного государства сменяется властью другого государства, международные договоры предшественника отбрасываются. Разновидностью негативной теории является концепция *tabula rasa*, в соответствии с которой новое государство начинает свои договорные связи с "чистого листа".

Эти теории не получили подтверждения в практике правопреемства. Согласно современным взглядам конкретный объем прав и обязанностей, переходящих от государства-предшественника к государству-преемнику, зависит от многих факторов, которые следует принимать во внимание. Существенное значение имеет суверенная воля государства-преемника, определяющего объем правопреемства согласно своим интересам. Однако это не должно противоречить основным принципам международного права, наносить ущерб остальным государствам и народам. В частности, не может подпадать под правопреемство аннексия, захват чужой территории.

Правопреемство в отношении международных договоров

В период Великой французской революции XVIII в. после свержения монархии национальный Конвент Франции отказался от династических договоров, которые потеряли смысл. В 1793 г. он аннулировал все союзные или торговые договоры, существовавшие между бывшим французским правительством и государствами, с которыми республика находилась в состоянии войны. В то же время было заявлено о важности действия принципа соблюдения международных договоров.

В 1917 г. Россия провозгласила отказ от ряда договоров ввиду их противоречия демократическому правосознанию и "внутреннему строю России". Были отменены все договоры, касавшиеся разделов Польши, "ввиду их противоречия принципу самоопределения наций". Но многие договоры царской России сохранили свое действие, например, соглашения по вопросам защиты жертв войны, здравоохранения, Всемирная почтовая конвенция, Конвенция о сотрудничестве на море и т. д.

Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. установила общее правило, согласно которому новое независимое государство не обязано сохранять в силе какой-либо договор или становиться его участником в силу исключительно того факта, что в момент правопреемства этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства (ст. 16). Однако новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника любого многостороннего договора, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства (ст. 17).

Более того, новое независимое государство посредством уведомления о правопреемстве может принять участие в многостороннем договоре, не вступившем в силу к моменту правопреемства, если в момент его правопреемства государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении территории, ставшей объектом правопреемства. Согласно п. 1 ст. 19 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, "если до момента правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор под условием ратификации, принятия или утверждения и при этом выразило намерение распространить этот договор на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств, то новое независимое государство может ратифицировать, принять или утвердить этот договор, как если бы оно его подписало само, и тем самым оно может стать договаривающимся государством или участником этого договора".

Подписание государством-предшественником договора, если иное намерение не вытекает из положений договора или не установлено иным образом, рассматривается как выражение его намерения распространить этот договор на всю территорию, за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность. Когда же из договора явствует или иным образом установлено, что его применение в отношении нового независимого государства явилось бы несовместимым с объектом и целями договора или коренным образом изменило бы условия его действия, то данное государство в таком многостороннем договоре участвовать не может. Кроме того, если из положений договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора следует, что участие в таком договоре любого другого государства требует согласия всех его участников или всех договаривающихся государств, "новое независимое государство может стать договаривающимся государством или участником этого договора только при наличии такого согласия" (п. 4 ст. 19). Следует также иметь в виду, что когда договор не считается находящимся в силе в отношении какого-либо государства на основании Венской конвенции о правопреемстве государств 1978 г., то это обстоятельство ни в коей мере не затрагивает обязанности данного государства выполнять любое записанное в договоре обязательство, которое имеет для него силу в соответствии с международным правом независимо от договора.

Государства, возникшие в результате освобождения их народов от колониальной зависимости, как правило, подтверждали участие в многосторонних договорах, которые были связаны с укреплением мира, поддержанием добрососедских отношений, имели гуманитарный характер. Так, Мальта заявила о том, что она продолжает нести обязательства, вытекающие из московского Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г., который был ратифицирован Англией, несшей ответственность за территорию Мальты. Алжир в 1960 г. присоединился к четырем Женевским конвенциям о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. Некоторые новые независимые государства заявили, что они будут продолжать выполнять свои обязательства по всем многосторонним договорам, в отношении которых были сделаны запросы Секретариатом ООН.

Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров устанавливает также условия преемства обязательств по двусторонним соглашениям. Двусторонний договор, находившийся в силе в отношении территории, являвшейся объектом правопреемства, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, если: а) они явственно договорились об этом; б) в силу своего поведения они должны считаться выразившими такую договоренность (ст. 24).

В случае объединения двух или нескольких государств в одно государство любой договор, находившийся в силе в отношении любого из них, продолжает находиться в силе в отношении этого государства-преемника. Исключение составляют случаи, когда государство-преемник и другое государство-участник либо другие государства-участники договорились об ином или из договора явствует либо иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия (ст. 31).

Когда же часть или части территории государства отделяются и образуют одно или несколько государств, независимо от того, продолжает ли существовать государство-предшественник, презюмируется следующее решение: а) любой договор, находившийся в силе в отношении всей территории государства-предшественника, продолжает находиться в силе в отношении каждого образованного таким образом государства-преемника; б) любой договор, находившийся в силе в отношении лишь той части территории государства-предшественника, которая стала государством-преемником, продолжает находиться в силе в отношении только этого государства-преемника (ст. 34).

Правопреемство в отношении государственной собственности

Согласно Венской конвенции 1978 г. о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов государственная собственность государства-предшественника означает имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства государств принадлежали согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству. Переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации, если иное не обусловлено заинтересованными сторонами или не решено соответствующими международными органами. Государство-предшественник принимает все меры по предотвращению ущерба или уничтожения государственной собственности, которая переходит к государству-преемнику. Когда государство-преемник является новым независимым государством, недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства, переходит к государству-преемнику. Движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с его деятельностью в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, также переходит к государству-преемнику (ст. 15). В случае объединения двух или нескольких государств в одно государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику. Когда государство разделяется и прекращает свое существование, а на разделенных частях территории образуются два или несколько государств-преемников, то, если последние не условились иначе: а) недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится; б) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся за пределами его территории, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях; в) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с его деятельностью в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства, переходит к соответствующему государству-преемнику; г) иная движимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях (ст. 18).

Когда часть территории государства передается им другому государству, переход государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними.

Если же соглашение отсутствует, то недвижимая собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства, переходит к государству-преемнику. Движимая собственность также переходит к государству-преемнику, если она была связана с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, ставшей объектом правопреемства (ст. 14).

Правопреемство в отношении государственных архивов

Государственные архивы являются частью государственного имущества. В связи с этим правила правопреемства в отношении государственных архивов во многом близки правилам, установленным для правопреемства государственной собственности как таковой. Например, когда государство-преемник является новым независимым государством, то архивы, принадлежавшие территории, являющейся объектом правопреемства, и ставшие в период зависимости государственными архивами государства-предшественника, переходят к новому независимому государству. Та часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией объекта правопреемства должна находиться на этой территории, переходит к новому независимому государству (ст. 28).

Когда государство разделяется и прекращает свое существование и на бывшей его территории образуются два или несколько государств-преемников, то, если последние не договорились иначе, часть государственных архивов государства-предшественника, которая должна находиться на территории государства-преемника в целях нормального управления его территорией, переходит к этому государству-преемнику (ст. 31).

Однако проблема целостности архивных фондов, исключительная важность содержащейся в них информации порождают определенную специфику этого вопроса. Поэтому Венская конвенция 1983 г., касаясь разделения государства, устанавливает при решении вопроса принцип справедливости и учета всех соответствующих обстоятельств. Подробнейший подход определен при правопреемстве нового независимого государства. В частности, в определенных Конвенцией случаях он предусматривает возможность заключения соглашений между новым независимым государством и государством-предшественником по поводу перехода или надлежащего воспроизведения частей государственных архивов последнего "таким образом, чтобы каждое из этих государств могло самым широким и справедливым, насколько это возможно, образом извлекать пользу из этих частей государственных архивов государства-предшественника" (ст. 28). Соглашения подобного рода не должны наносить ущерб правам народов государств-участников на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние. При этом государство-предшественник обязано предоставить новому независимому государству достоверные архивные сведения, которые касаются титулов на территорию или границы последнего или необходимы для выяснения смысла определенных документов государства-предшественника, переходящих к новому независимому государству. Государство-предшественник обязано также сотрудничать с государством-преемником в деле возвращения ему любых архивов, принадлежащих территории объекту правопреемства и рассеявшихся в период зависимости.

Правопреемство в отношении государственных долгов

Венская конвенция 1983 г. под государственным долгом понимает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом. Конвенция устанавливает принцип, согласно которому правопреемство государств само по себе не затрагивает прав и обязательств кредиторов. Поэтому она однозначно исходит из того, что, когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственный долг государств-предшественников переходит к государству-преемнику. В остальных случаях, т. е. при передаче части территории государства, отделении части или частей его территории, разделении государства, возникновении нового независимого государства, соответствующие стороны (государство-преемник и государство-предшественник либо государства прежнего субъекта) заключают соглашение друг с другом, регулирующее вопрос о переходе государственного долга. Причем подобное соглашение, заключенное новым независимым государством, не должно наносить ущерба принципу неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и природными ресурсами, и осуществление этого соглашения не должно подрывать основ экономического благосостояния данного государства. Если же соглашение отсутствует, то вопрос решается в зависимости от способа возникновения государства-преемника. Когда преемник возникает как новое независимое государство в результате освобождения его народа от колониальной зависимости, то при отсутствии указанного соглашения никакой государственный долг государства-предшественника к новому государству не переходит. Когда же государство-преемник возникает в результате передачи, отделения части или частей территории другого государства либо деления государства, то государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом (ст. 37, 40).

§ 7. Федеративные государства как субъекты международного права

Федеративное государство выступает вовне, в межгосударственных отношениях, как целостный субъект международного права. Это проявляется в суверенной основе и полноте полномочий в международных отношениях, в представительстве и заключении международных договоров от своего имени, в том, что в ведении федерации в целом и ее высших органов находятся высшее представительство и заключение международных договоров, и в том, что в пределах юрисдикции федеративного государства реализуются принадлежащие ему по международным актам права и принятые им на себя международные обязательства.

Положение Венской конвенции о праве международных договоров об обязательности договора "для каждого участника в отношении всей его территории" (ст. 29) действительно и для федеративных государств. Это общее правило четко выражено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 28) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 50) — постановления обоих пактов "распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий".

Такой подход присущ и некоторым конституциям. Статья VI Конституции Соединенных Штатов Америки квалифицирует заключенные от имени США договоры, наравне с Конституцией и законами, как "верховное право страны", которому должны следовать судьи в каждом штате. Согласно Основному закону Федеративной Республики Германии "ведение внешних сношений с иностранными государствами принадлежит Федерации" (ч. 1 ст. 32), а общие нормы международного права как составная часть права Федерации "непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории" (ст. 25), т. е. имеют общефедеральное юридическое значение. По Конституции Индии к компетенции Союза отнесены "внешние сношения, все вопросы, касающиеся взаимоотношений Союза с "каким-либо иностранным государством", заключение и выполнение договоров с иностранными государствами (приложение 7).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации "в ведении Российской Федерации находятся... внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации..." (п. "к" ст. 71).

Однако специфика государственного устройства не может не влиять на механизм реализации международной правосубъектности федеративного государства. Об этом свидетельствует, прежде всего, законодательное регулирование, характерное для отдельных федеративных государств. В частности, согласно Основному закону ФРГ перед заключением Федерацией договора, "затрагивающего особое положение какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно заслушана" (ч. 2 ст. 32).

В Российской Федерации участие ее субъектов в заключении договоров Федерации не стало объектом конституционного регулирования, этот вопрос решен в Законе "О международных договорах Российской Федерации", где предусмотрено, что международный договор РФ, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта РФ, заключается по согласованию с органами государственной власти заинтересованного субъекта, а при разработке договора, затрагивающего полномочия субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, предложения соответствующих органов субъекта рассматриваются при подготовке проекта (ст. 4).

Конституция Российской Федерации непосредственно регулирует другой вопрос — выполнение международных договоров РФ, включая эту деятельность в сферу совместного ведения РФ и ее субъектов (п. "о" ч. 1 ст. 72).

В Конституции нет определенно сформулированной нормы о верховенстве и действии международных договоров РФ на всей территории Федерации. В ч. 2 ст. 4 речь идет о верховенстве Конституции и федеральных законов. Посредством толкования ч. 4 ст. 15 Конституции, объявляющей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составной частью правовой системы Федерации, можно презюмировать конституционное закрепление общефедеральной юридической силы международных договоров.

В условиях федеративного государства соблюдение и исполнение международных договоров РФ, в целом реализация международной правосубъектности РФ обеспечиваются не только федеральными органами власти и федеральными законами, но и органами власти соответствующих субъектов РФ в пределах их полномочий.

§ 8. Российская Федерация как субъект международного права

Прекращение существования Союза ССР как федеративного государства и субъекта международного права (декабрь 1991 г.) означало конституирование Российской Федерации (до апреля 1992 г. – РСФСР) в качестве суверенного государства с самостоятельным международно-правовым статусом. Это относится и к другим государствам, являвшимся союзными республиками в составе СССР и создавшим Содружество Независимых Государств (исключая страны Балтии, которые несколько ранее провозгласили независимость, заявили о выходе из СССР и не приняли участия в СНГ).

Российской Федерации как суверенному государству, осуществляющему полноту власти на своей территории и самостоятельно действующему во внешней сфере, присущи все признаки основного субъекта международного права.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: федеративное устройство и территория РФ; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство; внешняя политика и международные отношения, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ; оборона и безопасность; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ.

Становление Российской Федерации как субъекта международного права сопровождалось своеобразными методами решения вопросов ее договорной правоспособности, признания и правопреемства. Договорная правоспособность проявилась первоначально в договорах, заключенных РСФСР с другими союзными республиками в конце 1990 г. и в течение 1991 г., т. е. еще в рамках СССР. Этим межреспубликанским договорам были присущи определенные международно-правовые черты, выражавшиеся в самих договорных положениях и процедурных моментах. Тогдашнее союзное законодательство ни в коей мере не регулировало договорные отношения республик, которые вследствие этого не могли не воспринимать нормы международного права. Примечательно и то, что уже после прекращения существования СССР такие договоры в течение значительного времени продолжали действовать как регуляторы отношений между независимыми государствами.

Российская Федерация получила официальное либо молчаливое признание в качестве государства, воспринявшего от Союза ССР основные компоненты его международно-правового статуса. В договорах, заключенных Российской Федерацией с отдельными государствами, был использован новый термин "государство-продолжатель". Так, в преамбуле Договора между Россией и Францией от 7 февраля 1992 г. (без наименования) стороны констатируют, что Российская Федерация является государством – продолжателем Союза ССР; аналогичное положение содержится в Договоре о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Королевством Испания от 12 апреля 1994 г. Вместе с тем можно отметить, что далеко не все такого рода договоры используют такую формулу, исходя, очевидно, из того, что она относится лишь к определенным международным делам и не претендует на вытеснение традиционной категории правопреемства.

Концепция государства-продолжателя проявилась при определении, во-первых, судьбы членства Союза ССР в Организации Объединенных Наций и в других международных организациях, а во-вторых, судьбы дипломатических и консульских представительств СССР в зарубежных государствах. Оба вопроса решались по согласованию с заинтересованными государствами.

В первом случае государства, создавшие Содружество Независимых Государств (т. е. большинство бывших республик СССР), согласованным решением от 21 декабря 1991 г. поддержали Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях. Послание Президента России Генеральному секретарю ООН с информацией о том, что членство СССР в ООН продолжается Российской Федерацией, было положительно воспринято всеми государствами-членами ООН и получило официальное подтверждение.

Во втором случае (уже без предварительного согласования в рамках СНГ) Министерство иностранных дел РФ 3 января 1992 г. обратилось к правительствам зарубежных государств с просьбой рассматривать дипломатические и консульские представительства СССР в качестве представительств Российской Федерации. Такое "продолжение" получило признание. В свою очередь дипломатические представительства зарубежных стран в г. Москве и их консульские представительства в отдельных консульских округах на территории России продолжили свою деятельность как представительства в Российской Федерации.

Вопросы, относящиеся к заключенным Союзом ССР договорам и к государственной собственности, государственным архивам и государственным долгам, решались преимущественно в соответствии с международными конвенциями 1978 и 1983 гг. (см. § 5), а также с учетом того, что в учредительных актах Содружества Независимых Государств выражено общее намерение всех его участников гарантировать выполнение обязательств, вытекающих для них из договоров бывшего Союза ССР, т. е. подтверждена приверженность правилам правопреемства. Имеется и специальное решение Совета глав государств СНГ от 20 марта 1992 г.: "Признать, что все государства-участники СНГ являются правопреемниками прав и обязательств бывшего Союза ССР". Конкретизацией этого акта стал подписанный 6 июля 1992 г. Меморандум о взаимопонимании по вопросу правопреемства в отношении договоров бывшего Союза ССР, представляющих взаимный интерес. Применительно к многосторонним договорам было предусмотрено, что вопрос об участии решается в соответствии с международным правом каждым государством самостоятельно, в зависимости от специфики каждого конкретного случая, характера и содержания того или иного договора. Что касается двусторонних договоров, то они требуют принятия решений или действий со стороны тех государств, к которым эти договоры применены; в частности, имеются в виду договоры о границах и их режиме.

Пример: Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики об инвентаризации двусторонних договоров от 6 марта 1995 г. Применительно к договорной практике СССР и Венгрии 1947 г. были "классифицированы:

- 1) договоры, продолжающие действовать в отношениях между РФ и ВР (в числе 29 Договор об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, Соглашение о сотрудничестве в области социального обеспечения, Консульская конвенция);
- 2) договоры, которые прекратили свое действие в связи с выполнением сторонами своих обязательств;
- 3) договоры, которые прекращают свое действие в отношениях между РФ и ВР по взаимному согласию договаривающихся сторон (например, Конвенция о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства, Соглашение о сотрудничестве в области здравоохранения и медицинской науки);
- 4) договоры, подлежащие отдельному рассмотрению (ряд соглашений производственно-технического характера). Подобные протоколы подписаны с Республикой Болгарией, Республикой Словакией, Королевством Данией и некоторыми другими странами.

Неоднозначно решаются вопросы правопреемства в отношении договоров в сфере ограничения вооружений. Применительно к Договору об обычных вооружениях в Европе, подписанному от имени СССР 19 ноября 1990 г., государства Содружества заключили 15 мая 1992 г. Соглашение о принципах и порядке выполнения этого Договора, констатирующее, что каждая Договаривающаяся Сторона как правопреемник Союза ССР в отношении Договора обязуется как можно скорее его ратифицировать. 9 октября 1992 г. было принято Решение об участии государств СНГ в Договоре между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности, вступившем в силу 1 июля 1988 г. Здесь говорится о необходимости решения вопроса о правопреемстве "на основе полного равенства всех государств правопреемников бывшего Союза ССР" и подтверждается, что государства участники СНГ "как государства . правопреемники СССР будут выполнять положения Договора о РСМД применительно к их территории и с учетом их национальных интересов". Иначе решался вопрос об участии в Договоре о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. В данном случае в качестве правопреемника Союза ССР выступала только Российская Федерация, поскольку речь шла о правопреемстве обязательств государства, обладавшего ядерным оружием, а такой статус сохранялся за Российской Федерацией. Остальные государства бывшие республики СССР осуществляли акт присоединения к Договору в качестве неядерных стран.

Отмеченные особенности следует иметь в виду при толковании ноты Министерства иностранных дел от 13 января 1992 г., согласно которой РФ "продолжает осуществлять и выполнять обязанности, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом ССР", в связи с чем "Министерство просит рассматривать Российскую Федерацию в качестве Стороны всех действующих международных договоров вместо Союза ССР".

В проблеме правопреемства в отношении государственной собственности самым сложным стал вопрос о судьбе собственности Союза ССР вне его территории. Общее правило ст. 18 Венской конвенции 1983 г. было использовано в подписанном 30 декабря 1991 г. Соглашении государств СНГ о собственности бывшего Союза ССР за рубежом и выражено во взаимном признании того, что "каждое из них имеет право на соответствующую фиксированную справедливую долю в собственности бывшего Союза ССР за рубежом".

Позднее, 6 июля 1992 г., ими же было подписано Соглашение о распределении всей собственности бывшего Союза ССР за рубежом, в котором все страны СНГ, исключая Российскую Федерацию, именуются "государствами-правопреемниками" и в котором определены условия раздела и перехода к этим государствам собственности в соответствии со шкалой фиксированных долей в активах СССР.

Подводя итог, можно констатировать, что Российская Федерация в специфических условиях становления ее международной правосубъектности выступает одновременно в качестве государства-продолжателя СССР в отношении одной категории прав и обязательств и в качестве государства-преемника в отношении другой категории прав и обязательств. Термин "государство-продолжатель" не претендует на замену признанного термина "государство-преемник".

§ 9. Участие субъектов Российской Федерации в международных отношениях

Международное право не содержит нормы, которая бы давала решение вопроса о международно-правовом статусе политико-территориальных образований, являющихся составными частями федеративного государства. Не провозглашая международной правосубъектности таких образований, оно вместе с тем ее и не отрицает.

Есть основания для суждения о косвенном признании определенного международно-правового статуса субъектов федерации как предпосылки их международной правосубъектности. Это признание складывается из следующих компонентов.

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

Во-вторых, известна практика заключения между федеративными государствами двусторонних договоров, в той или иной форме констатирующих право составных частей этих государств самостоятельно устанавливать и поддерживать международные отношения и заключать международные договоры как с подобными себе образованиями в других государствах, так и непосредственно с зарубежными федеративными государствами. Самый наглядный пример – Соглашение между СССР и Канадой от 20 ноября 1989 г. о сотрудничестве между союзными республиками СССР и провинциями Канады.

В-третьих, представляет интерес многолетняя международная деятельность Украины и Белоруссии как государств-членов ООН и ряда других организаций и участников многих международных договоров в тот период, когда они были союзными республиками в составе Союза ССР, а также значительно более скромные по содержанию международные контакты других союзных республик.

В-четвертых, в период с середины 1990 и по конец 1991 г., т. е. с момента разработки и принятия в союзных республиках деклараций о государственном суверенитете до прекращения существования Союза ССР и обретения этими республиками статуса независимых государств, ощущалась реальная международная деятельность тогда еще субъектов Союза. Так, РСФСР в то время заключила ряд договоров с субъектами зарубежных федераций — отдельными штатами США, землями ФРГ, республиками тогдашней Югославии, несколько соглашений торгово-экономического характера с правительствами Венгрии, Чехословакии, других государств. Эти договорные связи, а также прямые дипломатические контакты свидетельствовали о признании зарубежными государствами международно-правового статуса республик в составе СССР.

В-пятых, за многие годы существования таких зарубежных федераций, как США, Канада, Австрия, Швейцария, Австралия, сложилась система вступления их субъектов — штатов, провинций, земель, кантонов — в непосредственные договорные отношения друг с другом на межгосударственной основе, а в отдельных случаях — договорные отношения субъекта одного государства с другим государством (например, провинции Квебек в Канаде с Францией).

Отмеченная международная практика имела свои внутригосударственные предпосылки в виде конституционных норм, допускавших определенные внешние связи субъектов федерации и в какой-то мере их регламентировавших.

Основной закон ФРГ предоставляет возможность землям в той мере, в какой они обладают законодательной компетенцией, и с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами (ч. 3 ст. 32). Формулировка Конституции США выглядит иначе: ни один штат не может без согласия Конгресса заключать договоры с другим штатом или иностранной властью (разд. 10 ст. 1), однако из этого следует возможность договорных отношений штата при согласии Конгресса. Принципиально иное решение содержится в Конституции Бельгии в редакции 1993 г., установившей в этой стране новую, федеративную форму государственного устройства: субъекты бельгийской федерации — сообщества и регионы — обладают в пределах своих полномочий правом заключения международных договоров, которое не обусловлено согласием федеральных органов (§ 1 ст. 127 и § 1 ст. 130). Такое конституционное решение уже получило признание в ст. 9 Договора между Российской Федерацией и Королевством Бельгия о согласии и сотрудничестве от 8 декабря 1993 г.

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

В современных условиях Российской Федерации общефедеральное регулирование ограничивается констатацией того, что республики в составе Российской Федерации, края, области и другие субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических, отношений (связей). Это положение Федеративного договора не перенесено в новую Конституцию, но оно и не противоречит ей, поскольку в п. "о" ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению РФ и ее субъектов отнесена "координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации". Следовательно, Конституция исходит из признания международной деятельности субъектов РФ, но не конкретизирует формы этой деятельности, относя соответствующую регламентацию к компетенции самих субъектов в пределах их самостоятельных полномочий. Для нормативной унификаций принципиальных вопросов предусмотрен Федеральный закон "О координации международных и внешнеполитических связей субъектов Российской Федерации".

Сам термин "субъект международного права" использован только в Конституции Республики Татарстан (ст. 61).

"Республика Башкортостан, гласит ч. 2 ст. 74 ее Конституции, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций". Аналогичные или сходные положения сформулированы в конституциях Республики Татарстан (ст. 62), Республики Бурятия (ч. 2 ст. 13), Республики Дагестан (ст. 66), Республики Саха (Якутия) (ст. 9) и др.

В Уставе города Москвы имеется специальная глава (13) "Международные связи". Город Москва имеет право на установление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и Уставом, участвует в пределах своей компетенции в выполнении международных договоров РФ (ст. 92). Аналогичные ссылки на Конституцию РФ и другие акты сопровождают положение ст. 9.2. Устава Хабаровского края о праве края самостоятельно заключать договоры с иностранными государствами. Согласно ст. 13 Устава Свердловской области, область вправе выступать самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей, заключать соответствующие договоры (соглашения), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Можно ли рассматривать указанные нормативные положения как односторонние решения, не согласованные с Федерацией и федеральными органами? Очевидно, нет, если иметь в виду позицию Российской Федерации, выраженную в подписанных ею с Республикой Татарстан (15 февраля 1994 г.) и с Республикой Башкортостан (3 августа 1994 г.) договорах о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти соответствующих республик. Согласно п. 11 ст. II Договора Российской Федерации и Республики Татарстан и п. 14 ст. 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан каждая республика устанавливает отношения с иностранными государствами, заключает международные договоры, не противоречащие федеральной и республиканской конституциям (в первом из договоров и международным обязательствам РФ), участвует в деятельности международных организаций. Примерно треть субъектов уже имеют такого рода внутрифедеральные договоры.

В ряде договоров наряду с закреплением права самостоятельного участия в международных и внешнеэкономических связях содержится более конкретная (ориентированная) характеристика договорной деятельности республик, областей, краев: фиксируется право в процессе осуществления таких связей заключать "соответствующие договоры (соглашения) с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств". Именно такая унифицированная формулировка включена в договоры Федерации с Чувашской Республикой (ст. 10), Свердловской областью (ст. 13), Алтайским краем (ст. 13), Сахалинской областью (ст. 14), городом федерального значения Санкт-Петербургом (ст. 16) и другими субъектами РФ.

Можно предположить, что равноуровневые договорные отношения с членами (субъектами) зарубежных федераций, а также с административно-территориальными единицами унитарных стран будут более распространенными, перспективными, чем с иностранными государствами непосредственно.

Самостоятельный аспект международно-правового статуса субъектов РФ их участие в заключении и выполнении международных договоров Российской Федерации. Конституция РФ (п. "о" ч. 1 ст. 72) относит к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов выполнение международных договоров РФ. Согласно Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" (ч. 3 ст. 32) органы государственной власти соответствующих субъектов РФ обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров РФ. В ст. 4 этого Закона подробно регламентируется участие субъектов РФ в заключении договоров РФ, затрагивающих их полномочия. Имеется в виду прежде всего согласование соответствующих вопросов с органами государственной власти заинтересованных субъектов. При этом разграничиваются вопросы, относящиеся к ведению субъектов, и договоры, затрагивающие полномочия субъектов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Однако конкретные процедуры согласования не предусматривают применительно к первому случаю такой регламентации, при которой получение согласия заинтересованного субъекта квалифицировалось бы как необходимая предпосылка разработки и подписания международного договора РФ, а ведь речь идет о сфере, в которой по ст. 73 Конституции субъекты РФ "обладают всей полнотой государственной власти".

Таким образом, международные отношения (связи) субъектов РФ не только зафиксированы в их законодательстве, но и признаны на федеральном уровне.

§ 10. Государствоподобные образования

К категории производных субъектов международного права принято относить особые политико-религиозные или политико-территориальные единицы, которые на основе международного акта или международного признания имеют относительно самостоятельный международно-правовой статус.

Исторически известны вольные города, включая города Ганзейского союза в эпоху средневековья, затем Краков, который согласно Венскому трактату 1815г. был провозглашен вольным, независимым и совершенно нейтральным городом под покровительством России, Австрии и Пруссии (до 1846 г.). Версальский мирный договор 1919 г. установил особый статус для Данцига (Гданьска), именовавшегося "свободным государством" (до 1939 г.). Намерения после второй мировой войны провозгласить особый международно-правовой режим для "свободной территории Триест" и для Иерусалима не были реализованы.

Единственный в своем роде международно-правовой статус имел Западный Берлин в соответствии с Четырехсторонним соглашением СССР, Великобритании, США и Франции от 3 сентября 1971 г. Эти государства сохраняли принятые ими на себя после капитуляции фашистской Германии, а затем в условиях существования двух германских государств особые права и ответственность в отношении Западного Берлина, который поддерживал официальные связи с ГДР и ФРГ. Правительство ГДР заключило ряд соглашений с сенатом Западного Берлина. Правительство ФРГ представляло интересы Западного Берлина в международных организациях и на конференциях, осуществляло консульское обслуживание его постоянных жителей. СССР учредил в Западном Берлине генеральное консульство. В связи с объединением Германии, оформленным Договором об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г., действие прав и ответственности четырех держав в отношении Западного Берлина было прекращено, поскольку он стал частью объединенной Федеративной Республики Германии.

В настоящее время государствозодобными образованиями со специальным международно-правовым статусом являются Ватикан (Святейший престол) как официальный центр Римско-католической церкви и Мальтийский орден как официальное религиозное формирование с международно признанными благотворительными функциями. Их административные резиденции находятся в Риме. Ватикан и Мальтийский орден поддерживают дипломатические отношения со многими государствами мира, обмениваясь соответствующими представительствами. Российская Федерация имеет с ними официальные отношения, осуществляемые через представляемые через представителя РФ при Ватикане, являющегося по совместительству представителем РФ при Мальтийском ордене.

Ватикан имеет представительства (постоянных наблюдателей) при ООН, ЮНЕСКО, Международной организации труда, является членом ряда специализированных учреждений ООН (в частности, Всемирного почтового союза), участвует в отдельных многосторонних международных договорах, имеет с некоторыми государствами специфические двусторонние договоры, именуемые конкордатами и затрагивающие преимущественно вопросы положения католической церкви.

Мальтийский орден имеет представительства при ЮНЕСКО и при ряде других международных организаций.

§ 11. Международная правосубъектность народов (наций)

Современное международное право содержит нормы, закрепляющие право народов и наций на самоопределение. Одной из целей Устава ООН является развитие дружественных отношений между нациями "на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов". Устав ООН и многие другие международные акты рассматривают категории "народ" и "нация" как идентичные понятия. Принцип самоопределения сыграл выдающуюся роль в достижении после второй мировой войны колониальными народами независимости, в создании самостоятельных национальных государств.

Согласно Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г., "все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие". Право народов (наций) на самоопределение применительно к каждому народу раскрывается через его национальный суверенитет, означающий, что каждый народ имеет суверенное право на самостоятельность в достижении государственности и независимое государственное существование, на свободный выбор путей развития.

Если народы (нации) обладают правом на самоопределение, то на всех государствах лежит обязанность это право уважать. Данная обязанность охватывает признание и тех международных правоотношений, в которых субъектом выступает народ (нация). Таким образом, неотъемлемое от народа (нации) право на самоопределение, связанное с его национальным суверенитетом, является основанием его международной правосубъектности.

Исторически данная правосубъектность народа (нации) ярко проявилась в период крушения колониализма после окончания второй мировой войны. В современный период, когда абсолютное большинство бывших колониальных народов добилось независимости*, значение принципа самоопределения подчеркивается правом каждого построившего свою государственность народа определять внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению политическое, экономическое, социальное и культурное развитие.

* Сохранилось около двух десятков колониальных владений, управляемых шестью государствами: в их числе Виргинские острова, Бермудские острова, Новая Каледония, Токелау, Гибралтар. ООН по-прежнему констатирует колониальный статус Восточного Тимора бывшего владения Португалии, не признавая присоединения этой территории в 1976 г. к Индонезии.

Если же речь идет о самоопределении отдельных народов в рамках самостоятельного государства, то вопрос должен решаться на основе конкретных обстоятельств в контексте взаимосвязанных друг с другом основных принципов международного права. Реализация самоопределения одним народом в рамках многонационального суверенного государства не должна вести к нарушению прав других его народов.

В связи с этим в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. было сказано: "Не отрицая право народа на самоопределение, осуществляемого посредством законного волеизъявления, следует исходить из того, что международное право ограничивает его соблюдением принципа территориальной целостности и принципа соблюдения прав человека".

Следовательно, необходимо различать самоопределение народов (наций), не имеющих какой-либо государственности, от самоопределения народов (наций), уже достигших государственности. Если в первом случае национальный суверенитет народа еще не обеспечен государственным суверенитетом, то во втором случае народ уже реализовал свое право на самоопределение, и его национальный суверенитет находит защиту со стороны государства самостоятельного субъекта международного права. Самоопределение народа внутри многонационального государства вовсе не предполагает обязанности отделения и создания собственного самостоятельного государства. В первую очередь такое самоопределение связано с повышением уровня самостоятельности, но без угрозы правам человека и территориальной целостности государства.

Субъектами международного права, как правило, являются народы (нации), находящиеся в колониальной зависимости от метрополии, но борющиеся за независимость и создание суверенного государства путем реализации права на самоопределение.

Такой народ (нация) обладает как способностью иметь международные права и обязанности, так и способностью самостоятельно осуществлять их. Но эти органически связанные друг с другом способности, составляющие правосубъектность народа (нации), имеют специфику, отличающую международную правосубъектность нации от международной правосубъектности государства. Народ (нация) в процессе борьбы за создание независимого государства способен участвовать в международных отношениях лишь по "вопросам, касающимся реализации права на самоопределение. В связи с этим народ (нация) имеет основные права, в том числе право заключать с государствами, международными организациями, с другими реализующими свой национальный суверенитет народами международные договоры, присоединяться к многосторонним международным соглашениям. От имени народа при заключении международных договоров или при присоединении к ним выступают представляющие народ органы, сложившиеся в ходе борьбы за независимость: фронт национального освобождения, временное правительство, руководство политической партии, пользующиеся поддержкой большинства населения.

Колониальный народ (нация) имеет право на волеизъявление в любой форме с целью получения независимости от метрополии, включая права на установление с суверенными государствами официальных отношений, регулируемых нормами дипломатического и консульского права, и право на участие в деятельности международных организаций.

Одним из основных прав народа (нации) является право на международно-правовую защиту и получение поддержки от других субъектов международного права.

§ 12. Правосубъектность международных организаций

Международные организации являются субъектами международного права особого рода. Их правосубъектность не идентична правосубъектности государств, так как не проистекает из суверенитета.

Международная организация, не обладая суверенитетом, источником своих прав и обязанностей в сфере реализации своей компетенции имеет международный договор, заключенный между заинтересованными государствами. Поэтому международные организации как субъекты международного права вторичны, производны по отношению к государствам.

Организация становится субъектом, если государства-учредители наделяют организацию международными правами и обязанностями. Ее компетенция имеет специфический характер в том смысле, что права и обязанности международной организации отличаются от прав и обязанностей государства. Если правосубъектность государства не ограничена ни в предмете правового регулирования, ни в объеме правомочий, то правосубъектность организации определена теми конкретными задачами и целями, которые установлены государствами в учредительном акте, создающем организацию. В связи с этим каждая международная организация имеет свой, присущий только ей, круг прав и обязанностей. Однако несмотря на различия в характере и объеме прав и обязанностей, организации функционируют в рамках международного права и имеют признаки, обеспечивающие правосубъектность международной организации. Создание и функционирование международной организации имеют правомерную основу, если соответствуют нормам международного права, в первую очередь его основным принципам. С одной стороны, ст. 5 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. вводит международные организации в сферу договорного регулирования, так как определяет применимость данной конвенции "к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации". С другой стороны, ст. 53 указанной Конвенции объявляет договор ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Международные организации обязаны, в частности, придерживаться принципов невмешательства во внутренние дела государства, суверенного равенства членов, добросовестного выполнения международных обязательств.

Каждой международной организации присуща договорная правоспособность, специфика и объем которой определяются ее уставом.

В современный период наиболее известными международными организациями являются Организация Объединенных Наций (ООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Международная организация труда (МОТ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Организация африканского единства (ОАЕ), Содружество Независимых Государств (СНГ) и другие.

В ряде случаев осуществляется правопреемство международных организаций, при котором с целью поддержания непрерывности функций передаются определенные полномочия от прекратившей свое существование организации вновь учрежденной государствами организации. Так, ООН была преемником прав и обязанностей Лиги Наций по ряду международных договоров.

Международное право признает ответственность международных организаций в случае нарушения ими общепризнанных международно-правовых принципов и норм и заключенных ими международных договоров, положений учредительных актов.

§ 13. Международно-правовой статус индивидов

Особый интерес вызывает сегодня оценка международно-правового статуса индивидов (физических лиц).

В дискуссии, которая ведется в отечественной литературе, мы исходим из того, что прежние представления о неприложимости черт международной правосубъектности к индивидам не вполне согласуются с современным состоянием международно-правового регулирования и реальными правоотношениями, и придерживаемся концепции признания самостоятельного международно-правового статуса личности, свидетельствующего о его специфической международной правосубъектности.

Нельзя признать убедительными ссылки тех, кто отрицает международно-правовой статус индивидов, на малое, по сравнению с государством, число базирующихся на международно-правовых нормах отношений индивида. В принципе, важна сама юридическая способность иметь и осуществлять права и обязанности, а количественный показатель характеризует уже фактическое состояние, но не правовую способность.

Английский ученый Г. Лаутерпахт еще в 1950 г. в изданной в Лондоне книге "Международное право прав человека" отмечал, что в международном праве отсутствуют нормы, которые препятствовали бы индивидам приобретать права, предоставляемые обычным или договорным международным правом. Позднее, в 1980 г., уругвайский юрист Э. Х. Аречага, являвшийся в течение ряда лет председателем Международного Суда ООН, высказывая подобную мысль, признавал возможность предоставления межгосударственными договорами индивидам определенных прав, а также международных средств защиты этих прав*.

* По его словам, "реальным доказательством международной правосубъектности индивида явилось бы предоставление ему не только определенных прав и привилегий, но и средств для обеспечения их принудительного осуществления и соблюдения, а также возможностей защиты этих прав от своего собственного имени, без посредничества государства" (Хименес де Аречага Э. Современное международное право. М., 1983. С. 259). Сегодня мы наблюдаем именно такую реальность.

Нынешнее состояние международного права позволяет констатировать прямое включение в договоры норм, ориентированных на индивида. Они касаются как устанавливаемых договорами прав человека, так и его обязанностей и ответственности. Первичными были как раз нормы об ответственности; конкретно речь шла о международной уголовной ответственности определенных лиц за военные преступления, за преступления против мира и человечности.

И в наше время актуальное значение имеет завершение разработки проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества международного акта, нормы которого будут содержать юридическую оценку действий лиц с соответствующей регламентацией. А утвержденный в мае 1993 г. Советом Безопасности ООН Устав (Статут) Международного трибунала уже применяется в конкретных правонарушениях, связанных с судебным преследованием лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии.

Значительную роль в регламентации правоотношений с участием индивидов-правонарушителей играют международные конвенции о предотвращении и наказании преступлений международного характера. Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 15) связывает возможность признания лица виновным в совершении преступления в соответствии не только с внутригосударственным законодательством, но и с международным правом.

Что же касается роли международных договоров в непосредственной регламентации индивидуальных прав и свобод, то можно констатировать неуклонное расширение круга международно-правовых норм, предоставляющих индивидам юридические возможности их обеспечения и защиты ("право на правовую защиту"). Право обращения отдельных лиц в соответствии с международными договорами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, с чем связаны соответствующие правоотношения этих лиц с наделенными необходимой компетенцией органами, сегодня признается как международно-правовыми актами, так и Конституцией Российской Федерации.

Возрастает число договоров, содержание которых касается обеспечения прав человека в таких сферах деятельности, как гражданские, семейные, трудовые и тому подобные правоотношения, правоотношения в связи с оказанием правовой помощи, в области образования, налогообложения, социального обеспечения, а также правоотношения, гарантирующие защиту жертв войны в период вооруженных конфликтов. Так, договоры о правовой помощи по гражданским, семейным делам конкретно определяют правомочия индивидов. В договорах об избежании (устранении) двойного налогообложения доходов и имущества отмечается, что они применяются к лицам, перечень которых здесь же уточняется. В Женевских конвенциях о защите жертв войны и в дополнительных протоколах к ним прямо говорится об их применении ко всем лицам, которые находятся под защитой этих документов.

Непосредственные правовые отношения с участием индивидов на международном уровне предусмотрены в договорных актах, закрепляющих и регламентирующих право обращения индивида в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод с Протоколом № 11 и ряд других). Аналогичное право личности зафиксировано в ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

Литература

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

- Вельяминов Г. М. Международная правосубъектность // Сов. ежегодник международного права. 1986. М., 1987.
- Власова Л. В. Правопреемство государств в отношении договоров. Минск, 1982.
- Захарова Н. В. Индивид субъект международного права // Советское государство и право. 1989. № 11.
- Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 1.
- Корецкий В. М. Декларация прав и обязанностей государств. Киев, 1962 (см. также: Корецкий В. М. Избр. труды. Кн. 1. Киев, 1990).
- Курдюков Г. И. Государства в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979.
- Малинин С. А., Ковалева Т. М. Правосубъектность международных организаций // Правоведение. 1992. № 5.
- Международная правосубъектность / Отв. ред. Д. И. Фельдман. М., 1971.
- Моджорян Л. А. Основные права и обязанности государств. М., 1965.
- Признание в современном международном праве (Признание новых государств и правительств) / Под ред. Д. И. Фельдмана. М., 1975.
- Пустогаров В. В. Международные связи субъектов Российской Федерации и их правовое регулирование // Государство и право. 1994. № 7.
- Тиунов О. И. Нейтралитет в международном праве. Пермь, 1968.
- Толстых В. Л. Конституционно-правовые основы международной деятельности субъектов Российской Федерации. Новосибирск, 1997.
- Труженникова Л. Т. Доктрина международного права о правовом положении физического лица // Московский журнал международного права. 1994. № 4.
- Фельдман Д. И., Курдюков Г. И. Основные тенденции развития международной правосубъектности. Казань, 1974.
- Черниченко С. В. Личность и международное право. М., 1974.
- Шинкарецкая Г. Г. Проблема правопреемства и границы Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1995. № 4.

Глава 4

Нормы международного права

§ 1. Понятие норм международного права

Нормы международного права – это общеобязательные правила деятельности и взаимоотношений государств или иных субъектов. Для норм международного права, так же как и для других правовых норм, характерно то, что это правила поведения общего характера, рассчитанные на неоднократное применение и обеспечиваемые в процессе реализации соответствующими принудительными мерами.

Вместе с тем международно-правовые нормы обладают рядом особенностей, позволяющих выделить их в отдельную правовую систему. Это: 1) предмет регулирования – межгосударственные отношения и связанные с ними отношения других субъектов; 2) порядок создания – согласование позиций государств; 3) форма закрепления (существования) – соответствующая согласительному характеру содержания правил поведения (договор, обычай, акты международных конференций и международных организаций); 4) обеспечение реализации, как правило, самими государствами – создателями норм индивидуально или коллективно, в том числе посредством созданных ими международных организаций и органов, при этом особое значение имеют меры, содействующие добровольной реализации норм.

§ 2. Создание норм международного права

В сфере международных отношений отсутствуют специальные нормотворческие органы. Нормы международного права создаются самими субъектами, прежде всего государствами. Создание норм международного права представляет процесс согласования воли (позиций) государств, включающий две стадии: 1) достижение согласия относительно содержания правила поведения; 2) взаимообусловленное волеизъявление государств относительно признания правила поведения обязательным.

Формирование позиции государства начинается с осознания своих интересов и потребностей, а также понимания возможности защитить (удовлетворить) их с помощью других государств или совместно с ними.

Термин "позиция" может иметь два значения: во-первых, это общий подход, перспективная цель (например, запрещение всех испытательных взрывов ядерного оружия); во-вторых, интересы (требования) государств при подготовке данного соглашения (например, запрещение испытаний ядерного оружия в трех средах).

В процессе создания норм международного права согласовываются позиции – требования, разумеется, с учетом возможности продвижения к достижению конечной цели.

Позиции государств могут совпадать полностью или в главном. Они могут не совпадать в деталях или в своей основе*.

* Позиции государств относительно удовлетворения их потребностей и защиты интересов путем заключения международного соглашения всегда совпадают, иначе они избрали бы какой-то другой путь решения своих проблем.

Если позиции государств совпадают (тождественны), то в их согласовании уступках, компромиссах нет необходимости. Позиции государств формулируются в виде правил поведения и фиксируются в договоре или ином акте. При несовпадении позиций государств для достижения приемлемого баланса уступки и компромиссы неизбежны.

Объем и качество информации о предмете соглашения, оценка и прогнозирование развития отношений между государствами залог успеха формирования потенциально согласуемых позиций государств. Диаметрально противоположные позиции вряд ли могут быть согласованы или даже представлены для согласования.

Каждое государство стремится к тому, чтобы его интересы были максимально отражены в норме права. Однако если оно будет настаивать на своей и только своей позиции, соглашение не будет достигнуто. Отказ государства от какой-то части своих требований вообще (уступка) или в связи с соответствующим отказом других государств (компромисс) означает лишь отказ от защиты (удовлетворения) части своих интересов посредством данного конкретного соглашения. Это отказ ради достижения соглашения. Общий же подход к решению проблемы может оставаться неизменным.

В соглашении достигнутое тождество позиций закрепляется в виде совпадающих прав и обязанностей государств участников соглашения, баланс в виде сочетания их прав и обязанностей, В последнем случае происходит своеобразное распределение поручений: одно государство (одна группа государств) наделяется одними правами и обязанностями, другое государство (другая группа) другими. Коллективными усилиями достигается желаемый результат.

Запрет на испытательные взрывы ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, предусмотренный Договором о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г., распространяется однозначно на все государства, участвующие в Договоре.

Договором же о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. обязательства государств, обладающих ядерным оружием, имеют иное содержание, чем обязательства государств, не обладающих таким оружием, однако добросовестное исполнение каждым государством своих обязательств обеспечивает достижение общей цели договора предотвращение распространения ядерного оружия.

Две стадии международного нормотворческого процесса могут быть неразрывны во времени. Если договор вступает в силу с момента подписания, то его подписание это одновременно и согласие с содержанием правил поведения, зафиксированных в нем, и признание этих правил в качестве обязательных, т. е. правовых норм. То же можно сказать в отношении договоров, заключенных в виде обмена документами (нотами, письмами), актов международных организаций и конференций, принимаемых путем голосования или консенсуса (если государства выразили намерение считать их юридически обязательными).

В тех случаях, когда требуется специальная процедура выражения согласия государства на обязательность правил поведения (ратификация, утверждение-принятие), разрыв во времени между первой и второй стадиями может быть значительным, достигая порой нескольких лет*.

* Так Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (23 мая 1969 г. дата выражения согласия с правилами поведения, зафиксированными в Конвенции) вступила в силу 27 января 1980 г. (для СССР в 1986 г.), договор между СССР и США об ограничении подземных испытаний ядерного оружия от 3 июля 1974 г. вступил в силу 11 декабря 1990 г., Конвенция ООН по морскому праву, открытая для подписания 10 декабря 1982 г. (в тот же день подписанная от имени СССР), вступила в силу 16 ноября 1994 г. (для Российской Федерации апреля 1997 г.).

Специфика создания обычных норм международного права заключается в том, что правила поведения складываются в результате единообразной деятельности государств, их устойчивой практики. Таким же образом правила поведения признаются в качестве обязательных (*opinio juris*).

Факт рождения договорной нормы (или иной документально закреплённой нормы) четко фиксируется. Для установления наличия и выявления содержания обычной нормы необходимо изучение деятельности государств. Обычай обязан своим происхождением сложившейся практике, но вместе с тем он обращен в будущее, в котором может быть реализовано его регулирующее предназначение.

§ 3. Виды норм международного права

Международно-правовые нормы неоднородны по содержанию и форме. Их можно классифицировать по различным основаниям.

По форме нормы международного права делятся на два вида: документально закреплённые и существующие без фиксации в каком-либо правовом документе (акте).

Документально закреплённые нормы представляют собой установленные и зафиксированные (словесно оформленные) в определенном акте правила. К ним относятся договорные нормы и нормы, содержащиеся в актах международных конференций и международных организаций. Различие между этими нормами обусловлено различием между правовыми нормативными актами, их фиксирующими.

Договор-акт, исходящий от государств-участников, распространяет свое действие на каждое участвующее в нем государство. Права и обязанности по договору адресуются как бы от одного государства другому.

Акты международной конференции или организации и закрепленные в них права и обязанности исходят от коллективного органа (общего собрания) государств, но распространяют свое действие на каждое государство-участника в отдельности. Воля государств, воплощенная в нормах этих актов, в большей мере, чем в договоре, утрачивает свою персонифицированность. И переговорно-договорная процедура создания норм, и сами правовые акты (документы) наилучшим образом отвечают современному характеру развития международных отношений.

К нормам, документально не закрепленным, относятся обычные международно-правовые нормы. Они формируются и подтверждаются (признаются обязательными) практикой субъектов и существуют в практике. Словесное выражение они обретают в правоприменительных актах – решениях судебных, арбитражных и других правоприменительных органов, в заявлениях и нотах государств, в резолюциях международных организаций.

Они могут стать договорными в результате кодификации. Однако если не все участники обычной нормы присоединились к кодифицирующему договору, то одна и та же норма может быть для одних государств (участников договора) договорной, а для других оставаться обычной (например, положения Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. или Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. для неучаствующих государств сохраняют силу обычных норм).

Возможна и иная ситуация: правило поведения, документально зафиксированное, признается в качестве обязательного не в форме явно выраженного на то согласия, а посредством практических действий, т. е. обычным путем (например, признание положений договора обязательными не участвующими в нем государствами или действие в соответствии с положениями актов международных организаций или конференций, которые принимались как акты-рекомендации).

В зависимости от предмета регулирования различаются:

- нормы относительно порядка заключения, реализации и исполнения международных договоров

- право международных договоров; нормы, определяющие правовое положение космического пространства, Луны и других небесных тел,

- космическое право; нормы, предусматривающие меры по обеспечению международного мира и безопасности,

- право международной безопасности и т. д.

По субъектно-территориальной сфере действия нормы международного права можно разделить на универсальные и локальные.

Универсальные нормы – это нормы, регулирующие отношения, объект которых представляет всеобщий интерес, и признанные подавляющим большинством или всеми государствами.

Признаки, присущие универсальным нормам, объединены причинно-следственной связью. Нормы признаются большинством или всеми государствами потому, что в объекте регулируемых ими отношений заинтересованы все государства.

Универсальные нормы международного права составляют его основу, регулируя важнейшие сферы международных отношений. К их числу относятся нормы, содержащиеся в таких договорах, как Устав Организации Объединенных Наций, Венская конвенция о дипломатических сношениях, Международные пакты о правах человека, Женевские конвенции о защите жертв войны и др.

Среди универсальных норм особое место занимают императивные нормы *jus cogens* (юс когенс), что можно перевести как "неоспоримое право". Согласно ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров *jus cogens* это норма общего международного права, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

Недопустимость отклонения от нормы *jus cogens* обусловлена характером объекта регулируемых ею отношений, который представляет интерес для всего международного сообщества, т. е. своеобразного всемирного объединения взаимодействующих между собой государств. Нарушение этой нормы влечет или может повлечь причинение ущерба правам и интересам всех государств. Она обладает высшей юридической силой, и договор считается ничтожным, если в момент заключения он противоречит такой норме.

При возникновении новой нормы *jus cogens* существующие договоры, которые противоречат ей, становятся недействительными, их действие прекращается.

К такого рода нормам относятся прежде всего нормы-принципы международного права: неприменения силы и угрозы силой, мирного разрешения споров, невмешательства во внутренние дела, добросовестного выполнения международных обязательств и др.

Принципы международного права в системе международно-правовых норм занимают особое место, обладая комплексом присущих им признаков:

. Это наиболее важные, коренные нормы, международного права, являющиеся нормативной основой всей международно-правовой системы. На них базируется взаимодействие субъектов в процессе создания и реализации норм международного права. Они пронизывают содержание всех существующих норм.

. Принципы международного права являются наиболее общими нормами. Их содержание многогранно; оно раскрывается посредством, конкретизирующего нормотворчества. Закрепленные в общем виде в Уставе ООН принципы международного права детализируются рядом международно-правовых актов, прежде всего Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, 1970 г., Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Парижской хартией для новой Европы 1990 г. и др.

В Декларации о принципах международного права 1970 г. подчеркивается, что прогрессивное развитие и кодификация принципов будут способствовать обеспечению их более эффективного применения в рамках международного сообщества.

. Принципы являются общепризнанными нормами, обязательными для всех государств. Устав ООН провозглашает в ст. 2 комплекс принципов в качестве обязательных для государств членов Организации, оговаривая в п. б этой статьи, что "организация обеспечивает, чтобы государства, которые не являются ее членами, действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания международного мира и безопасности".

. Принципы это императивные нормы *jus cogens*, обладающие высшей юридической силой. Все другие нормы должны им соответствовать. Такое качество принципов позволяет обеспечить стабильность международного правопорядка и международную законность.

. Принципы имеют универсальную сферу действия, определяют содержание и методы сотрудничества государств как в традиционных, так и в новых областях межгосударственных отношений (например, в исследовании и использовании космического пространства, в применении ядерной энергии в мирных целях).

. Принципы международного права взаимообусловлены, имеют комплексный характер. В Декларации о принципах международного права 1970 г. указывается, что при толковании и применении принципы являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов. ,

Локальные нормы это нормы, регулирующие отношения в рамках определенной группы государств, а также между двумя или несколькими государствами. Объект отношений, регулируемых локальными нормами, представляет интерес прежде всего для определенных государств, на взаимосвязи которых эти нормы и распространяют свое действие.

Понятием "локальные нормы" охватываются как двусторонние, так и многосторонние, но не имеющие характера всеобщности нормы, которые в свою очередь подразделяются на региональные (они связывают государства, расположенные в одном географическом районе) и нерегиональные (они регулируют отношения между несколькими государствами находящимися в разных районах).

Локальные нормы позволяют учитывать местные условия, специфические интересы государств. Вместе с тем очевидно их взаимодействие с универсальными нормами, проявляющееся в том, что они могут быть использованы для конкретизации содержания более общих норм и обеспечения эффективности их действия. Отдельные локальные нормы обладают своего рода универсальным эффектом (таковы положения Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г., о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 и 1993 гг. и др.).

В зависимости от функционального назначения нормы международного права делятся на регулятивные и охранительные (обеспечительные).

Регулятивные нормы устанавливают конкретные права и обязанности субъектов (например, обязательства государств участников ОБСЕ уведомлять о военных учениях и приглашать на них наблюдателей, право государств обмениваться дипломатическими представительствами). Охранительные (обеспечительные) нормы призваны гарантировать реализацию регулятивных норм (нормы ст. 41 и 42 Устава ООН о принудительных мерах, применяемых по решению Совета Безопасности ООН).

По характеру субъективных прав и обязанностей различаются обязывающие нормы, фиксирующие обязательство совершить указанные действия (например, оповестить о ядерной аварии); запрещающие предписывающие воздерживаться от признанных противоправными действий (например, не производить бактериологическое оружие), управомочивающие (например, признание права каждого государства на исследование и использование космического пространства).

Как и в общей теории права, принято разграничивать императивные нормы, содержащие категорические предписания (таковы помимо известных норм *jus cogens* договорные положения о нераспространении ядерного оружия, о сотрудничестве в борьбе с преступлениями международного характера и т. д.), и диспозитивные, представляющие собой правила, применимые при отсутствии иной договоренности (например, положение ст. 15 Конвенции ООН по морскому праву о срединной линии при делимитации территориального моря, если между государствами нет соглашений об ином).

Наконец, применяется деление норм на материальные, устанавливающие права и обязанности участников правоотношений, и процессуальные, регламентирующие организационно процедурные аспекты реализации материальных норм (например, порядок деятельности международных органов, судебных учреждений, согласительных комиссий и т. п.).

§ 4. Иерархия норм международного права

Нормы международного права не всегда находятся на одном уровне с точки зрения их юридической силы. Этот уровень не зависит от формы закрепления правил поведения. И договорные нормы, независимо от наименования договоров, и обычные, и нормы, содержащиеся в актах международных организаций и актах международных конференций, все они обладают одинаковой юридической силой, если лежащее в их основе соглашение государств (или иных субъектов) выражает равнозначные интересы и потребности.

Когда соглашение базируется на общих интересах и потребностях всех или подавляющего большинства государств либо когда это касается особо важного предмета регулирования, государства в результате взаимной договоренности придают соответствующим нормам особое юридическое значение.

Относительно юридической силы такого важнейшего универсального договора, как Устав ООН, в ст. 103 Устава сказано:

"В том случае, когда обязательства членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу".

Локальные нормы в принципе должны соответствовать универсальным. Однако это не значит, что локальная норма должна быть точной копией универсальной. В таком случае в локальных нормах не было бы смысла, так как они не позволяли бы учесть условия конкретных государств (региональную и иную специфику). Вопрос о пределах отступления должен решаться в зависимости от содержания норм. Правило о преимуществе специального закона перед общим применимо и к международно-правовым нормам. Вместе с тем специализация не должна затрагивать права и интересы других государств — участников универсального договора, противоречить его цели, т. е. приводить к несовместимости локального и универсального договоров.

Недопустимо, например, заключение двустороннего договора об оказании помощи какому-либо третьему государству в производстве ядерного оружия, поскольку это запрещено Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г., и такое отступление является нарушением Договора.

Другой пример. Согласно Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., консульское должностное лицо может быть подвергнуто задержанию или аресту в случае преследования за совершение тяжкого преступления или исполнения вступившего в законную силу приговора суда (п. 1 ст. 43). В двусторонних консульских соглашениях закрепляется либо это положение в неизменном виде, либо иное, например, полное освобождение консульских должностных лиц от уголовной юрисдикции государства пребывания. Иное, чем в Венской конвенции о консульских сношениях, регулирование касается двусторонних отношений и не затрагивает интересы других государств-участников.

Среди локальных норм можно выделить нормы, обладающие преимущественной силой по отношению к другим локальным нормам. Это нормы, которые регулируют наиболее важные стороны международной жизни нескольких (или даже двух) государств, определяют основные направления их взаимоотношений, а потому последующие нормы должны создаваться на их основе и им соответствовать. Так, в ст. 16 Договора об основах межгосударственных отношений между РСФСР и Литовской Республикой от 29 июля 1991 г. предусматривается, что Стороны "будут заключать дополнительные соглашения на основе принципов, сформулированных в настоящем Договоре". Согласно ст. 8 Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. "государства-участники обязуются не заключать международные соглашения, несовместимые с настоящим Договором".

Таким образом, иерархия норм международного права не означает, будто одни нормы обязательны, а другие нет. Подчиненность это не что иное, как совместимость одних норм с другими. В частности, требование соответствия локальных норм универсальным нормам международного права отражает необходимость согласования интересов нескольких государств с интересами сообщества государств, что способствует укреплению международного правопорядка.

§ 5. Кодификация международного права

Кодификация это официальная систематизация действующих международно-правовых норм и разработка новых норм в соответствии с предметом регулирования с целью создания внутренне согласованных крупных правовых актов или их комплексов.

Задачи кодификации: а) приведение действующего международного права в соответствие с потребностями данного периода развития общественных отношений; б) дополнение его новыми правовыми нормами, потребность в которых назрела;

в) исключение устаревших норм и устранение противоречий между отдельными нормами; г) объединение норм данной сферы (отрасли, института) в системный нормативный комплекс.

Кодификация неизбежно сопровождается нормотворчеством, т. е. прогрессивным развитием международного права.

При кодификации учитываются практика реализации норм международного права, решения судебных и иных органов, рекомендации науки, прогнозы в отношении тенденций развития международных отношений и международно-правового регулирования. Кодификация один из способов совершенствования международного права, обеспечения его эффективности.

Особое значение имеет кодификация для повышения эффективности обычных норм международного права посредством их преобразования в договорные нормы. Интересным примером кодификации является принятие Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в рамках которой объединены в единый согласованный документ действующие (не устаревшие на момент подписания Конвенции) нормы Женевских конвенций по морскому праву 1958 г., получили договорное воплощение обычные нормы, разработаны новые положения, посвященные ранее не урегулированным вопросам, режим исключительной экономической зоны, режим Района (дна морей и океанов за пределами национальной юрисдикции) и его ресурсов, порядок морских научных исследований и т. д.

Кодификация норм международного права всегда осуществляется на официальном уровне либо государствами посредством созыва специальных международных конференций, либо в рамках международных организаций.

Полномочия Генеральной Ассамблеи ООН по организации исследований и даче рекомендаций в целях поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации (ст. 13 Устава ООН) осуществляются с помощью специально создаваемых временных или постоянных органов. Особое место среди них занимает Комиссия международного права. Подготовленные ею проекты кодификационных актов либо одобряются на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, либо для этой цели по решению Генеральной Ассамблеи созываются международные конференции. В рамках ООН были подготовлены такие кодификационные договоры, как Женевские конвенции по морскому праву, Венские конвенции о дипломатических сношениях, о консульских сношениях, о праве международных договоров и др.

Результатом кодификации является один или комплекс кодификационных актов, наиболее подходящей формой которых является договор как явно выраженное соглашение (Женевские конвенции о защите жертв войны, Венские конвенции о правопреемстве в отношении международных договоров и в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, Конвенция ООН по морскому праву и др.). Кодификационным актом может быть также акт международной организации (Декларация о принципах международного права... 1970 г.).

Кодификационный акт не является автоматически обязательным, так как в нем содержатся уже действующие и, следовательно, обязательные нормы права. Необходимо согласие государств на его обязательность посредством ратификации или в иной форме. Это объясняется рядом причин: 1) круг участников прежде действовавших норм вследствие их закрепления в кодификационном акте может измениться (для государств, не участвующих в кодификационном акте, они остаются обычными, для других становятся обычно-договорными, для третьих только договорными, поскольку в качестве обычных они их не признавали); 2) кодификационный акт неизбежно включает новые нормы, некоторые ранее действовавшие могут быть существенно изменены; 3) четко выраженное согласие необходимо во избежание неопределенности и возникновения споров в процессе реализации.

Кодификационный акт представляет собой единый официальный документ либо комплекс взаимно согласованных документов. Другой способ систематизации права инкорпорация, т. е. соби́рание в определенном порядке (предметном, хронологическом) действующих нормативно-правовых актов и их издание в виде сборников.

Официальная инкорпорация осуществляется компетентными государственными органами. Так, Министерство иностранных дел СССР систематически выпускало "Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами" (с 1982 г. "Сборник международных договоров СССР"), после прекращения существования СССР его издание было продолжено Министерством иностранных дел Российской Федерации, но, к сожалению, приостановлено. Министерством юстиции РФ подготовлен и опубликован в 1996 г. "Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи". Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО издала в 1993 г. сборник "Международные нормативные акты ЮНЕСКО".

Официальная инкорпорация практикуется и в рамках международных организаций: Секретариат Организации Объединенных Наций публикует "Treaty Series"; Исполнительный секретариат Содружества Независимых Государств "Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ"; в рамках Совета Европы издается "Европейская договорная серия".

Неофициальная инкорпорация используется в учебно-методических целях или в информационных целях. В качестве примеров можно назвать сборники документов: "Международное право в документах" (М., 1982), "Международное публичное право". Сб. документов. В двух томах. (М., 1996), "Действующее международное право". Сб. документов. В трех томах. (М., 1996).

Литература

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

Вельяминов Г. М. О понятии нормы международного права // Сов. ежегодник международного права. 1971. М., 1973.

Даниленко Г. М. Обычай в современном международном праве. М., .1988.

Лихачев В. Н. Установление пробелов в современном международном праве. Казань, 1989.

Лукашук И. И. Механизм международно-правового регулирования. Киев,1980.

Лукашук И. И. Обычные нормы современного международного права // Московский журнал международного права. 1994. №2.

Лукашук И. И. Международное "мягкое" право // Государство и право. 1994. № 8 .

Мионов Н. В. Международное право: нормы и их юридическая сила. М., 1980.

Мовчан А. П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972.

Общепризнанные нормы в современном международном праве / Отв. ред. Н. Н. Ульянова. Киев, 1984.

Пушмин Э. А. О понятии основных принципов современного общего международного права // Сов. ежегодник международного права. 1978. М.,1980.

Суворова В. Я. Локальные нормы международного права // Правоведение. 1973. № 6.

Талалаев А. Н. Общепризнанные принципы и нормы международного права (конституционное закрепление термина) // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1997. № 3.

Черниченко С. В. Нормы международного права, их структуры // Сов. ежегодник международного права. 1979. М., 1980.

Черниченко С. В. Нормы международного права, их создание и особенности их структуры // Сов. ежегодник международного права. 1979. М.,1980.

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

Глава 5

Источники международного права

§ 1. Понятие и виды

Источники международного права представляют собой установленные государствами в процессе правотворчества формы воплощения согласованных решений, формы существования международно-правовых норм.

К источникам международного права приложимы основные характеристики источников права в общей теории права. Однако в отличие от внутригосударственного права международное право не имеет таких конституционных норм или специальных актов, в которых дается перечень нормативных актов в привязке к компетенции принимающих их органов государства.

Сами государства, международные организации и (в предусмотренных случаях) некоторые другие субъекты, согласуя свои интересы, определяют не только содержание международно-правовых норм, но и внешнюю форму их существования. Надлежащая оценка источников международного права обусловлена реальными процессами нормотворческой деятельности.

Презумпция разнообразия источников международного права присуща Уставу Организации Объединенных Наций, в преамбуле которого выражена решимость народов Объединенных Наций "создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права". Если бы разработчики Устава, а в их числе были выдающиеся юристы-международники, основывали свое суждение исключительно на практике того времени (1945 г.), то им достаточно было добавить к договорам международные обычаи. Они же явно формулировали текст с ориентацией на перспективу, не связывая государства в их решениях.

Можно сослаться также на авторитетный документ, подготовленный Комиссией международного права ООН, проект статей об ответственности государств. Согласно ст. 17 проекта международно-противоправным считается деяние, нарушающее международное обязательство, "независимо от обычного, договорного или иного происхождения этого обязательства"*.

* Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии. 6 мая – июля 1996 г. ООН. Нью-Йорк, 1996. С. 133.

Традиционно сложились и на протяжении веков применялись два источника международного права – международный договор и международный обычай. Их широчайшее распространение в практике международных отношений – с учетом, естественно, того уже отмеченного обстоятельства, что кодификация и прогрессивное развитие международного права сопровождаются вытеснением обычая из большинства сфер регулирования и его заменой договором, – породило представление о том, что только они являются и способны быть источниками международного права.

Между тем дипломатическая практика государств, деятельность проводимых государствами международных конференций, функционирование международных межправительственных организаций свидетельствуют о рождении новых форм воплощения международно-правовых норм в виде актов международных конференций и совещаний и актов международных организаций. Имеются в виду не все такого рода акты, ибо в принципе документы конференций, совещаний, организаций имеют декларативный либо рекомендательный характер, а именно те акты, которые принимаются в целях установления и закрепления новых правил поведения и взаимоотношений государств, самих международных организаций, а также других субъектов.

Естественно, такие акты должны отвечать общим началам процесса нормообразования, т. е. в них государства должны выражать свои согласованные решения относительно как содержания, так и юридического значения фиксируемых положений именно как правовых норм.

Такие акты должны также соответствовать признанным условиям их действительности: во-первых, они не могут противоречить основным принципам международного права, императивным нормам *jus cogens*; во-вторых, они распространяются, как правило, лишь на те государства и международные организации, которые приняли их.

При рассмотрении вопроса об источниках международного права существенное значение имеет ст. 38 Статута Международного Суда ООН, согласно которой Суд при решении споров "на основании международного права" применяет международные конвенции (т. е. договоры), международные обычаи, так называемые общие принципы права, признанные цивилизованными нациями*, а также "судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм". Как видно, здесь наряду с источниками международного права упомянуты судебные решения и научные концепции, которые нормативными документами не являются. Не случайно в самом тексте статьи они именуется вспомогательным средством для определения правовых норм, т. е. ориентиром при толковании, но не средством (или формой) закрепления норм. Такое пояснение необходимо потому, что в некоторых изданиях можно встретить утверждение, что в указанной статье перечислены источники международного права, признаваемые всеми государствами, причем в дальнейшем изложении воспроизводится истинное значение слов о вспомогательном средстве.

Толкование формулировки об "общих принципах" в литературе неоднозначно: одни ученые понимают их как традиционные юридические постулаты, известные еще римскому праву (например, закон не имеет обратной силы, специальный закон имеет преимущество перед общим законом, договоры должны соблюдаться и т. д.); другие склоняются к отождествлению общих принципов с основными принципами международного права (см.: Корецкий В. М. "Общие принципы права" в международном праве // К-рецкий В. М. Избр. труды. Кн. 2. Киев, 1989. С. 165).

Таким образом, применительно к современному состоянию международного правового регулирования можно констатировать существование четырех разновидностей источников международного права: международные договоры, международные обычаи, акты международных конференций, акты международных организаций и международных органов.

В систему международно-правового регулирования наряду с источниками, т. е. нормативными юридическими актами и обычаями, входят правоприменительные акты, исходящие от самих государств и международных организаций, а также от международных и национальных судебных учреждений, иных организаций и органов, в том числе на уровне отдельных государств.

Внутригосударственные законы не рассматриваются как источники международного права, поскольку они выражают интересы отдельного государства, принимаются и действуют в пределах его внутренней компетенции. Однако их содержание не безразлично для международно-правового регулирования. Во-первых, определенные законы, соответствующие закономерностям межгосударственного общения, оказывают позитивное влияние на создание новых норм международного права. Во-вторых, наличие в нескольких или многих государствах родственных по содержанию законов в сфере, близкой к предмету международно-правового регулирования, может свидетельствовать о становлении международного обычая,

признаваемого государствами. В-третьих, в процессе взаимного общения государства должны уважать законы друг друга, затрагивающие вопросы такого общения и не противоречащие общепризнанным принципам и нормам международного права, соизмерять свои действия с этими законами. В-четвертых, надлежащая реализация многих международно-правовых норм обусловлена согласованными и взаимодействующими с ними национальными законами.

§ 2. Международный договор — основной источник международного права*

* См. Гл. 12 "Право международных договоров".

Международный договор определяется Венской конвенцией о праве международных договоров как "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" (имеется в виду практика использования таких наименований, как "договор", "конвенция", "соглашение", "протокол", "устав" и т. д., при этом учитывается значение термина "договор" как родового понятия для всех нормативных актов в договорной форме). Аналогичное определение международного договора дано в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (естественно, с учетом своеобразия сторон в таких договорах).

Венская конвенция о праве международных договоров пре-зюмирует возможность заключения договоров между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, из чего следует, что сторонами международных договоров могут быть не только государства и международные организации. Тот факт, что эти договоры не входят в сферу применения данной Конвенции, не затрагивает их юридической силы.

Конвенция не исключает возможности заключения международных соглашений "не в письменной форме", т. е. устных (так называемых джентльменских) соглашений, но они, скорее, относятся к былым временам, чем к современности.

Международный договор может, как это и предусмотрено в Конвенции, представлять собой не один, а несколько взаимосвязанных документов. Нередко к основному договору дается дополнение в виде протокола или приложений, которые расцениваются как его составные части.

Известны случаи заключения комплекса договоров, каждый из которых считается самостоятельным источником международного права, но их толкование и реализация предполагают согласованное действие.

Интересен в этом плане пример заключения Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности от 8 декабря 1987 г. Одновременно с Договором были приняты в качестве приложений к нему меморандум и два протокола. В дальнейшем были подписаны три соглашения между СССР и США, конкретизирующие отдельные положения Договора, и тринадцать "сопутствующих" соглашений, в которых одной из Сторон являлись либо СССР, либо США, а их контрагентами выступали иные государства, на территории которых в то время были размещены подлежащие ликвидации ракеты.

Своеобразным комплексом можно считать договорные акты по морскому праву Конвенцию ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., Соглашение об осуществлении части XI данной Конвенции от 29 июля 1994 г. и Соглашение об осуществлении положений этой Конвенции, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, от 4 декабря 1995 г.

Международный договор характеризуется как основной источник международного права благодаря трем обстоятельствам. Во-первых, договорная форма позволяет достаточно четко сформулировать правомочия и обязательства сторон, что благоприятствует толкованию и применению договорных норм. Во-вторых, договорным регулированием охвачены ныне все без исключения области международных отношений, государства последовательно заменяют обычаи договорами. В-третьих, договоры наилучшим образом обеспечивают согласование и взаимодействие международных норм и норм внутригосударственного законодательства. Вполне закономерно государства, заключая Венскую конвенцию о праве международных договоров, признали "все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе".

Особое значение приобрели общие многосторонние договоры, призванные регулировать отношения, которые представляют интерес для международного сообщества государств в целом. Подлинная эффективность таких договоров обусловлена закреплением права участия в них всех государств без какой бы то ни было дискриминации и обеспечением реальной универсальности таких договоров.

Известны энергичные усилия нашего государства в сотрудничестве со многими государствами по расширению круга участников Договора о нераспространении ядерного оружия. Некоторые государства уклоняются от участия в Международных пактах о правах человека, несмотря на призывы к достижению их подлинной универсальности.

Для Российской Федерации вопрос о договорах как источниках международного права в современной ситуации имеет специфический характер, поскольку после прекращения существования СССР термином "международные договоры Российской Федерации" охватывают три категории договоров: 1) договоры, заключенные непосредственно Российской Федерацией как самостоятельным субъектом международного права; 2) договоры, заключенные Союзом ССР, вступившие в силу в период существования СССР и воспринятые Российской Федерацией в порядке правопреемства (большинство действующих договоров относится к этой группе); 3) договоры, подписанные от имени СССР, но не вступившие в свое время в силу ввиду незавершенности предусмотренной для этого процедуры и ратифицируемые уже от имени Российской Федерации*.

* Если быть предельно точным, то следует иметь в виду и те договоры России, заключенные царским правительством и в порядке правопреемства воспринятые советским правительством, которые сохраняют юридическую силу и регулирующее значение.

§ 3. Международный обычай

Характеристика этого источника международного права дана в упомянутой выше ст. 38 Статута Международного Суда ООН: международный обычай "доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы".

Обычай приобретает юридическое значение в результате однородных или идентичных действий государств и определенным образом выраженного ими намерения придать таким действиям нормативное значение. Длительная повторяемость, т. е. устойчивая практика, это традиционное основание признания обычая как источника права (таково, например, становление в качестве источника обычая в отношении исторических заливов государств). Однако возможно рождение обычая в качестве источника права в короткий промежуток времени (так случилось с почти мгновенным признанием государствами свободы использования космического пространства, позднее получившей договорное закрепление).

Специфика международно-правового обычая заключается в том, что он не представляет собой, в отличие от договора, официального документа с явно выраженными формулировками правил, однако это ни в коей мере не свидетельствует о "призрачности" обычая. Он фиксируется во внешнеполитических документах государств, в правительственных заявлениях, в дипломатической переписке, обретая зримые очертания, хотя и не столь формализованные, как в договоре, ввиду чего уяснение его содержания является более сложным и противоречивым.

Международное право не дает оснований для предположения о различной юридической силе обычая и договора в пользу договора. Договор и обычай в равной мере обязательны для тех государств (субъектов вообще), на которые они распространяются.

Поскольку при переходе от обычая к договору новый источник заменяет прежний только для участвующих в договоре государств типичны ситуации, когда по одному и тому же вопросу применяются одновременно оба источника и международный договор, и международный обычай, но каждый применительно к "своей" группе государств. Например, правила, регламентирующие дипломатические иммунитеты, проистекают из Венской конвенции о дипломатических сношениях для участвующих в ней государств и из многовекового обычая для государств, не участвующих по каким-либо причинам в Конвенции.

При этом во многих договорах формулируется положение о сохранении и дальнейшем применении обычаев по вопросам, не решенным в договорах. Так, в преамбуле Венской конвенции о дипломатических сношениях подтверждается, что нормы международного обычного права будут продолжать регулировать вопросы, прямо не предусмотренные положениями настоящей Конвенции".

При сопоставлении договора и обычая как источников международного права следует иметь в виду, что договор концентрирует определенную совокупность тематически однородных норм, а обычай это почти всегда одна норма, вследствие чего понятия обычая как нормы и обычая как источника права переплетаются.

§ 4. Акты международных конференций

Международные (межгосударственные) конференции завершаются, как правило, принятием итоговых документов, юридическая природа которых различна.

. Конференция, созванная специально для разработки международного договора, завершается одобрением резолюции (иного акта) о принятии договора и открытии его для подписания государствами. В этом случае резолюция имеет лишь разовое, процедурное значение, а источником становится договор как результат действий государств по его подписанию, ратификации, введению в действие.

Так, Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско в апреле – июне 1945 г. завершилась принятием Устава ООН, здесь же подписанного представителями государств, затем ратифицированного и вступившего в силу. Третья Конференция ООН по морскому праву (1973 г.) завершилась 10 декабря 1982 г. принятием Заключительного акта Конференции и принятием Конвенции по морскому праву, сразу же открытой для подписания.

. Если конференция посвящается проверке состояния выполнения уже действующего многостороннего договора, то ее задача ограничивается заслушиванием информации, контрольными функциями, формулированием рекомендаций государствам. Например, с целью оценки результатов действия Договора о нераспространении ядерного оружия подобные конференции Государств-участников проводятся каждые 5 лет.

. Конференция посвящается рассмотрению и решению новых проблем и завершается принятием итогового документа с разноплановым содержанием. Это и общий обзор ситуации, и рекомендации государствам-участникам, и разработка новых правил деятельности и взаимоотношений государств.

Потсдамская (Берлинская) конференция руководителей трех государств – СССР, США и Великобритании, состоявшаяся 17 июля – августа 1945 г., завершилась подписанием двух документов – Протокола и Сообщения о конференции. В протоколе были зафиксированы предписания относительно обращения с Германией, территориальных вопросов, ответственности главных военных преступников. Нормативный и юридически обязательный характер этого итогового документа не вызывал сомнений.

Принятый тридцать лет спустя, 1 августа 1975 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе совмещал рекомендации по вопросам экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества и нормативные положения о принципах, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, и о мерах укрепления доверия (предварительное уведомление о крупных военных учениях и т. д.). Характеристика мер укрепления доверия в этом акте, а затем в итоговом документе Стокгольмской конференции от 19 сентября 1986 г. может расцениваться как совмещение политических и юридических обязательств. Юридический аспект обязательств выражается в следующем: во-первых, они связаны с регулированием отношений между государствами – участниками СБСЕ; во-вторых, имеют общий характер и должны реализовываться во всех предусмотренных случаях, в-третьих, используемые формулировки имеют форму долженствования ("государства должны...", "будут предоставлять...", "будут обеспечивать..."); в-четвертых, предусмотрены меры контроля за соблюдением согласованных мер, инспекции. Меры доверия – это новые правила межгосударственного сотрудничества.

Неоднократные ссылки в последующих договорах на Заключительный акт и на другие документы СБСЕ сформулированы так, что не оставляют сомнений в признании их юридической силы и нормативности, а это – свидетельство статуса этих актов как источников международного права.

И сам процесс преобразования СБСЕ в международную организацию Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) юридически был регламентирован актами самого СБСЕ – Парижской хартией 1990 г., Хельсинкским документом 1992 г., Будапештскими решениями 1994 г.

Принятая в данном учебнике оценка актов СБСЕ имеет дискуссионный характер. В литературе распространена и иная точка зрения, не признающая за актами СБСЕ качеств источника международного права. Один из весомых аргументов

формулировки самих отдельных актов СБСЕ. Например, в Документе Стокгольмской конференции 1986 г. было сказано, что принятые в нем меры являются "политически обязательными". В принятый на Будапештской конференции в декабре 1994 г. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности, включены слова, что закрепленные в Кодексе положения "носят политически обязательный характер".

С такой характеристикой связано заявление о том, что данный документ не подлежит регистрации согласно ст. 102 Устава ООН (эта процедура предусмотрена для международных договоров). Но речь и не идет о "тождестве" актов международной конференции и международных договоров. Что же касается тезиса о политической обязательности, использованного лишь в отдельных актах, то его интерпретация не может игнорировать реальных юридических предписаний, нормативных формулировок, содержащихся в указанных актах СБСЕ, как и в некоторых других, а также не учитывать соотношения между этими актами и последующими международными договорами, последующей практикой государств.

Определенные черты нормативности присущи такому документу, как "Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора", подписанному 26 мая 1997 г. и содержащему взаимное обязательство о надлежащих мерах "в целях обеспечения его выполнения".

§ 5. Акты международных организаций

Статус актов международных межправительственных организаций определяется их уставами. В пределах своей компетенции органы этих организаций принимают, как правило, акты-рекомендации либо акты правоприменительного характера. Так, согласно ст. 10, 11, 13 Устава ООН Генеральная Ассамблея уполномочена "делать рекомендаций", а согласно ст. 25 члены ООН подчиняются решениям Совета Безопасности, но сами эти решения связаны с его правоприменительной деятельностью.

Сама по себе международная организация не вправе превращаться в международного "законодателя". Вместе с тем государства – члены организации могут использовать организацию для нормотворческой деятельности. На сессиях Генеральной Ассамблеи ООН принимаются резолюции, фиксирующие одобрение от имени организации разработанных в ее рамках международных договоров. Так было в отношении Договора о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (1971 г.), Международных пактов о правах человека (1966 г.), Международной конвенции о борьбе с захватом заложников (1979 г.) и других актов. В этих случаях текст договора публикуется в документах ООН в виде приложения к резолюции Генеральной Ассамблеи.

Но именно договор (после его подписания государствами и вступления в силу), а не резолюция, приобретает значение источника международного права. Аналогичный метод применяется и в других международных организациях универсального характера. Несколько примеров: в рамках Международного агентства по атомной энергии были приняты тексты Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии и Конвенции о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации (1986 г.), в рамках Международной организации труда – текст Конвенции о племенных и ведущих коренной образ жизни народах в независимых странах (1989 г.), в рамках Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры – Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение, незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970 г.). Вместе с тем выделяются своей особой юридической значимостью те акты международных организаций, которым самими государствами-членами придается нормативный характер. Такие резолюции принимаются главными (высшими) органами организаций в соответствии с их функциями в тех случаях, когда эффективное осуществление этих функций невозможно без создания новых форм международного права и, следовательно, придания резолюциям статуса источников международного права.

Можно считать общепризнанной обязательную юридическую силу норм резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1514 (XV) от 14 декабря 1960 г. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам". Этот акт не ограничивался подтверждением или толкованием действовавших в то время международно-правовых норм, а в соответствии с целями и принципами Устава ООН установил новые императивные нормы относительно полного запрещения колониализма и обязанности немедленного предоставления независимости народам колоний. Это означало новое, по сравнению с гл. XI – XIII Устава ООН, решение вопросов, затрагивающих статус самоуправляющихся территорий и международной системы опеки. Примечательно, что в последующих документах ООН и в актах нашего государства ссылки на положения Декларации равнозначны по юридической характеристике ссылкам на международные договоры.

Спорной считается в науке оценка резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV) от 24 октября 1970 г. "Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций". Суждение о том, что роль Декларации сводится к толкованию уже закрепленных в Уставе ООН принципов, вызывает возражение, поскольку в Декларации осуществлена конкретизация принципов Устава, сформулированы права и обязанности государств согласно каждому принципу. Такая конкретизация есть не что иное, как нормотворчество. Соответственно акт кодификации и конкретизации основных принципов есть по сути своей нормативный акт, т. е. источник международного права.

Своеобразна нормотворческая роль Генеральной Ассамблеи ООН в принятии поправок к Уставу ООН и к Статуту Международного Суда ООН. Согласно ст. 108 Устава и ст. 69 Статута поправки принимаются Генеральной Ассамблеей и ратифицируются государствами – членами ООН. В практике деятельности ООН такие резолюции, касавшиеся ст. 23, 27, 61, 109 и имевшие нормативный характер, принимались трижды в 1963, 1965 и 1971 гг.

Недавно в нормотворческую деятельность включился и Совет Безопасности ООН, решения которого до сих пор ограничивались правоприменением. Значение источника международного права имеет утвержденный его резолюцией 827 от 25 мая 1993 г. Устав (Статут) Международного трибунала с целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии.

Относительно деятельности некоторых других международных организаций можно констатировать принятие ими административно-регламентационных актов типа стандартов Международной организации гражданской авиации (ИКАО), санитарных правил Всемирной организации здравоохранения, правил МАГАТЭ по безопасному обращению с радиоактивными материалами. Возможность принятия правил в рамках Международного органа по морскому дну предусмотрена в Конвенции ООН по морскому праву (ст. 160, 162 и др.). При положительном отношении государств такие правила могут восприниматься как нормативные положения.

В рамках ООН и других международных организаций действуют принимаемые их органами акты, относящиеся к их внутренней жизнедеятельности, но содержащие не только правила внутриорганизационного характера, но и нормы взаимоотношений организации (ее органов и государств-членов (например, предписания резолюций Генеральной Ассамблеи о взносах государств-членов в бюджет ООН). Совокупность таких нормативных положений принято называть внутренним правом ООН либо внутренним правом какой-либо иной организации.

Литература

Ануфриева Л. П. Об источниках международного частного права (некоторые вопросы теории) // Московский журнал международного права. 1994. № 4.

Даниленко Г. М. Соотношение и взаимодействие международного договора и международного обычая // Сов. ежегодник международного права. 1983. М., 1984 (продолжение: там же. 1984. М., 1986).

Игнатенко Г. В. Заключительный акт общеевропейского Совещания в Хельсинки // Правоведение. 1976. № 3.

Игнатенко Г. В., Малинин С. А. Новые тенденции в международном нормотворчестве // Сов.- ежегодник международного права. 1986. М., 1987.

Лукашук И. И. Источники международного права. Киев, 1966.

Малинин С. А. О правотворческой деятельности межгосударственных организаций // Сов. ежегодник международного права. 1971. М., 1973.

Смирнов И. А. Юридическая квалификация документов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Сов. журнал международного права. 1991. № 2.

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

Филимонова М. В. Источники современного международного права. М., 1987.

Шуршалов В. М. Основные вопросы теории международного договора. М., 1959.

Яновский М. В. Советская наука о юридической силе резолюций Генеральной Ассамблеи ООН // Сов. ежегодник международного права. 1964 . М., 1966.

Глава 6

Основные принципы международного права

Понятие и отличительные черты основных принципов международного права охарактеризованы в главе "Нормы международного права".

Изложение содержания каждого из принципов базируется на положениях Устава Организации Объединенных Наций и дано в настоящей главе согласно их официальной конкретизации, которая осуществлена в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. (разд. "Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях").

Взаимосвязь принципов отмечена в Декларации 1970 г.:

"Каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов".

§ 1. Суверенное равенство государств,

Принцип суверенного равенства государств сложился и получил закрепление в названных выше документах как синтез традиционных правовых постулатов уважения государственного суверенитета и равноправия государств. Соответственно его характеризуют как комплексный, двуединый принцип. Само соединение двух указанных элементов порождает новый международно-правовой феномен – суверенное равенство государств.

В таком качестве он был закреплен в Уставе ООН: "Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов" (п. 1 ст. 2).

Согласно Декларации 1970 г. и Заключительному акту 1975 г. государства имеют одинаковые (равные) права и обязанности, т. е. они юридически равны. При этом по Декларации все государства "являются равноправными членами международного сообщества независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера".

Каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету, и вместе с тем обязано уважать правосубъектность других государств и их соответствующие права, включая право определять и осуществлять по своему усмотрению взаимные отношения на основе международного права. Специфической для Заключительного акта является формулировка относительно права государств "принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками двусторонних или многосторонних договоров...".

"Равносуверенность" государств характеризуется тем, что „каждое государство суверенно в пределах системы государств, международного сообщества, т. е. в условиях взаимодействия и взаимозависимости государств. Суверенитет одного государства сопряжён с суверенитетом другого государства и вследствие этого должен быть с ним скоординирован в рамках действующего международного права (в литературе встречается словосочетание "согласованный суверенитет"). В функции международного права входит нормативное обеспечение такой координации, своего рода упорядочение осуществления основанной на государственном суверенитете международной правосубъектности.

Заключаемые государствами международные договоры, будучи воплощением согласования государственных волей, отражают принцип суверенного равенства и нередко содержат Прямые ссылки на него (например, преамбула Венской конвенции о праве международных договоров, ст. 1 Устава Содружества Независимых Государств, ст. 1 Договора о дружественных отношениях и сотрудничестве между Российской Федерацией' и Чешской Республикой от 26 августа 1993 г.).

Конкретное проявление принципа суверенного равенства получает и в таких договорных формулировках, как "каждое участвующее в договоре государство имеет право...", "каждое участвующее в договоре государство обязуется", "ни одно государство не может..." и т. п.

Этот принцип распространяется на всю сферу реализации международно-правовых норм на действие механизма международно-правового регулирования, на методы мирного урегулирования межгосударственных споров и на проявление ответственности государств за международные правонарушения.

§ 2. Невмешательство во внутренние дела

Современное понимание принципа невмешательства во внутренние дела государств в общей форме зафиксировано в Уставе ООН и конкретизировано в указанных международно-правовых документах, а также в Декларации ООН 1965 г. о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета.

Согласно Уставу ООН Организация не имеет права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства.

Декларация о принципах международного права 1970 г. и Заключительный акт общеевропейского Совещания 1975 г. устанавливают, что ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние дела, входящие в компетенцию другого государства. Ни одно государство не может применять любые акты военного, политического или другого принуждения с целью добиться подчинения себе какого-либо государства в осуществлении им суверенных прав и обеспечения себе таким образом преимуществ любого рода. Запрещается организация или поощрение подрывной, террористической деятельности, направленной на насильственное изменение строя другого государства.

Международное право не регламентирует внутреннюю компетенцию государства, поскольку она обусловлена государственным суверенитетом и определяется актами государства. Поэтому вмешательством должны считаться любые меры государств или международных организаций, с помощью которых последние попытаются препятствовать субъекту международного права решать дела, по существу входящие в его компетенцию. Не считаются внутренними делами такие действия, которые по своей сущности и целенаправленности представляют угрозу миру и безопасности, грубо попирают общепризнанные международные нормы. Поэтому на основании Устава ООН к данным государствам могут быть применены принудительные меры. В современном международном праве критерием концепции невмешательства являются международные обязательства государств, в том числе их обязательства по Уставу ООН.

§ 3. Равноправие и самоопределение народов

Данный принцип, родившийся во времена буржуазно-демократических революций как принцип национальности, после окончания первой мировой войны получил признание как принцип самоопределения. Устав ООН (п. 2 ст. 1) говорит о цели развития дружественных отношений "на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов". Постепенно в практике ООН он утвердился в качестве правовой базы процесса ликвидации колониальных режимов и создания независимых государств.

Декларация 1960 г. о предоставлении независимости колониальным странам и народам подтвердила антиколониальную направленность принципа и в то же время юридически закрепила право всех народов свободно устанавливать свой политический статус, осуществлять экономическое, социальное и культурное развитие, свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Международные пакты о правах человека 1966 г. зафиксировали право на самоопределение в договорной форме, обязательной для государств-участников. Декларация о принципах международного права 1970 г. как кодифицирующий акт конкретизировала его содержание и определила, что способами осуществления права на самоопределение являются создание суверенного государства, присоединение к государству или объединение с ним, установление любого другого политического статуса, свободно избранного народом.

Согласно формулировке этого принципа в Заключительном акте СБСЕ как равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, "все народы всегда имеют право в условиях полной свободы определять, когда и как они желают, свой внутренний и внешний политический статус без вмешательства извне и осуществлять по своему усмотрению свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие".

Особую актуальность в современных условиях приобретает и другая сторона принципа, обеспечивающая ограждение суверенных государств от сепаратистских движений, произвольных действий, ориентированных на раскол суверенного государства. Ничто в рассматриваемом принципе, сказано в Декларации 1970 г., не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или нарушению территориальной целостности и политического единства суверенных государств, соблюдающих принцип равноправия и самоопределения народов. Таким образом, данный принцип должен применяться с учетом другого основного принципа международного права – территориальной целостности государств.

§ 4. Неприменение силы или угрозы силой

Становление данного принципа связано с такими международно-правовыми актами, как Конвенция о мирном решении международных столкновений (1899 г.) и Конвенция об ограничении применения силы при взыскании по долговым обязательствам (1907 г.).

Определенные правовые ограничения применения силы содержались в Статуте Лиги Наций. В частности, ст. 12 обязывала государства не прибегать к войне до тех пор, пока не использованы определенные мирные средства.

Особое значение в осуждении и отказе от обращения к войне имел Парижский договор (Пакт Бриана-Келлога) от 27 августа 1928 г. Согласно его ст. 1 "Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно, заявляют от имени своих народов по принадлежности, что они осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики". Статья 2 предусматривала решение споров или конфликтов мирными средствами. Данный подход, по сути дела, закреплял принцип запрещения агрессивной войны, который был конкретизирован и развит в последующем в Уставах Нюрнбергского и Токийского трибуналов и их приговорах.

Устав ООН (п. 4 ст. 2) провозгласил: "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". Конкретизируя эту основополагающую норму, Декларация 1970 г. возложила на каждое государство обязанность воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных границ другого государства или в качестве средства разрешения международных, в том числе территориальных, споров. Развитием этого положения стало формулирование в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. принципа нерушимости границ.

Декларация 1970 г. квалифицирует агрессивную войну как преступление против мира, влекущее ответственность по международному праву. В развитие этой нормы Генеральная Ассамблея ООН в 1974 г. приняла резолюцию, содержащую определение агрессии: применение вооруженной силы государством или группой государств против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН. Перечислив семь видов действий, квалифицируемых в качестве актов агрессии, резолюция оговорила право Совета Безопасности определить, что и другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава.

Запрет применения силы, несовместимого с целями Объединенных Наций, совмещен в Уставе ООН с допущением правомерного обращения к вооруженной силе: во-первых, в целях самообороны, если произойдет вооруженное нападение (ст. 51), во-вторых, по решению Совета Безопасности ООН в случае угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии (ст. 39 и 42).

§ 5. Мирное урегулирование споров

Этот принцип по своему содержанию тесно связан с принципом неприменения силы и угрозы силой, их становление проходило, по существу, одновременно. Чем категоричнее формулировались обязательства государств разрешать свои споры мирными средствами, не прибегая к войне, тем очевиднее становилось правило об отказе от применения силы и угрозы силой. Так, анализ содержания ст. 1 и 2 Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. позволяет сделать вывод, что мирное разрешение споров лишь предпочтительнее по сравнению с таким средством, как применение оружия. Применение оружия не исключается в качестве правомерного средства разрешения споров. Чтобы предупредить по возможности обращение к силе, государства соглашались прилагать все свои усилия к тому, чтобы обеспечить мирное решение международных несогласий (ст. 1). В случае возникновения важного разногласия или столкновения они согласились обращаться, насколько позволят обстоятельства, к добрым услугам или посредничеству одной или нескольких дружественных держав, прежде чем прибегнуть к оружию (ст. 2).

В Уставе Лиги Наций указывались средства, которые государства должны использовать для разрешения спора (третейское или судебное разбирательство, рассмотрение спора в Совете) и ни в коем случае не прибегать к войне, но лишь до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей, или судебного постановления, или доклада Совета (п. 1 ст. 12).

В Договоре об отказе от войны в качестве орудия национальной политики 1928 г. государства-участники признали, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов "должно всегда изыскиваться только в мирных средствах" (ст. 2).

В Уставе ООН положение о мирном разрешении международных споров закреплено в качестве одного из основных принципов, в соответствии с которыми должны действовать ООН и ее члены (п. 3 ст. 2). Это положение общего характера раскрывается в Декларации 1970 г. и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.

В соответствии с данным принципом государства обязаны стремиться к скорейшему и справедливому разрешению своих споров путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам и соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору. При урегулировании спора должны применяться такие средства, которые соответствовали бы обстоятельствам и характеру спора. Государства разрешают свои споры на основе суверенного равенства и свободы выбора средств мирного разрешения споров.

На встречах представителей государств участников СБСЕ, а также на специальных совещаниях экспертов были разработаны рекомендации относительно комплексной системы мирного урегулирования споров, которые были приняты Советом СБСЕ на заседании в Стокгольме в декабре 1992 г. Одновременно одобрена и открыта для подписания Конвенция по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ. Она предусматривает создание Суда по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ для урегулирования споров посредством примирения и арбитража.

Он состоит из назначенных государствами участниками Конвенции мировых посредников и арбитров. Примирение осуществляется Примириительной комиссией, в состав которой входят мировые посредники. Арбитражное разбирательство отнесено к компетенции Арбитражного трибунала.

Обсуждается инициатива относительно созыва в 1999 г. Третьей конференции мира для разработки новой конвенции о мирном разрешении споров на основе анализа применения конвенций 1899 и 1907 гг. и современной практики.

§ 6. Нерушимость границ

В Декларации о принципах международного права 1970 г. нормы о нерушимости границ являются составной частью содержания принципа неприменения силы и угрозы силой. Государства обязаны "воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения существующих международных границ другого государства или в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных споров и вопросов, касающихся государственных границ".

Государства Европы всегда придавали особое значение нерушимости границ, оценивая этот фактор как одно из основных условий обеспечения европейской безопасности. Положение о нерушимости границ государств Европы нашло нормативное отражение в договорах СССР, ПНР, ГДР и ЧССР с ФРГ 1970 гг.

В Договоре между СССР и ФРГ от 12 августа 1970 г. было сказано, что "мир в Европе может быть сохранен только в том случае, если никто не будет посягать на современные границы". Стороны заявили, что "не имеют каких-либо территориальных претензий к кому бы то ни было и не будут выдвигать такие претензии в будущем". Они будут "неукоснительно соблюдать территориальную целостность всех государств в Европе в их нынешних границах".

В Заключительном акте СБСЕ от 1 августа 1975 г. нормы о нерушимости границ выделены в самостоятельный принцип взаимоотношений между государствами.

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

Принцип нерушимости границ в числе других принципов является основой взаимоотношений Российской Федерации с другими государствами, что подтверждается ее договорами с ними.

В Соглашении о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. и Алма-Атинской декларации от 21 декабря 1991 г. подтверждаются признание и уважение неприкосновенности существующих границ.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве от 22 мая 1992 г. включает следующее положение: "Стороны признают нерушимой существующую между ними границу и подтверждают, что не имеют друг к другу никаких территориальных претензий, а также не будут выдвигать таких претензий в будущем".

Приверженность принципу нерушимости границ выражена также в Договоре между Российской Федерацией и Украиной о дружбе, сотрудничестве и партнерстве от 31 мая 1997 г., в Договоре между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о дружбе, сотрудничестве и безопасности от 3 июля 1997 г. и др.

Знаменательно включение этого принципа, в числе других, в основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора от 27 мая 1997 г.

§ 7. Территориальная целостность государств

В соответствии с этим принципом, содержание которого раскрывается в Заключительном акте СБСЕ, на государства возлагаются следующие обязательства: уважать территориальную целостность каждого из государств; воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника;

воздерживаться от превращения территории друг друга в объект военной оккупации или в объект приобретения с помощью применения силы или угрозы силой.

Приведенные положения содержания принципа территориальной целостности свидетельствуют о его тесной связи с другими основными принципами международного права, особенно такими, как принцип неприменения силы и угрозы силой, нерушимости границ, равноправия и самоопределения народов.

В Декларации о принципах международного права 1970 г. сказано, что содержание принципа равноправия и самоопределения народов не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории. Принцип равноправия и самоопределения народов обязывает государства воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства.

апреля 1994 г. руководителями стран СНГ принята Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств участников СНГ.

Согласно ст. 4 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию; она обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

§ 8. Уважение прав человека и основных свобод

Становление обязательства государств уважать права человека и основные свободы в качестве одного из принципов международного права связано с более длительным процессом нормативной регламентации, чем у тех принципов, которые непосредственно были провозглашены в ст. 2 Устава ООН и конкретизированы в Декларации 1970 г.

В самом Уставе при определении целей ООН говорится об осуществлении международного сотрудничества "в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех..." (п. 3 ст. 1). Согласно ст. 55, ООН содействует "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех...". И если прибегнуть к комплексной оценке, то можно заключить, что Устав ООН возлагает на государства обязательство не просто уважения, а именно всеобщего уважения прав и основных свобод, и не только их уважения, но и соблюдения.

Нормативное содержание принципа вырабатывалось в рамках ООН постепенно, через провозглашение Всеобщей декларации прав человека (1948 г.) и принятие двух международных пактов об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах (1966 г.), а также других деклараций и конвенций.

Параллельно осуществлялась правовая регламентация обязательств государств в сфере прав и свобод человека на региональном уровне (американская, европейская, позднее африканская конвенции, а в настоящее время и в рамках Содружества Независимых Государств).

В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. нормативные предписания об уважении прав человека и основных свобод впервые были сформулированы как компоненты самостоятельного международного принципа, которым государства-участники обязались руководствоваться во взаимных отношениях.

В соответствии с текстом акта государства-участники "будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития". В развитие этой формулы государства в Итоговом документе Венской встречи СБСЕ (1989 г.) признали, что все права и свободы имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами.

Констатация равной ценности всех прав и свобод обуславливает содержание соответствующих положений национального законодательства. Отметим в этой связи формулировку п. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации: "В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией".

В Заключительном акте СБСЕ уважение прав и свобод характеризуется как существенный фактор мира, справедливости и благополучия в межгосударственных дружественных отношениях. Следует иметь в виду, что в обоих международных пактах права и свободы человека регламентируются с учетом права народов на самоопределение. А в Заключительном акте СБСЕ выделено положение об уважении прав и защите законных интересов лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В числе новейших документов, применяющих рассматриваемый принцип к ситуации, сложившейся после прекращения существования СССР, являются Декларация глав государств участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод (24 сентября 1993 г.) и Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (26 мая 1995 г.).

Принцип уважения прав и основных свобод можно охарактеризовать как юридическую базу становления и совершенствования международного гуманитарного права как отрасли международного права в ее современном понимании (см. гл. 13). Содержание этого принципа определяет характер взаимодействия международно-правовых и внутригосударственных норм в области гуманитарного сотрудничества в условиях, когда международное право не только влияет на национальное законодательство по вопросам прав человека, не только устанавливает общепринятые стандарты, которыми должны руководствоваться государства, не только вводит в действие международные средства защиты прав человека от массовых посягательств, но и становится непосредственным регулятором и гарантом определенных элементов правового статуса личности, обеспечиваемого, наряду с национальным, международным правовым механизмом.

§ 9. Сотрудничество государств

Сотрудничество государств в качестве правового принципа впервые получило признание и закрепление в Уставе ООН как результат плодотворного взаимодействия держав антигитлеровской коалиции во второй мировой войне и как критерий межгосударственного общения в будущем. При этом подразумевался качественно новый, более высокий, уровень взаимодействия, чем традиционное поддержание отношений между странами.

Одной из целей ООН, согласно п. 3 ст. 1, является осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Принцип сотрудничества пронизывает многие положения Устава.

В числе функций Генеральной Ассамблеи — организация исследований и разработка рекомендаций в целях содействия международному сотрудничеству в политической области и поощрения прогрессивного развития международного права в областях экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека (ст. 13). Глава IX специально посвящена международному экономическому и социальному сотрудничеству.

Декларация о принципах международного права 1970 г. подчеркивает, что сотрудничество является обязанностью государств: "Государства обязаны, независимо от различий в их политической, экономической и социальной системах, сотрудничать друг с другом в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействовать международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов...". Декларация обозначает основные направления сотрудничества, ориентируя государства на сотрудничество как друг с другом, так и с Организацией Объединенных Наций.

Дальнейшее развитие и конкретизацию принцип сотрудничества получил применительно к общеевропейским делам в Заключительном акте СБСЕ 1975 г., согласно которому государства-участники "будут развивать свое сотрудничество друг с другом, как и со всеми государствами, во всех областях в соответствии с целями и принципами Устава ООН". При этом особо подчеркивается стремление на его основе содействовать взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям, безопасности и справедливости.

В современных условиях первостепенное значение имеет достижение универсальности принципа сотрудничества.

§ 10. Добросовестное выполнение международных обязательств

Рассматриваемый принцип, как бы завершающий изложение основных принципов международного права, зародился и долгое время действовал как принцип соблюдения международных договоров *pacta sunt servanda* ("договоры должны соблюдаться").

В современный период из обычно-правовой нормы он превратился в договорную норму, а его содержание существенно изменилось и обогатилось.

В преамбуле Устава ООН говорится о решимости народов "создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права", а в п. 2 ст. 2 фиксируется обязанность членом ООН добросовестно выполнять принятые по Уставу обязательства, "чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу членом Организации".

Важным этапом в договорном закреплении данного принципа стала Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. В ней отмечается, что "принцип свободного согласия и добросовестности и норма *pacta sunt servanda* получили всеобщее признание". В ст. 26 установлено: "Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться".

Развернутую характеристику этот принцип получил в Декларации о принципах международного права 1970 г., в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и в других документах.

Смысл данного принципа заключается в том, что это признанная всеми государствами универсальная и кардинальная норма, выражающая юридическую обязанность государств и других субъектов соблюдать и выполнять обязательства, принятые в соответствии с Уставом ООН, вытекающие из общепризнанных принципов и норм международного права и соответствующих им международных договоров и других источников международного права.

Принцип добросовестного выполнения международных обязательств служит критерием законности деятельности государств в международных и во внутригосударственных отношениях. Он выступает в качестве условия стабильности, эффективности международного правопорядка, согласованного с правопорядком всех государств.

С помощью этого принципа субъекты международного права получают законное основание взаимно требовать от других участников международного общения выполнения условий, связанных с пользованием определенными правами и несением соответствующих обязанностей. Данный принцип позволяет ограничивать правомерную деятельность от незаконной, запрещенной. В этом аспекте он ярко проявляется в качестве императивной нормы международного права. Указанный принцип как бы предупреждает государства о недопустимости отхода в заключаемых ими договорах от кардинальных установлений международного права, выражающих коренные интересы всего международного сообщества, подчеркивает превентивную функцию норм *jus cogens*. Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств, связывая императивные нормы в единую систему международно-правовых предписаний, является их интегральной частью. Однако если отдельные нормы *jus cogens* могут быть заменены другими на основе соглашения между государствами, то подобная замена невозможна по отношению к данному принципу: его отмена означала бы ликвидацию всего международного права.

В процессе развития данного принципа было предусмотрено, что при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, государства-участники будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву.

Существенными признаками принципа добросовестного выполнения международных обязательств являются недопустимость произвольного одностороннего отказа от взятых обязательств и юридическая ответственность за нарушение международных обязательств, которая наступает в случае отказа от их выполнения или иных действий (либо бездействия) участника договора, имеющих противоправный характер. Нарушение международных обязательств порождает вопрос об ответственности не только за отход от соглашения, но и за посягательство на сам принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Литература

Бараташвили Д. И. Принцип суверенного равенства государств в международном праве. М., 1978.

Волова Л. И. Нерушимость границ – новый принцип международного права. Ростов-на-Дону, 1987.

Ковалев А. А. Самоопределение и экономическая независимость народов. М., 1988.

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

Менжинский В. И. Неприменение силы в международных отношениях. М., 1976.

Тиунов О. И. Принцип соблюдения международных обязательств. М., 1979.

Ушаков Н. А. Невмешательство во внутренние дела государств. М., 1971.

Черниченко С. В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация) // Московский журнал международного права. 1996. № 4.

Глава 7

Международно-правовая ответственность

§ 1. Понятие международно-правовой ответственности

Ответственность является необходимым юридическим средством обеспечения соблюдения норм международного права и восстановления нарушенных прав и отношений. Она выступает в качестве особого инструмента регулирования международных отношений и гаранта функционирования международного права.

Ответственность можно рассматривать как неременную обязанность, обусловленную неправомерным поведением. Как заявила в 1928 г. Постоянная палата международного правосудия (предшественница Международного Суда ООН), принципом международного права и, более того, общей правовой концепцией является признание того, что любое нарушение взятого на себя обязательства влечет за собой обязанность возместить ущерб. Иначе говоря, это является неременным следствием несоблюдения договоров, в связи с чем нет необходимости оговаривать это в самом договоре.

Из данного положения вытекает следующее: 1) обязанность нести ответственность за международные правонарушения есть общепризнанная норма обычного международного права; 2) в международном праве нет деления ответственности на договорную и деликтную. Независимо от того, закреплено это в договоре или нет, любое его нарушение влечет за собой право требовать возмещения, с одной стороны, и обязанность отвечать за свои действия с другой.

Нормы, касающиеся ответственности в международном праве, составляют особый международно-правовой институт. В основном это обычные нормы, а также нормы, рассредоточенные по отдельным договорам. Комиссия международного права ООН, занимающаяся подготовкой проекта статей об ответственности, подчеркнула, что вопрос об ответственности — один из тех, для которых кодификация может сыграть особо важную роль. При разработке проекта она разбила всю проблему на три части: "происхождение международной ответственности", "содержание, форма и степень международной ответственности", "урегулирование споров"*.

* На 48-й сессии КМП приняла в предварительном порядке проект статей (Док. ООН. Доп. № 10 (A/51/10). Нью-Йорк, 1996.

Международно-правовая ответственность — обязанность субъекта международного права устранить, ликвидировать вред, причиненный им другому субъекту международного права в результате нарушения международно-правового обязательства, или обязанность возместить ущерб в результате правомерных действий, если это предусмотрено договором.

Институт ответственности является общим, "сквозным". институтом международного права, его нормы призваны обеспечить охрану правопорядка во всех сферах межгосударственных отношений.

§ 2. Основания международно-правовой ответственности

Ответственность наступает при наличии определенных оснований, понимаемых в двух значениях – на основе чего и за что возникает ответственность.

Исходя из этого, различаются юридические и фактические основания ответственности. Между ними существует тесная связь. С одной стороны, если право не содержит обязанности определенных действий либо запрета, то не может идти речь о правонарушении и, следовательно, об ответственности. С другой – если в поведении субъекта нет признаков правонарушения, то постановка вопроса об ответственности также исключается.

Юридические основания. Это совокупность юридически обязательных международно-правовых актов, на основе которых определенное поведение квалифицируется как международное правонарушение.

Статья 4 проекта статей об ответственности гласит: "Деяние государства может быть квалифицировано как международно-противоправное лишь на основании международного права. На такую квалификацию не может влиять квалификация этого же деяния как правомерного согласно внутригосударственному праву".

Юридические основания ответственности могут содержаться в любых источниках международного права и иных актах, фиксирующих обязательные для государства правила поведения.

Ими являются договоры, обычаи, решения международных судов и арбитражей, обязательные акты международных организаций, некоторые акты международных конференций и совещаний, отдельные односторонние акты государств международно-правового характера.

Договор и обычай содержат обязательные правила поведения как традиционные источники международного права.

Акты международных организаций могут являться юридическим основанием ответственности в виде резолюций, постановлений, деклараций, если им придается обязательный характер. Таковы, например, правила процедуры, решения о бюджете и распределении взносов, о приеме в организацию и исключении из нее, акты толкования общепризнанных норм международного права, а также регламенты, правила, стандарты в рамках ряда специализированных учреждений ООН.

Обязательства государств могут вытекать не только из нормативных актов, но и из актов применения права.

Таковыми актами являются, в частности, резолюции Совета Безопасности ООН по вопросам поддержания мира и безопасности, о применении принудительных мер, решения международных судов, арбитражей и трибуналов. Суд устанавливает факт правонарушения, определяет виды и формы ответственности государства-нарушителя. При этом он не создает новые нормы, но в его решении содержатся определенные обязанности нарушителя и права потерпевшего государства индивидуального характера для данных государств и для конкретных ситуаций.

В отдельных случаях юридическим основанием международно-правовой ответственности-государства могут быть его односторонние акты, посредством которых оно принимает на себя международные обязательства и которые признаются другими государствами (провозглашение свободы транзита через его территорию, установление определенной ширины территориальных вод, разрешение иностранным судам ловли рыбы в морской экономической зоне, использование ресурсов континентального шельфа и т. д.). В таких случаях государство не вправе до завершения соответствующих действий других государств либо без предварительного уведомления прекращать одностороннее обязательство.

В 1974 г. Международный Суд ООН высказал следующее суждение: "Общепризнано, что декларации, составленные посредством односторонних актов, касающихся правовой или фактической ситуации, могут иметь своим следствием создание правовых обязательств... Обязательства такого рода обязывают государство, даже если они не были приняты в рамках переговоров".

Фактические основания ответственности. Как уже отмечалось, фактическое основание есть то, за что наступает ответственность. В силу этого необходимо четко установить элементы международного правонарушения, которое и выступает в качестве фактического основания ответственности. КМП выделила два элемента правонарушения. Статья 3 проекта статей об ответственности "Элементы международно-противоправного деяния" гласит: "Международно-противоправное деяние государства налицо в том случае, когда: а) какое-либо поведение, заключающееся в действии или бездействии, может, согласно международному праву, присваиваться государству и б) такое поведение представляет собой нарушение международного обязательства этого государства".

Государство - это единый социальный организм, все функции которого осуществляются через систему государственных органов. Поэтому, решая вопрос о вменении поведения государству, надо установить круг органов, за которые оно несет ответственность. Статья 5 проекта статей формулирует общее правило: "Поведение любого органа государства, имеющего такой статус согласно внутреннему праву этого государства, рассматривается согласно международному праву и при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового, как деяние этого государства". Следовательно, какая-либо инстанция должна иметь статус органа государства, определение же системы таких органов относится к внутренней компетенции каждого государства.

Последующие статьи проекта конкретизируют общее правило и устанавливают, что не имеет значения, к какой власти принадлежит орган государства – учредительной, законодательной, исполнительной, судебной или иной, а также какой международный или внутригосударственный характер имеют эти функции.

Презумпция, следовательно, такова, что государство несет международную ответственность за действия любых своих органов, независимо от их функций. По словам уругвайского профессора Э. Х. де Аречаги "государство ответственно за свои органы, только за свои органы и за все свои органы"*.

* Хименес де Аречага Э. Современное международное право. М., 1983. С.416 .

Исходя из этих общих положений, можно отметить следующие наиболее характерные случаи.

Применительно к законодательству государства Постоянная палата международного правосудия в одном из судебных разбирательств отметила как само собой разумеющееся, что государство, принявшее определенное международное обязательство, непременно должно внести в законодательство поправки. Это означает, что оно навлекает на себя ответственность как в случае издания противоречащих обязательствам законов, так и при отсутствии необходимых актов. Согласно ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров государство "не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора".

В равной мере государство несет ответственность за действия своих исполнительных органов, прежде всего правительства. Это могут быть неправомерные решения либо действия должностных лиц, наносящие ущерб иностранной собственности либо гражданам.

Следует четко разграничивать случаи ответственности хозяйственных, политических, общественных и других организаций, не являющихся органами государства и не действующих от его имени. Международной практике известны случаи, когда суды пытались возлагать на государство ответственность за деятельность хозяйственных организаций.

Государство не отвечает по обязательствам хозяйственных организаций, так же как последние не отвечают по обязательствам государства.

Принимаемое какой-либо судебной инстанцией решение является решением органа государства. Государство может уполномочить судебные органы применять договоры. Однако если суды выносят решения в нарушение международных обязательств или отказываются применить договор либо не могут сделать это в силу непринятия необходимых законодательных изменений, само государство становится ответственным за нарушение договора.

Международная практика знает примеры ответственности федеративных государств за действия властей субъектов федерации. В каждой конкретной ситуации все зависит от статуса субъектов. И если они имеют определенные права в области внешних отношений, могут принимать на себя международные обязательства, то они, следовательно, несут ответственность за них.

Разные последствия имеют действия индивидов, совершенные в связи с деятельностью государства. Проект констатирует, что поведение лиц рассматривается как деяние государства, если "установлено, что это лицо или группа лиц фактически действовали от имени данного государства" (ст. 8). Таковы, например, организация и засылка вооруженных групп и банд на территорию другого государства, выполнение отдельными лицами поручений государственных органов на иностранной территории и т. д.

Действия, не связанные с осуществлением прерогатив государственной власти либо не имеющие отношения к политике государства, рассматриваются как действия частных лиц и не присваиваются государству. Вместе с тем они также могут посягать на защищаемые международным правом интересы другого государства (покушение на его честь, достоинство и имущество, преступления - против его представителей и граждан, организация вооруженных отрядов, подрывная деятельность и т. п.). Государство обязано предотвращать подобные деяния, а если они совершены - пресекать их и наказывать виновных лиц. В противном случае возникает международно-правовая ответственность государства, но не за действия частных лиц, а за бездействие своих органов.

Следовательно, общая концепция такова: государство несет ответственность за действия всех своих органов, а также за действия отдельных официальных лиц, осуществляющих прерогативы государственной власти, и за непринятие необходимых мер против правонарушений находящихся под его юрисдикцией лиц.

Кроме того, по некоторым договорам на государство возлагается ответственность за всю национальную деятельность - как органов государства, так и любых физических и юридических лиц. Такое правило устанавливают, например, ст. 6 Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства и небесных тел 1967 г., в соответствии с которыми государства-участники несут ответственность за ущерб, причиненный как государственными, так и частными космическими объектами.

Решение вопроса о том, является ли конкретное деяние государства нарушением международных обязательств и фактическим основанием ответственности, зависит от наличия в нем необходимых признаков правонарушения.

§ 3. Признаки международного правонарушения

Международное правонарушение характеризуют следующие необходимые признаки: противоправность деяния и вред (ущерб). Неотъемлемым структурным элементом правонарушения является причинная связь между деянием и наступившими последствиями (ущербом).

Противоправность поведения проявляется в нарушении международных обязательств государства в форме действия или бездействия. Противоправность в международном праве понимается как противоречие между правовой нормой (обязательством) и поведением государства. Статья 16 проекта устанавливает: "Нарушение государством международного обязательства налицо в том случае, когда деяние этого государства не соответствует тому, что требует от него указанное обязательство".

Таким образом, противоправность будет во всяком случае, когда государство не выполняет любое свое международное обязательство. Как подчеркнул специальный докладчик Комиссии международного права профессор Р. Аго, "в международном праве понятие о нарушении обязательства можно рассматривать как совершенно точно соответствующее понятию по нанесению ущерба субъективному праву другой стороны".

Очевидно, что такое понимание противоправности в международном праве отличается от ее понятия в таких отраслях внутреннего права, как уголовное и административное право, где зафиксирован конкретный перечень правонарушений и где противоправность предполагает соответствие деяния и описания правонарушения в правовой норме. В международном праве противоправность — это, обычно, расхождение между действием и нормой.,

Вред (ущерб). Любое противоправное поведение есть причинение ущерба защищаемым международным правом законным интересам государств либо всему международному сообществу. В результате ущерба государство становится потерпевшим, что дает основания ставить вопрос об ответственности.

Ущерб может быть материальным (территориальные, имущественные потери, убытки, упущенная выгода) и нематериальным (ущемление прав, чести, достоинства, престижа государства и т. д.). Нередко он причиняется в смешанной форме.

В проекте статей Комиссия международного права не выделила вред в качестве самостоятельного элемента правонарушения, мотивируя это тем, что он покрывается самим фактом противоправного поведения. Однако международная практика свидетельствует о том, что во многих ситуациях основным условием возникновения ответственности является нанесение ущерба.

Для наступления ответственности необходима причинная связь между противоправным поведением и ущербом. Причинная связь дает возможность достаточно точно определить причастность государства к вредным последствиям, причиненным какими-либо событиями или действиями, следовательно, решить вопрос об ответственности.

Вопрос о вине как самостоятельном признаке международного правонарушения порождает различные суждения и не имеет однозначного решения.

Основываясь на международной практике и стремясь избежать сложностей при доказательстве вины, различного толкования самого понятия вины, КМП не включила в проект статей элемент вины государства как необходимый признак правонарушения. Сторонники выделения вины исходят из того, что при любых обстоятельствах государство проявляет свою волю. При совершении международного правонарушения проявление воли носит неправомерный, т. е. виновный, характер.

Итак, международно-правовая ответственность возникает при необходимых юридических и фактических основаниях — конкретного правового обязательства и наличия правонарушения в действиях субъекта.

§ 4. Виды международных правонарушений

Исходя из отмеченного выше понимания противоправности, можно подчеркнуть, что в международном праве нет конкретного перечня правонарушений.

Вместе с тем международные правонарушения неодинаковы по своей направленности и степени тяжести. Необходима их обоснованная классификация, ибо от этого зависит и различный режим ответственности.

В отечественной литературе был предложен критерий степени социальной опасности международных правонарушений, из чего вытекает необходимость разграничения простых правонарушений и международных преступлений.

Особая категория правонарушений – преступления против мира и безопасности человечества – выделена в ряде международно-правовых актов: Уставе Нюрнбергского трибунала, Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г., Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г., а также в проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, подготовленном Комиссией международного права ООН.

Одним из важных шагов явилось предложение КМП проводить при кодификации ответственности различие между деликтами и международными преступлениями. Данная классификация предпринята на основе анализа обширного фактического материала и международно-правовой доктрины, и, как было отмечено в самой Комиссии, позитивный вклад в разработку данной проблемы внесла советская доктрина. Статья 19 -проекта статей об ответственности "Международные преступления и международные правонарушения" гласит: "1. Деяние государства, нарушающее международное обязательство, является международно-противоправным деянием, независимо от объекта нарушенного обязательства. 2. Международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление международным сообществом в целом, составляет международное преступление". В числе таких деяний названы: агрессия, установление или сохранение силой колониального господства, рабство, геноцид, апартеид, массовое загрязнение атмосферы и морей.

Деяние, которое не составляет международного преступления, – это простое международное правонарушение (деликт).

Перечень международных преступлений не считается исчерпывающим. КМП презюмирует, что в будущем могут появиться новые виды преступлений.

Она подчеркивает также, что в отношении двух видов правонарушений будут применяться и два различных режима ответственности. Если при совершении ординарных правонарушений (деликтов) право на обращение в суд имеет только непосредственно потерпевшее государство, то при международных преступлениях другие субъекты международного права, все международное сообщество.

Такое разграничение правонарушений было благожелательно принято государствами на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и специалистами в области международного права. Традиционный для международного права режим двусторонней ответственности "потерпевший – нарушитель" не может функционировать должным образом, когда речь идет о нарушениях норм, защищающих фундаментальные интересы всех государств. Эта мысль подчеркивается и в проекте Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.

§ 5. Отграничение правонарушений от смежных деяний

Правильная квалификация поведения государства связана с необходимостью не только установления признаков правонарушения, но и отграничения правонарушения от деяний, смежных с ним, но не обладающих всеми необходимыми признаками. Это недружественные акты и преступления международного характера.

Недружественный акт – такое поведение государства, когда наносится ущерб другим государствам, но не нарушаются нормы международного права, вследствие чего нет и правонарушения. Недружественные акты ущемляют интересы государств, которые не защищены международным правом. К подобным действиям (актам) относятся, например, ограничение прав иностранных физических и юридических лиц на территории данного государства, повышение таможенных пошлин на ввозимые товары, национализация иностранной собственности. В данных и других аналогичных случаях государство само вправе решать, как поступить, если это не противоречит обязательствам по договорам.

Международное право не содержит запретов совершения недружественных актов, поэтому основную роль в урегулировании всех возникающих с ними проблем играют моральные и политические средства.

Преступления международного характера – уголовно наказуемые деяния, совершаемые физическими лицами, посягающие на интересы двух, нескольких или многих государств, на международный правопорядок, т. е. имеющие международную опасность. Юридическими основаниями ответственности за подобные деяния являются международные конвенции по борьбе с конкретными видами преступлений и принятые в соответствии с ними внутригосударственные нормы уголовного права (подробнее см. § 4 гл. 17).

Главный отличительный признак таких преступлений – то, что они совершаются вне связи с политикой государства, индивидами, не являющимися должностными лицами государства, не действующими от его имени, наоборот, как правило, вопреки законодательству и правопорядку своего государства. Государству не присваивается деятельность частных лиц, поэтому данные преступления не являются основаниями международно-правовой ответственности.

§ 6. Обстоятельства, освобождающие от международно-правовой ответственности

При квалификации поведения государств необходимо учитывать обстоятельства, наличие которых освобождает государства от ответственности. Они могут быть двух видов – исключаящие возникновение ответственности и исключаящие реализацию ответственности. Первые представляют собой ситуации, при которых поведение государства, квалифицируемое в нормальных условиях как правонарушение, признается правомерным и не порождает ответственности. Вторые – это фактические ситуации, при которых порожденная правонарушением ответственность фактически не осуществляется*.

* См.: Давид В., Василенко В. Механизм охраны международного правопорядка. Брно, 1986. С.106.

Отличие между поведением государства при обстоятельствах, освобождающих от ответственности, и поведением, смежным с правонарушениями (§ 5), состоит в том, что первое формально содержит все признаки состава, тогда как второе лишь внешне похоже на правонарушение, но не содержит всех его признаков."

В проекте статей об ответственности КМП фактически сконцентрировала внимание только на обстоятельствах, исключаящих возникновение ответственности. Выделив специальную главу "Обстоятельства, исключаящие противоправность", она отметила случаи, когда "несмотря на явное наличие двух условий существования международно-противоправного деяния, нельзя сделать вывод о его существовании. Комиссия назвала следующие обстоятельства: согласие, контрмеры, форс-мажор и непредвиденный случай, бедствие, состояние необходимости, самооборона.

Надо подчеркнуть, вместе с тем, что международное право не допускает ссылок на обстоятельства, освобождающие от ответственности, при нарушении норм *jus cogens* (и прежде всего при совершении международных преступлений). Это нашло отражение и в проекте статей об ответственности.

Согласие, ответные меры, самооборона осуществляются самим государством и представляют волевое действие, осуществление права. В отличие от них форс-мажор, случай, бедствие, состояние необходимости – это объективные, внешние по отношению к поведению государства обстоятельства, не зависящие от его воли.

Согласие. Статья 29 проекта говорит, что данное одним государством другому государству согласие на отступление последнего от международного обязательства исключает противоправность в отношении первого государства. Согласие должно быть юридически действительным, т. е. не быть результатом ошибки, подкупа, насилия.

Контрмеры. Согласно ст. 30 проекта это – действия одного государства, вызванные международно-противоправным деянием другого. Контрмеры в принципе также могут нарушать международные обязательства. Но именно их ответный характер в отношении государства-нарушителя исключает ответственность за них.

Самооборона. Противоправность деяния исключается и в случае, если оно является законной мерой самообороны в соответствии с Уставом ООН (ст. 34 проекта статей). В ст. 51 Устава ООН закреплено неотъемлемое право государства на применение вооруженной силы в ответ на вооруженное нападение. Законность самообороны означает соответствие критериям, заложенным в ст. 51: должно произойти вооруженное нападение, самооборона должна быть предпринята до принятия мер Советом Безопасности, о ней должно быть сообщено Совету Безопасности, меры самообороны не должны затрагивать полномочий Совета. Безусловно, наличие агрессии – первое и неперемutable условие правомерности самообороны.

Форс-мажор и непредвиденный случай. Противоправность исключается, если деяние было вызвано непреодолимой силой или не поддающимся контролю государства непредвиденным событием, которое обусловило невозможность действий в соответствии с обязательствами. В случаях непреодолимой силы государство абсолютно лишено возможности предотвратить ущерб другому государству, проявить свою волю, чтобы изменить ситуацию. Подобные случаи характеризуются волевой непричастностью государства (например, разрушение объектов иностранной собственности на территории государства в результате землетрясения или военных действий). Так, Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью исключает ответственность, если ущерб "является результатом акта войны, военных действий, гражданской войны, восстания или природного явления исключительного, неизбежного и неотвратимого характера..." (ст. 111).

При непредвиденном случае государство действует в состоянии добросовестного заблуждения, не осознает, не понимает, что нарушает международное обязательство. Государство не может ссылаться на непреодолимую силу и случай, если само содействовало возникновению данных ситуаций.

Бедствие. Это ситуации, возникающие, когда представители государства под воздействием сил природы или аварий вынуждены не соблюдать международные обязательства, не имея другой возможности спасти свою жизнь или жизнь вверенных лиц (ст. 32 проекта). Речь идет о фактическом отсутствии свободы выбора поведения в экстремальных ситуациях. В данном случае налицо не только волевое действие, но и осознанное нарушение соответствующих международно-правовых норм для избежания трагических последствий. Так, Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. допускает как исключение соответствующие действия в целях спасения человеческой жизни на море.

Состояние необходимости. Статья 33 проекта статей не допускает ссылки на такое состояние, как на основание исключения ответственности, кроме случаев, когда деяние являлось единственным "средством защиты существенного интереса государства от тяжкой и неминуемой угрозы и не нанесло серьезного ущерба другому государству.

§ 7. Ответственность за правомерную деятельность

Согласно общему правилу (см. § 2) фактическим основанием ответственности является международное правонарушение. Но в международном праве предусмотрены и случаи ответственности за совершение определенных действий, которые сами по себе являются правомерными. Так, ст. 22 Конвенции об открытом море 1958 г. и ст. 110 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. допускают возможность осмотра иностранных торговых судов военными кораблями, когда есть достаточные основания подозревать, что судно занимается пиратством либо несанкционированным вещанием и т. п. Но если подозрения оказываются необоснованными, судну должны быть возмещены причиненные убытки или ущерб.

Чаще всего такую ответственность устанавливают за виды деятельности, связанные с источником повышенной опасности, с большой степенью риска, освоение космоса, использование атомной энергии и технологии, которая может привести к загрязнению окружающей среды.

Возложение ответственности за правомерную деятельность привело к появлению правовой концепции абсолютной ответственности за невиновное причинение ущерба. К актам такого рода относится Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., ст. 11 которой устанавливает, что запускающее государство "несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности земли или воздушному судну в полете".

Данный тип ответственности не имеет оснований в обычном праве, не является общим принципом ответственности и существует только в договорном праве. Иначе говоря, абсолютная ответственность не распространяется на случаи, не регламентированные специальными договорами.

§ 8. Виды и формы международно-правовой ответственности

Ответственность реализуется в конкретных видах и формах. Видами ответственности являются материальная и нематериальная (политическая) ответственность. Каждый вид ответственности может выражаться в различных формах. В практике международных отношений нет "жесткого" соответствия между характером ущерба и видом ответственности: материальный ущерб может повлечь политическую ответственность.

КМП приняла в предварительном порядке вторую часть проекта статей об ответственности, касающуюся форм ответственности или, как их назвала Комиссия, форм возмещения. В качестве таких форм она выделила: реституцию в натуре, компенсацию, сатисфакцию, заверения и гарантии неповторения. Со ссылками на судебную и арбитражную практику в доктрине называются также некоторые иные формы, в частности, реституция *in integrum* (восстановление прежнего правового состояния). . .

Как гласит ст. 43 второй части проекта, потерпевшее государство вправе получить от государства-нарушителя реституцию в натуре, т. е. восстановление положения, которое существовало до совершения противоправного деяния. Она может выражаться в возвращении неправомерно захваченного имущества, оборудования, художественных ценностей, транспортных средств и т. д.

Потерпевшее государство вправе получить от совершившего международное правонарушение государства компенсацию за ущерб, причиненный таким деянием, когда ущерб не покрывается реституцией в натуре. Компенсация охватывает любой экономически оценимый ущерб, понесенный потерпевшим государством, и может включать проценты и упущенную выгоду (ст. 44). Компенсация означает репарацию в форме выплаты денег в качестве возмещения за причиненный вред.

Сатисфакция — это удовлетворение нематериальных требований для возмещения вреда, причиненного прежде всего чести и достоинству потерпевшего государства, его политическим интересам.

На практике сатисфакция чаще всего облекается в форму официального выражения сожаления, сочувствия или соболезнования, принесения извинений, признания неправомерности совершенного действия, дезавуирования действий представителя государства, издания специальных законодательных, иных нормативных актов для обеспечения выполнения обязательств.

Согласно проекту в соответствующих случаях потерпевшее государство вправе получить от нарушителя заверения или гарантии неповторения подобного деяния в будущем. Данная форма близка к сатисфакции, иногда рассматривается как ее разновидность.

Реституция *in integrum* представляет собой восстановление прежнего правового положения (состояния) и несение издержек в связи с этим. Например, освобождение незаконно занятой территории и несение расходов, связанных с выводом войск, техники, демонтажем поселений и установок.

Ответственность за совершение международных преступлений не может сводиться к возмещению материального ущерба или восстановлению нарушенных прав. Она обретает и иные формы, которые могут носить ограничительно-карательный характер и выходить за рамки простого возмещения. Ими являются чрезвычайные сатисфакции и чрезвычайные репарации. Надо подчеркнуть, вместе с тем, что современное международное право признает незаконными военные контрибуции, которые являлись, по сути, данью побежденного победителю. Уже в Версальском мирном договоре о них не было речи.

Чрезвычайные сатисфакции – это временные ограничения суверенитета и правоспособности государства. Ими могут быть: приостановление деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государства и осуществление верховной власти за него органами других государств, реорганизация политической системы, упразднение отдельных институтов (преступных политических партий), оккупация части или всей территории, контроль за использованием научного и промышленного потенциала, демилитаризация или сокращение вооруженных сил, промышленности, осуществление юрисдикции для наказания лиц, непосредственно совершивших международные преступления. Согласно Декларации о поражении Германии и решениям Берлинской (Потсдамской) конференции 1945 г. она была обязана признать верховную власть союзного Контрольного совета вместо центрального германского правительства, подчиниться режиму послевоенной оккупации и другим требованиям стран антигитлеровской коалиции.

Чрезвычайные репарации состоят в ограничении правомочий государства распоряжаться своими материальными ресурсами. Их цель не только в возмещении материального ущерба, но и в том, чтобы исключить факторы, способствовавшие совершению международных преступлений.

Особой формой ответственности Германии после второй мировой войны явилось отторжение от нее по решению Потсдамской конференции от 1 августа 1945 г. города Кенигсберга и прилегающего к нему района Восточной Пруссии.

§ 9. Осуществление ответственности

Реализация ответственности – основная проблема этого института в международном праве. Именно на данном этапе определяются конкретный объем, виды, формы ответственности, обеспечивается восстановление нарушенных прав и международного правопорядка.

Как и институт ответственности в целом, механизм реализации ответственности находится еще в процессе становления, нормы его не систематизированы, распределены в разных актах либо существуют в форме обычных норм.

Обобщая, вместе с тем, существующую практику, можно отметить два основных способа реализации ответственности:

добровольный (согласительный) и с использованием принудительных (обязательных) средств.

Когда государство-нарушитель не соглашается добровольно нести ответственность, потерпевшее государство должно иметь возможность использовать принудительные средства осуществления ответственности.

В более широком плане международное право должно располагать не только механизмом обеспечения выполнения его норм, но и механизмом обеспечения реализации ответственности за международные правонарушения.

Институт ответственности включает международно-правовые санкции (контрмеры) и процессуальный механизм урегулирования (установленный порядок защиты нарушенных прав).

Санкции (контрмеры). Это ответные принудительные меры, призванные обеспечивать привлечение нарушителя к ответственности (ст. 47). Контрмеры не являются особой формой ответственности, они есть специальные меры обеспечения ее реализации в конкретной форме. Их отличие от ответственности состоит в следующем: ответственность есть действия нарушителя, контрмеры – действия потерпевшего государства либо международной организации; ответственность – обязанность нарушителя, контрмеры – право потерпевшего, последний может и не применять их; ответственность – волевое действие нарушителя, тогда как контрмеры применяются вопреки его воле.

Проект предусматривает условия применения контрмер:

потерпевшее государство должно прежде прибегнуть к переговорам, хотя может принять и временные меры защиты для обеспечения своих прав; оно также должно соблюдать процедуру урегулирования споров, изложенную в третьей части проекта;

контрмеры должны быть соразмерны со степенью тяжести правонарушения; в качестве контрмер не могут использоваться угроза силой и ее применение, крайне экономическое и политическое принуждение (которое могло бы поставить под угрозу территориальную целостность или политическую независимость), нарушение неприкосновенности дипломатических и консульских агентов и представительств, ущемление основных прав человека, любое нарушение *jus cogens*.

Практика позволяет выделить два вида контрмер (санкций): индивидуальные (самопомощь) и коллективные (в рамках международных организаций). Каждый вид имеет несколько форм: индивидуальные – реторсии, репрессалии, непризнание, разрыв отношений, самооборона; коллективные – отказ в членстве организации, приостановление прав члена организации, исключение из международного общения, коллективные вооруженные меры.

Реторсии – принудительные меры в ответ на недружественный акт. Они направлены на ущемление прав, не охраняемых международным правом: ограничение импорта, повышение таможенных пошлин, изъятие вкладов из банков государства, отзыв своего посла, ответное ограничение прав граждан государств, на территории которых граждане применяющего меры государства ущемлены в правах.

Репрессалии – принудительные меры, которые ограничивают права другого государства, охраняемые международным правом, в ответ на правонарушение. Без правонарушения такие действия сами были бы противоправным актом: их можно применять только как ответную меру. Современное международное право запрещает вооруженные репрессалии – бомбардировку, интервенцию, мирную блокаду. Это подчеркивается в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и в Декларации о принципах международного права 1970 г. В современных условиях репрессалии – это меры лишь экономического характера (эмбарго, бойкот) либо политического (так, ст. 60 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. предусматривает возможность полного прекращения договора в ответ на существенное его нарушение другой стороной).

Непризнание есть отказ признавать ситуацию, созданную неправомерными актами: непризнание юридической силы противоправных договоров, территориальных изменений в результате агрессивной войны, противоправных режимов и т. д.

В определенных ситуациях государства прибегают к разрыву дипломатических и консульских отношений для защиты своих прав.

В рамках международных организаций предусмотрены санкции, включающие приостановление членства и исключение из организации.

Самооборона – особый вид санкций, поскольку представляет собой вооруженные принудительные меры. Право на самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН может быть реализовано исключительно в ответ на вооруженное нападение.

В случае особо опасных посягательств на международный правопорядок может быть использован международный механизм для применения против государства-нарушителя коллективных принудительных мер с использованием вооруженной силы. Главенствующая роль здесь принадлежит Совету Безопасности ООН. Статья 42 Устава ООН уполномочивает его предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Итак, контрмеры – это целый комплекс принудительных мер, выполняющих функцию защиты безопасности государства. Вместе с тем они не являются единственным и достаточным средством реализации ответственности. Проблема, во-первых, в том, что во многих случаях основная роль в пресечении правонарушений отводится самому потерпевшему государству в порядке самопомощи, и все попытки могут оказаться безуспешными даже после применения контрмер. Эффективность международного права ограничивается недостаточной развитостью централизованного процесса пресечения неправомерного поведения. Во-вторых, индивидуальные контрмеры существуют, как правило, в форме обычных норм и не имеют таких возможностей в обеспечении защиты прав, какими обладают зафиксированные в договоре коллективные принудительные меры. В-третьих, поскольку контрмеры сами по себе не обладают правосстановительным эффектом, а лишь содействуют тому, чтобы побудить нарушителя нести ответственность; они должны дополняться процессуальным механизмом урегулирования, порядком защиты прав и осуществления ответственности.

Процессуальный механизм урегулирования. Четкое договорное оформление процессуального механизма урегулирования представляет собой 'необходимую предпосылку реальной силы норм международного права. Именно в этом усматриваются значительные возможности повышения их эффективности. Когда порядок защиты прав нормативно не закреплён, государству трудно заставить нарушителя нести ответственность. Третья часть "Урегулирование споров" проекта статей представляет собой попытку формулирования такого порядка и называет следующие меры: переговоры, добрые услуги и посредничество, примирение, согласительные комиссии, арбитраж.

По общему правилу возможности арбитражной и судебной процедуры ограничены необходимостью согласия сторон. Скажем, к ведению Международного Суда относятся, как правило, дела, переданные обеими конфликтующими сторонами. Государства, могут сделать заявления о признании обязательной юрисдикции Суда в отношении конкретного государства, и тогда Суд компетентен рассматривать дела по заявлению одной из сторон. Однако такую юрисдикцию признают в настоящее время далеко не все государства – члены Статута Международного Суда. Проект предусматривает некоторые случаи обязательной юрисдикции, в частности, возможность в одностороннем порядке вынесения спора на рассмотрение арбитражного суда, подтверждения Международным Судом действительности арбитражного решения по просьбе любой из сторон. Но открытым пока остается вопрос – согласятся ли с данными положениями государства.

Интересы международного общения на цивилизованной основе и нормального функционирования международного правопорядка подчеркивают нарастающую потребность развития не только координационных и согласительных, но в определенной мере и субординационных отношений, в частности, централизованного механизма пресечения грубых правонарушений и расширения признания на универсальной основе обязательной юрисдикции международной судебной процедуры.

Что касается международной уголовной ответственности физических лиц за международные преступления, то, как показывают документы и подготовленные материалы Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, в центре внимания находится вопрос о возможности создания международного уголовного суда.

Литература

Алексеев Н. С. Ответственность нацистских преступников. М., 1968.

Вадапалас В. А. Осуществление международно-правовых санкций // Сов. ежегодник международного права. 1988. М., 1989.

Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982.

Василенко В. А. Ответственность за международные правонарушения. Киев, 1976.

Верещетин В. С. Новый шаг на пути кодификации права ответственности государств // Российский ежегодник международного права. 1992. СПб., 1994.

Колосов Ю. М. Ответственность в международном праве. М., 1975.

Курис П. М. Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс, 1973.

Левин Д. Б. Ответственность государств в современном международном праве. М., 1966.

Мазов В. А. Ответственность в международном праве. М., 1979.

Манийчук Ю. В. Последствия международного правового нарушения. Киев, 1987.

Михеев Ю. Я. Применение принудительных мер по Уставу ООН. М., 1967.

Моджорян Л. А. Ответственность в современном международном праве // Сов. ежегодник международного права. 1970. М., 1972.

Нешатаева Т. Н. Санкции системы ООН (международно-правовой аспект). Иркутск, 1992.

Раскалей С. Б. Объективная ответственность государств в международном праве. Киев, 1985.

Ушаков Н. А. Основания международной ответственности государств. М., 1983.

Глава 8

Международное право и внутригосударственное право

§ 1. Международное право и внутригосударственное право как взаимосогласованные и взаимодействующие правовые системы

Взаимодействие международного и внутригосударственного (национального) права обусловлено таким объективным по отношению к правовым категориям фактором, как взаимосвязь внешней и внутренней политики*.

* Применительно к трактовке соотношения международного и внутригосударственного права в историческом плане принято выделять два основных направления монистическое, отдающее предпочтение одной из двух правовых систем, и дуалистическое, в рамках которого были сторонники как равной отдаленности правовых систем друг от друга, так и их взаимодействия при сохранении самостоятельности.

Существенное значение для поддержания и совершенствования такого взаимодействия имеет то обстоятельство, что государства выступают в нормотворческих процессах как создатели одновременно внутригосударственных (национально-правовых) норм и международно-правовых норм, воплощающих в первом случае их собственные, во втором взаимосогласованные интересы. Соответственно рождаются государственные законы (равно иные нормативные акты) и межгосударственные договоры (иные источники международного права). Терминологическим выражением участия государства в создании различных по принадлежности к определенной правовой системе актов является их официальное обозначение; применительно к нашему государству законы Российской Федерации (в прошлом законы СССР) и международные договоры Российской Федерации (международные договоры СССР).

Квалификация внутригосударственного права и международного права как самостоятельных правовых систем относится и к методам нормотворчества, и к формам существования тех и других правовых норм, и к правоприменительной практике.

Поскольку внутригосударственное и международное право, будучи автономными по отношению друг к другу системами, активно взаимодействуют, вплоть до применения международно-правовых норм в сфере внутригосударственных отношений, возникла иллюзия перехода норм одной системы в другую. Такое иллюзорное представление породило концепцию "трансформации" международно-правовых норм в национально-правовые нормы, международных договоров во внутригосударственное законодательство. Согласно этой концепции международные договоры в результате их ратификации, утверждения или просто официального опубликования "трансформируются", преобразуются во внутригосударственные законы; аналогична судьба соответствующих норм.

Неприемлемость подобных умозаключений станет предельно ясной, если принять во внимание, во-первых, что трансформация означает прекращение существования "трансформируемого" предмета, явления, но международным договорам такая судьба неприсуща; во-вторых, что на стадии правоприменения взаимодействие двух правовых систем, если принять данные суждения, заменяется единоличным действием правовой системы государства, "поглотившей" международные нормы; в-третьих, что традиционно в ряде отраслей национального права допускается применение норм иностранного законодательства, однако не высказывается предположение о "трансформации" и этих норм в российское законодательство.

Принятые во многих государствах конституционные формулировки воплощают не вполне однозначные подходы к проблеме. Так, согласно ст. 25 Основного закона федеративной Республики Германии 1949 г. "Общие нормы международного права являются составной частью права Федерации"; согласно п. 1 ст. 28 Конституции Греции 1975 г. общепризнанные нормы международного права, а также международные договоры после их ратификации и вступления в силу "являются составной частью внутреннего

греческого права"; согласно ч. 4 ст. 5 Конституции Республики Болгария 1991 г. ратифицированные, опубликованные и вступившие в силу международные договоры "являются частью внутреннего права страны". В Конституции Испании международные договоры квалифицируются как "часть ее внутреннего законодательства" (ч. 1 ст. 96), а в Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, объявлены "частью национального законодательства Украины" (ч. 1 ст. 9).

Формулировка действующей Конституции Российской Федерации может показаться идентичной приведенным выше. Согласно ч. 4 ст. 15 этой Конституции "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы"

Толкование этой конституционной нормы затрагивалось в гл. 1 учебника применительно к характеристике правовой системы. Ясно, что понятие "правовая система" отличается от понятия "право", будучи более насыщенной категорией, вмещающей в себя наряду с правом как совокупностью юридических норм правоприменительный процесс и, очевидно, складывающийся на их основе правопорядок.

В этом смысле формулировка Конституции Российской Федерации представляется ощутимо иной, чем в названных зарубежных конституциях, и дает основания для такой "прописки" общепризнанных принципов и норм и международных договоров Российской Федерации в российской правовой системе, при которой эти принципы, нормы, договоры, не вторгаясь прямо во внутригосударственный нормативный комплекс, в российское законодательство, взаимодействуют с ним в правоотношениях, в правоприменительном процессе, в структуре правопорядка.

Функциональное назначение конституционной нормы проявляется в признании непосредственного действия международно-правовых норм в сфере внутригосударственной деятельности и внутригосударственной юрисдикции, в предписании непосредственного применения этих норм судами, другими органами государства, хозяйствующими субъектами, должностными лицами и гражданами (индивидами). Такой вывод обусловлен пониманием текста ч. 4 ст. 15 Конституции в контексте других конституционных норм (ч. 3 ст. 46, ст. 62, 63, 67, 69) и многочисленных законодательных актов РФ, предусматривающих их совместное с международными договорами применение. Самостоятельное юридическое положение международных принципов, норм договоров подчеркивается особым статусом при их приоритетном применении в случаях несоответствия им норм законов.

Очевидно, и тексты упомянутых статей зарубежных (кстати, далеко не всех) конституций допускают с учетом других нормативных предписаний аналогичное толкование их соотношения с международными договорами (нормами)*.

* Конституции Республики Казахстан (ч. 3 ст. 4) и Республики Словении (ст. 8) предусматривают непосредственное применение ратифицированных международных договоров.

§ 2. Функции международного права во внутригосударственной сфере

Способность норм современного международного права выполнять, с учетом отмеченных особенностей, те же регулятивные функции, на которые ориентированы нормы внутригосударственного права, используется в правовой системе Российской Федерации (ранее в правовой системе Союза ССР) в целях их согласованного, совместного применения. В нашем законодательстве содержится немало предписаний, согласно которым тот или иной порядок деятельности определяется, те или иные отношения регулируются, а компетентные органы руководствуются, с одной стороны Конституцией, законами, иными актами органов Российской Федерации, а также теми законами СССР или их отдельными нормами, которые продолжают действовать на территории Российской Федерации, поскольку они не противоречат российскому законодательству, с другой стороны, международными договорами Российской Федерации и воспринятыми ею в порядке правопреемства международными договорами СССР.

В качестве примеров такого рода назовем ст. 436 ГПК РСФСР, ст. 32 УПК РСФСР, ст. 305 Таможенного кодекса РФ, ст. 4 Закона РФ "О федеральных органах налоговой полиции", ст. 15 Закона РФ "О внешней разведке", согласно которым порядок отношений органов и должностных лиц с соответствующими органами и должностными лицами иностранных государств определяется законодательством Российской Федерации и ее международными договорами. В ряде законов имеются специальные статьи, посвященные правовым основам деятельности того или иного ведомства и называющие в связи с этим как Конституцию, законы и иные нормативные акты, так и международные договоры (ст. 3 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" 1995 г.).

Согласно ч. 2 ст. 2 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. Уполномоченный в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, настоящим Законом, законодательством РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ.

Согласно ст. 4 Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" 1995 г. этот орган в своей деятельности, специфика которой вполне понятна, руководствуется не только Конституцией РФ и другими федеральными актами, но также нормами международного права и международными договорами РФ, регулирующими отношения в сфере охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Имеются, однако, и такие законы (например, ст. 4 Закона "О милиции" 1991 г.), где подобный перечень ограничен внутригосударственными актами, хотя на практике соответствующим органам приходится руководствоваться и международными договорами. Непоследовательность проявляется порой и в том, что в акте о каком-либо ведомстве (органе) содержится немало конкретных положений о применении международных договоров данным ведомством (органом), а в статье о правовой основе его деятельности называются только российские акты. Таковы, например: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации от 6 июня 1997 г., Положение о Министерстве Российской Федерации по атомной энергии от 29 апреля 1997 г.

Особо заметен такой пробел в Положении о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. Это Министерство в своей деятельности не может не руководствоваться международными договорами, прежде всего при решении таких обозначенных в ст. 4 задач, как защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом, обеспечение дипломатических и консульских отношений РФ с иностранными государствами и т. д., а также при осуществлении функций, закрепленных в ст. 5. Между тем согласно ст. 2 Положения правовую основу деятельности МИД составляют исключительно акты РФ (международные договоры не упомянуты).

Идея согласованного регулирования четко выражена во многих законодательных актах, посвященных определенным видам деятельности. Так, в преамбуле Закона РФ "Об образовании" в редакции от 13 января 1996 г. сказано, что образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права. В Законе РФ "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товаров" от 23 сентября 1992 г. предусмотрено, что правовая охрана товарного знака предоставляется на основании его государственной регистрации в порядке, установленном настоящим Законом, или в силу международных договоров Российской Федерации (ст. 2). Согласно ст. 5 Закона "Об иностранных инвестициях в РСФСР" от 4 июля 1991 г. отношения, связанные с иностранными инвестициями, регулируются настоящим Законом, иными действующими на территории России законодательными актами и международными договорами. Закон РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. совершенно закономерно содержит особенно много ссылок на международные договоры. В частности, ч. 2 ст. 7 определяет, что режим Государственной границы устанавливается настоящим Законом, другими законодательными актами и международными договорами Российской Федерации.

Таким образом, взаимодействие правовых систем проявляется в согласованном регулировании отношений, относящихся к совмещенному предмету регулирования.

Принципиальное значение имеет разграничение понятий: право государства как совокупность создаваемых данным государством, его органами правовых норм и правовых актов и право, применяемое в государстве, как совокупность всех правовых норм, всех правовых актов, которые подлежат реализации в сфере внутригосударственных отношений и (или) могут действовать в пределах юрисдикции соответствующего государства и компетенции его органов. Второе понятие шире первого, поскольку охватывает наряду с национальным правом (основным компонентом) применимые международные нормы, международные договоры, заключенные или признанные данным государством, а также отдельные нормы права иностранных государств в случаях, предусмотренных национальными законами или международными договорами.

Естественно, что для такого применения нормы, принадлежащие к различным правовым системам, должны обладать юридической совместимостью*. При взаимодействии национальных норм (собственных норм данного государства) и международных норм это достигается их согласованием в процессе разработки, когда внутригосударственные правовые категории, принципы, нормы принимаются во внимание при подготовке международных договоров, а внутригосударственное законодательство приводится в соответствие с вступившими в силу международными договорами. Использование норм иностранного права осуществляется с учетом оговорки об их неприменении, если это противоречит основам национального правопорядка (публичному порядку).

* Современный период характеризуется значительными усилиями по унификации ряда областей национального законодательства взаимодействующих государств. Один из примеров Соглашение в рамках СНГ о принципах сближения хозяйственного законодательства государств участников Содружества от 9 октября 1992 г. Устав СНГ (ст. 20) ориентирует государства-члены на устранение противоречий между нормами национального законодательства.

В связи с рассмотрением проблем разграничения понятий "право государства" и "право, применяемое в государстве" требуют уточнения два вопроса об источниках права и о квалификации нормативных комплексов, рождающихся и действующих на межсистемной основе.

В некоторых изданиях можно встретить утверждения, что международные договоры относятся к категории специфических источников внутригосударственного права (например, административного, трудового и уголовно-процессуального права). По сути дела, к такому же результату приходят сторонники концепции "трансформации", отстаивая идею "перевода нормы международного права в норму национального права*", перевоплощения международных договоров в национальные законы. Сама природа понятийного аппарата обуславливает "привязку" определенных правовых категорий к соответствующей правовой системе.

Каждая правовая система, имеет свои источники, которые обладают способностью выполнять присвоенные им функции в рамках другой правовой системы не переходя в нее, сохраняя "прописку" в собственной правовой системе.

* Зивс С. Л. Источники права. М., 1981. С. 226.

Что же касается нормативных комплексов, рождающихся и действующих на межсистемной основе, обладающих качествами регулятивной совместимости, то нам не кажется оправданным их восприятие сквозь призму традиционных представлений о таких стабильных нормативных образованиях, как "правовой институт" или "отрасль права", поскольку эти категории, как и источники права, принадлежат соответствующей правовой системе. Мы разделяем мнение, что "нормы международного и национального права не могут составлять объективно существующую единую совокупность норм, поскольку по своей социальной и юридической природе это различные и особые системы права"*.

* Международное воздушное право. Кн. 1 / Отв. ред. А. Л. Мовчан. М., 1980. С. 17 . Сравните с другим мнением: "Многие институты международного права... являются общими одновременно и для внутригосударственного права. Они как бы сливаются, переходят друг в друга". (Гилле А. А., Швеков Г. В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. М., 1978. С. 198 .)

Предпринимаемые попытки конструирования "межсистемных отраслей" или "межсистемных институтов" кажутся искусственными и игнорирующими то обстоятельство, что при надлежащие к различным правовым системам нормы взаимодействуют как нормативный комплекс не в статическом состоянии, а в правоприменительном процессе, причем в целях решения конкретной задачи, урегулирования конкретного правоотношения. Такие группы разносистемных норм, состыкованные в определенных ситуациях, могут быть обозначены как правоприменительные комплексы.

В нашей практике типичными являются двусоставные правоприменительные комплексы из норм национального законодательства и норм международных договоров.

Вместе с тем получили распространение и трехсоставные правоприменительные комплексы, включающие помимо названных норм и нормы иностранного права. Так, при решении вопросов двойного гражданства подлежат применению нормы ст. 3 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", нормы международного договора между Российской Федерацией и иностранным государством, допускающего и регламентирующего статус двойного гражданства, если такой договор заключен, а также нормы законодательства соответствующего иностранного государства. Точно так же конкретный акт выдачи лица для привлечения к уголовной ответственности или для исполнения приговора требует применения в совокупности норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства как запрашивающего, так и запрашиваемого государства и норм договора о правовой помощи, заключенного соответствующими государствами.

§ 3. Международное право как фактор совершенствования национального законодательства

Принцип добросовестного выполнения международных обязательств — один из основных принципов международного права — презюмирует согласование с этими" обязательствами национальных законов и предпринимаемых государством в сфере своей внутренней компетенции мер. Позиция международного сообщества выражена в универсальном договоре — Венской конвенции о праве международных договоров — в ст. 27, имеющей заголовок "Внутреннее право и соблюдение договоров": государство-участник какого-либо договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Эту норму, очевидно, можно трактовать и в смысле недопустимости ссылки на отсутствие во внутреннем праве соответствующих положений. Можно предположить ситуацию, когда выполнение договора не зависит от состояния внутреннего права. Но все же нормальным состоянием следует признать взаимодействие национальных и международных норм и, следовательно, согласование первых со вторыми как необходимое условие выполнения договора и как важный компонент механизма реализации договорных предписаний.

Характерно, что при разработке Декларации принципов взаимных отношений, составляющей ядро Заключительного акта СБСЕ 1975 г., государства конкретизировали содержание принципа добросовестного выполнения международных обязательств, включив в его текст слова о том, что при осуществлении своих суверенных прав, включая право устанавливать свои законы и административные правила, они будут соотноситься со своими юридическими обязательствами по международному праву.

В законодательстве СССР, а ныне в законодательстве Российской Федерации утвердилось правило приведения его норм в соответствие с международными договорами, другими источниками международного права. В его основе находятся как указанный принцип, так и конкретные положения международных договоров, ориентирующие их участников на такие действия. Можно выделить, с одной стороны, управомочивающие нормы, согласно которым принятие законов обусловлено усмотрением компетентных государственных органов, а с другой стороны, предписывающие нормы, которыми на государство возлагаются определенным образом сформулированные обязательства. К первому варианту относится, например, п. 1 ст. 21 Конвенции ООН по морскому праву: "Прибрежное государство может принимать в соответствии с положениями настоящей Конвенции и другими нормами международного права законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море...";

ко второму варианту — п. 2 ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах: "Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом".

Используются следующие формы приведения законодательства в соответствие с международными договорами:

) разработка и принятие принципиально новых законодательных актов, ранее не известных правовой системе государства (Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., Федеральный закон "О беженцах" от 19 февраля 1993 г. в редакции от 28 июня 1997 г., Закон РФ "О космической деятельности" от 20 августа 1993 г., Федеральный закон "О наркотических средствах и психотропных веществах" от 8 января 1998 г.);

) принятие законов, заменяющих ранее действовавшие и существенно изменяющих нормативное содержание (Закон РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г., заменивший Закон СССР "О Государственной границе СССР" 1982 г., Таможенный кодекс РФ от 18 июня 1993 г., заменивший Таможенный кодекс СССР 1991 г., Воздушный кодекс РФ от 19 марта 1997 г., заменивший Воздушный кодекс СССР 1983 г.);

) принятие актов, вносящих частичные изменения и дополнения в действующие законодательные акты. Например, присоединение СССР в 1973 г. к Всемирной (Женевской) конвенции об авторском праве 1952 г. потребовало ряда норм союзного и республиканского гражданского законодательства; в связи с присоединением СССР в 1987 г. к Международной конвенции _о борьбе с захватом заложников Президиум Верховного Совета СССР издал указ "Об уголовной ответственности за захват заложников", а Президиум Верховного Совета РСФСР указом от 17 июня 1987 г. дополнил УК РСФСР статьей 1261 "Захват заложников"; согласно Закону РФ от 29 апреля 1993 г. УК РСФСР был дополнен статьей 78' "Незаконный экспорт товаров, научно-технической информации и услуг, используемых при создании вооружения и военной техники, оружия массового уничтожения", причем введение уголовной ответственности за указанное деяние объяснялось в преамбуле Закона целью обеспечения выполнения международных обязательств по нераспространению оружия массового уничтожения.

Интересен пример совершенствования норм об усыновлении в связи с ситуациями усыновления иностранными гражданами детей, являющихся гражданами РФ. Положения Кодекса о браке и семье РСФСР (ст. 98 и последующие статьи гл. 12, а также ст. 165, предписывавшая в подобных ситуациях руководствоваться нашим законодательством при условии получения разрешения) пришли в противоречие с потребностями надлежащей защиты интересов детей и не отвечали предписаниям вступившей в силу в 1990 г. Конвенции о правах ребенка. Согласно ст. 21 Конвенции подобное усыновление "усыновление в другой стране" допускается, "если ребенок не может быть передан на воспитание или помещен в семью, которая могла бы обеспечить его воспитание или усыновление, и если обеспечение какого-либо подходящего ухода в стране происхождения ребенка является невозможным". Федеральным законом, принятым 10 февраля 1995 г., в соответствующие статьи Кодекса о браке и семье были внесены существенные изменения и дополнения. Новая редакция ст. 98 включает следующий текст: "Усыновление детей, являющихся гражданами РФ, иностранными гражданами допускается только в случаях, если не представилось возможным передать этих детей на усыновление, под опеку (попечительство) граждан РФ на воспитание в семьи граждан РФ или на усыновление родственникам ребенка независимо от их места жительства или гражданства".

Соответственно изменена и дополнена ст. 165, где сказано также о необходимости получения согласия законного представителя ребенка и компетентного органа. Усыновление не может быть произведено, если в результате усыновления могут быть нарушены права ребенка, установленные законодательством и международными договорами РФ. Характерно, что еще раньше, 31 августа 1994 г., в приказе Министерства образования РФ и Министерства здравоохранения и медицинской промышленности РФ "О документах, представляемых при усыновлении детей иностранными гражданами" было установлено, что в личном деле ребенка, передаваемого, на усыновление иностранным гражданам, должен быть документ, подтверждающий, что ребенок неоднократно предлагался гражданам РФ на усыновление.

В развитие норм этого закона постановлением Правительства РФ от 15 сентября 1995 г. было утверждено Положение о порядке передачи детей, являющихся гражданами РФ, на усыновление гражданам РФ и иностранным гражданам и (или) лицам без гражданства. В новом Семейном кодексе РФ от 29 декабря 1995 г. эти вопросы регламентируются ст. 124 и последующими статьями гл. 19 и ст. 165 идентичным образом. В ситуации возможного нарушения прав ребенка, установленных законодательством и международными договорами, предусмотрена отмена в судебном порядке произведенного усыновления (удочерения).

Уважительное отношение к обязательствам по международному праву четко выражено в ст. 4 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации":
"Законодательство о Государственной границе основывается на Конституции Российской Федерации, а также на международных договорах Российской Федерации".

Однако в нашем законодательстве сохраняются весьма заметные пробелы либо нормативные решения, существенно отличающиеся от положений заключенных договоров. Даже в новом Уголовном кодексе РФ, который, как сказано в ч. 2 ст. 1, "основывается на Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципах и нормах международного права", отдельные составы преступлений, в отношении которых наше государство взяло на себя обязательства по международным конвенциям, определены не вполне адекватно договорным нормам (например, ст. 117 и 302 УК в их соотношении с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 360 в ее соотношении с Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов). Заключенные в разные годы договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам не имеют в нашем уголовно-процессуальном законодательстве столь полезных для их выполнения норм. Присоединение СССР в июле 1991 г. к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах (Протокол вступил в силу для Российской Федерации 1 января 1992 г.), а также подписание в 1996 г. Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предполагают разработку и законодательное закрепление механизма реализации соответствующих международных норм.

§ 4. Взаимодействие международных договоров и национального законодательства в правоприменительном процессе

В теории международного права осуществлены исследования проблем внутригосударственной реализации норм международного права, в том числе состояния и тенденций развития национально-правового механизма такой реализации (см. гл. 8).

Можно классифицировать формы реализации по трем вариантам непосредственного применения:

-) самостоятельное применение норм международных договоров без прямого участия норм национального законодательства, но не вне сферы их воздействия;
-) совместное применение норм международных договоров и "родственных" норм национального законодательства, что связано с функционированием обозначенных выше правоприменительных комплексов;
-) приоритетное применение норм международных договоров вместо норм национального законодательства при их взаимном несоответствии, т. е. в коллизионных ситуациях.

Приходится констатировать, что более принятой в наших законодательных актах долгое время была третья форма. Такая традиция в той или иной мере ограничивает возможности участия международно-правовых норм во внутригосударственном правоприменении. Во многих законах СССР, прежде всего в Основах гражданского законодательства, Основах гражданского судопроизводства, Основах законодательства о браке и семье, впервые более трех десятилетий назад и в последующие годы появились статьи (заключительная в каждом акте) под названием "Международные договоры", реже "Применение международных договоров". Аналогичные статьи завершали соответствующие республиканские кодексы гражданский, гражданский процессуальный, о браке и семье, жилищный и т. д. Но в этих статьях речь шла только об одном аспекте применения в случаях противоречия нормы закона норме договора.

В современных законах Российской Федерации использование прежних наименований статей сочетается с их одноплановым содержанием, не учитывающим нормальные ситуации совместного применения. Один из новейших примеров Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", вступивший в силу 24 декабря 1994 г. Здесь лишь одна статья (ст. 29), именуемая "Международные договоры", предусматривает применение таких договоров, но только в коллизионных случаях. В качестве нормального регулятора названы исключительно внутригосударственные законы и иные нормативные правовые акты. Между тем известны договоры как многосторонние (Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации 1986 г.), так и двусторонние соглашения (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий 1994 г.), рассчитанные на согласованное с национальным законодательством применение.

Поэтому предпочтительны те законы, которые ориентированы на комплексный подход. Таков Закон РФ "О гражданстве Российской Федерации", ст. 9 которого "Применение международных договоров" имеет две части. В первой речь идет о ситуациях совместной регламентации: "При решении вопросов гражданства наряду с настоящим Законом подлежат применению международные договоры Российской Федерации, регулирующие эти вопросы"; во второй содержится "традиционная норма о методе решения коллизионных ситуаций".

Новый Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) в отличие от прежнего ГК РСФСР также констатирует разностороннее участие международного права в регулировании гражданско-правовых отношений. Статья 7 "Гражданское законодательство и нормы международного права" на основе известного положения Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) предусматривает непосредственное применение международных договоров РФ к соответствующим отношениям (ч. 2), воспроизводя и общепринятую коллизионную норму.

Отмеченный пробел многих законов не стал помехой в процессе непосредственного применения международно-правовых норм и совместного применения внутригосударственных и международно-правовых норм. Важным ориентиром и побудительным фактором в этой деятельности являются используемые в различных статьях законов отсылки к международным договорам*.

* См.: Российская правовая система и международное право. Законодательство Российской Федерации о применении общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации (извлечения из правовых актов) / Сост. и науч. ред. Г. В. Игнатенко. Екатеринбург, 1997.

Прежде всего имеются в виду ситуации, по поводу которых в самом национальном законодательстве содержатся отсылки к международным договорам, выраженные такими формулировками: "в соответствии с международными договорами" (ч. 3 ст. 57 Закона РФ "Об образовании" 1996 г., ст. 17 и 18 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан 1993 г.); "на основе международных договоров" (ч. 4 ст. 17 Закона РФ "О космической деятельности" 1993 г.); "в силу международных договоров" (ст. 36 Патентного закона РФ 1992 г.); "в случаях, предусмотренных международным договором" (ч. 3 ст. 12 УК РФ); "в порядке, определяемом международными договорами" (ст. 437 ГПК РСФСР, ст. 21 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации" 1993 г.).

В некоторых случаях отсылки к международным договорам имеют определяющее значение в том смысле, что с ними закон связывает применимость сформулированной в статье нормы. Закрепленное в ч. 3 ст. 46 Конституции РФ право индивида обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод обусловлено наличием соответствующих международных договоров ("Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации..."). Иной по содержанию смысл, но сходное функциональное назначение имеет упоминание о международных договорных обязательствах в ч. 2 ст. 23 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", посвященной регламентации выхода из гражданства.

Согласно этой норме ходатайство о выходе из гражданства может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с Российской Федерацией договорными обязательствами о правовой помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами России, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых российским законом.

Следующий вариант отсылок – предписание нормы закона о ее применении в комплексе с "родственной" нормой международного договора. Имеются в виду ситуации, когда суд, прокуратура, любой государственный орган, в компетенцию которого входит выполнение обязательств, предусмотренных тем или иным договором, при рассмотрении и решении конкретного дела должны применить одновременно, отразив это в соответствующем правоприменительном акте, как ту норму закона, которая регулирует данный вопрос с отсылкой к договору, так и ту норму договора, которая подразумевается в отсылке. Например, согласно ст. 106 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате документы, составленные за границей с участием должностных лиц компетентных органов других государств, принимаются нотариусом при условии их легализации органом Министерства иностранных дел РФ. Однако в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, такие документы принимаются нотариусом без легализации.

В этой связи отметим, что 31 мая 1992 г. вступила в силу для Российской Федерации Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов. Правила этой Конвенции, относящиеся и к другим ситуациям с представлением официальных документов, составленных за рубежом, применимы, естественно, лишь во взаимоотношениях с другими государствами-участниками.

В ст. 11 Закона "О Государственной границе Российской Федерации" регламентация пропуска лиц, транспортных средств, товаров и животных через Государственную границу сопровождается положением о возможности упрощенного порядка пропуска граждан России и сопредельного государства в соответствии с договором Российской Федерации с этим государством.

Можно отметить две связанные с этим вопросом проблемы. Как правило, закон содержит безадресную отсылку, в связи с чем правоприменителю приходится, во-первых, устанавливать наличие или отсутствие такого договора, а во-вторых, отыскивать в договоре соответствующую норму. Другая проблема обусловлена отсылочными пробелами законодательства, когда правоприменитель вынужден руководствоваться тем, что можно назвать предполагаемой отсылкой. В Особенной части УК РФ имеется всего две статьи, включающие отсылки к международным договорам (ст. 355 и 356), а прямую связь с международно-правовым регулированием, включая потребности совместного с договорными нормами применения, имеют многие другие статьи (прежде всего ст. 146, 188, 189, 206, 211, 227, 228, 253, 323, вся глава 34).

Иной аспект совместного применения – указание в норме международного договора на применимый в данной ситуации закон.

Так, согласно договорам о правовой помощи условия заключения брака определяются для каждого из будущих супругов законодательством государства, гражданином которого он (она) является; кроме того, должны быть соблюдены требования законодательства, на территории которого заключается брак, в отношении препятствий к заключению брака. Этими же договорами правоприменитель обязан руководствоваться при определении дееспособности физического лица (определяется законодательством государства, гражданином которого является это лицо), при определении право- и дееспособности юридического лица (определяется законодательством государства, по законам которого оно было учреждено).

Следует отметить распространение такого метода, как принятие в связи с заключением международного договора (одновременно со вступлением его в силу, вскоре после этого, а порой и спустя длительный период его действия) специального закона или иного правового акта, определяющего порядок применения заключенного договора, регламентирующего меры по выполнению обязательств, вытекающих из этого договора для нашего государства. Так, после присоединения СССР к Конвенции по вопросам гражданского процесса было принято Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 16 ноября 1967 г. о порядке применения в СССР этой Конвенции; в связи со вступлением в силу Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются, Президиум Верховного Совета СССР издал 10 августа 1979 г. указ о порядке выполнения обязательств, вытекающих для СССР из этой Конвенции. Интересна судьба применения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Первоначально, 4 августа 1976 г., Совет Министров СССР принял постановление об утверждении Конвенции и о мероприятиях по ее выполнению. С учетом действия ее норм и в целях проведения необходимых государственных мероприятий 13 сентября 1994 г. Правительство Российской Федерации приняло новое постановление о мерах по обеспечению обязательств Российской Стороны, вытекающих из данной Конвенции.

Известны многочисленные случаи применения судом при рассмотрении гражданских и уголовных дел правил договоров о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, соглашений о сотрудничестве в области социального обеспечения, об избежании двойного налогообложения доходов и имущества, ряда Конвенций Международной организации труда. Интересен пример разъяснения Верховного Суда РФ, адресованного судам, относительно их действий в соответствии со ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6 от 29 сентября 1994 г.).

Правоприменительные действия могут осложняться тем обстоятельством, что в отдельных случаях нормы законодательства Российской Федерации, как и законодательства СССР, сохраняющие силу, и нормы международных договоров Российской Федерации и СССР по одному и тому же предмету регулирования отличаются друг от друга, противоречат друг другу, т. е. находятся в коллизионном состоянии*. Так, ст. 360 УК РФ "Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой" не в должной мере согласована с положениями Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой (имеются в виду как виды действий, характеризующих состав преступления, так и особенно перечень соответствующих лиц и мотивы противоправного деяния). Разрешение такой коллизии обусловлено приведением нормы закона в соответствие с нормой договора.

* Коллизия (лат. collisib) — столкновение.

Но существуют и принципиально иные ситуации: 1) когда норма закона вступает в противоречие с отдельными двусторонними договорами, сохраняя согласованность с положениями общего многостороннего договора (так, отдельные нормы советского, ныне российского, законодательства о консульских отношениях и консульских учреждениях, будучи состыкованными с Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г., не соответствуют отдельным двусторонним консульским конвенциям, заключенным в различные годы Союзом ССР и Российской Федерацией, поскольку последние отражают тенденции к унификации статуса консульских учреждений и консульских должностных лиц и традиционного статуса дипломатических представительств и их сотрудников); 2) когда норма закона вступает в противоречие с международно-правовыми нормами, содержащимися только в некоторых двусторонних договорах при отсутствии единого международного регулирования (это касается договоров о режиме Государственной границы с сопредельными странами, соглашений о сотрудничестве в области социального обеспечения, договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам и т. д.). В подобных ситуациях не возникает вопрос о приведении закона в соответствие с договорами, поскольку такие отдельные договоры затрагивают частные аспекты локального регулирования.

В отношении всех коллизионных ситуаций принято говорить о приоритете ("примате") норм международного права. Действительно, к настоящему времени, начиная с принятия в 1962 г. Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а в российском законодательстве с принятия в 1964 г. Гражданского кодекса РСФСР и Гражданского процессуального кодекса РСФСР, используется специальная норма в качестве коллизионного регулятора. Сошлемся на два примера на первую российскую норму и на одну из современных норм. Статья 569 ГК РСФСР (в редакции 1987 г.):

"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 РСФСР, если в международном договоре РСФСР установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством РСФСР". Новый Гражданский кодекс РФ (часть первая) 1994 г. содержит следующую формулировку:

"Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора" (ч. 2 ст. 7).

Метод индивидуализированного, воплощенного в отдельных законах, коллизионного решения нельзя признать оптимальным, если учесть при этом, что в некоторых законах подобная статья вообще отсутствует (например, как в ранее действовавшем УК РСФСР, так и в новом УК РФ, в УПК РСФСР, в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях).

Вполне закономерно было решено придать норме о приоритетном применении правил международных договоров конституционный статус, т. е. ввести ее в Конституцию Российской Федерации в качестве общего предписания: "Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора" (ч. 4 ст. 15).

При толковании этой конституционной нормы надо иметь в виду три обстоятельства.

Во-первых, здесь, очевидно, предполагаются не всякие, а лишь те международные договоры, которые прошли процедуру ратификации в Федеральном Собрании Российской Федерации. Поскольку такая процедура предусмотрена для всех договоров, устанавливающих иные, чем в действующих законах, правила, соответственно должна презюмироваться несопоставимость с такими последствиями закона и не прошедшего почему-либо ратификацию договора.

Во-вторых, должно быть применено расширительное толкование термина "закон", охватывающее все внутригосударственные нормативные правовые акты. При ином, буквальном, понимании возможна презумпция нераспространения данной конституционной нормы на подзаконные акты. Такое пояснение касается, в частности, нового Гражданского кодекса РФ (часть первая), в котором воспроизведение ч. 4 ст. 15 Конституции сопровождается подчеркнутым разграничением актов гражданского законодательства и иных актов, содержащих нормы гражданского права (ст. 3), что порождает неясность относительно судьбы норм "иных актов" при их коллизии с договорными нормами.

В-третьих, следует учитывать особый статус Конституции, хотя на международно-правовом уровне каких-либо специальных норм на этот счет нет. Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 15) имеет высшую юридическую силу. Соответственно в федеральном законе "О международных договорах Российской Федерации" сформулировано следующее предписание (ст. 22):

"Если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке*". При толковании указанных статей правомерен вывод о неподчинении Конституции принципу приоритетного применения правил международного договора в коллизионных ситуациях. Такой подход четко выражен в научной литературе и в комментариях к Конституции РФ.

* Сходные по смыслу тексты содержатся в Конституции Республики Беларусь (ст. 8), Конституции Украины (ст. 9). Особо следует выделить формулировку ст. 151 Конституции Азербайджанской Республики: "При возникновении противоречия между нормативно-правовыми актами, входящими в систему законодательства Азербайджанской Республики (исключая Конституцию Азербайджанской Республики и акты, принятые путем референдума), и межгосударственными договорами, стороной которых является Азербайджанская Республика, применяются международные договоры".

В-четвертых, может возникнуть проблема в связи с более благоприятным регулированием в законе по сравнению с договором. Ключом к верному решению может служить текст ч. 2 ст. 5 Международного пакта о гражданских и политических правах: никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых в государстве

участнике Пакта, в силу закона не допускается под тем предлогом, что в Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме. Несколько иная редакция этой же мысли дана в ст. 41 Конвенции о правах ребенка: ничто в Конвенции не затрагивает любых положений, которые в большей степени способствуют осуществлению прав ребенка и содержатся в законе государства-участника.

Отметим, что впервые такое понимание проблемы было сформулировано на региональном уровне в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 60). Такой подход не воспринят в нашем законодательстве. И если в первой редакции Закона РФ "О беженцах" 1993 г. положение о приоритетном применении правил международных договоров сопровождалось оговоркой: за исключением случаев, когда их применение может привести к ограничению прав и свобод беженцев, регламентируемых соответствующими законами РФ (ст. 15), то в его новой редакции от 28 июня 1997 г. использована общепринятая формулировка (ч. 3 ст. 18).

Литература

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

Игнатенко Г. В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права. Свердловск, 1981.

Игнатенко Г. В. Международное и советское право: проблемы взаимодействия правовых систем // Сов. государство и право. 1985. № 1.

Лукашук И. И. Международное право и конституции государств // Журнал российского права. 1998. № 1.

Марочкин С. Ю. Соотношение юридической силы норм международного и внутригосударственного права в правовой системе Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 2.

Миронов Н. В. Соотношение международного договора и внутригосударственного закона // Сов. ежегодник международного права. 1963. М., 1965.

Миронов Н. В. Институт исполнения международных договоров в советском праве // Исполнение международных договоров СССР. Вопросы теории и практики. Сб. Свердловск, 1986.

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

Нефедов Б. И. Имплементация международно-правовых норм в СССР // Сов. ежегодник международного права. 1987. М., 1988.

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

Талалаев А. Г. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1994. № 4.

Тихомиров Ю. А. Международное и внутренне право: динамика соотношения // Правоведение. 1995. № 3.

Черниченко С. В. Объективные границы международного права и соотношение международного и внутригосударственного права // Сов. ежегодник международного права. 1984. М., 1 1986.

Глава 9

Реализация норм международного права

§ 1. Понятие и формы реализации норм международного права

Реализация — это воплощение норм международного права в поведении, деятельности государств и других субъектов, это практическое осуществление нормативных предписаний. В официальных документах ООН, в различных изданиях получил распространение термин "имплементация" (англ. "implementation" — осуществление, проведение в жизнь).

Можно выделить следующие формы реализации.

Соблюдение. В такой форме реализуются нормы-запреты. Субъекты воздерживаются от совершения действий, которые запрещены нормами международного права. Например, при соблюдении Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. одни государства (ядерные) не передают кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также контроль над таким оружием, а другие (неядерные) государства не производят и не приобретают ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства. В таких ситуациях пассивность субъектов свидетельствует о том, что нормы права реализуются.

Исполнение. Данная форма предполагает активную деятельность субъектов по осуществлению норм. Исполнение характерно для норм, предусматривающих конкретные обязанности, сопряженные с определенными действиями. В таком виде сформулированы, например, нормы Пактов о правах человека 1966 г. Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, в частности, гласит: "Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте...".

Использование. В этом случае имеется в виду осуществление предоставленных возможностей, содержащихся в нормах международного права. Решения об использовании нормативных положений принимаются субъектами самостоятельно. В данной форме реализуются так называемые управомочивающие нормы. В отличие от первых двух случаев здесь нет жесткого предписания конкретного поведения (действия либо воздержания от него). Так, в ст. 90 Конвенции ООН по морскому праву сказано: "Каждое государство независимо от того, является ли оно прибрежным или не имеющим выхода к морю, имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море".

§ 2. Содержание процесса реализации норм

Поскольку норма международного права существует и действует в системе норм, реализация всегда предполагает осуществление определенной совокупности норм, взаимосвязанных по предмету регулирования и по общим целям — норм договора (или иного акта), института, отрасли и права в целом.

Реализация представляет собой процесс, когда соответствующие субъекты, которым адресована норма, действуют в согласии с ее положениями.

Нередко требуются дополнительные правовые и (или) организационные меры со стороны государств для своевременного, всестороннего и полного осуществления норм международного права.

Процесс реализации международного права в целом, т. е. с учетом тех особенностей, которые присущи реализации отдельных договоров (иных международно-правовых актов) и норм, включает два вида деятельности:

) непосредственную фактическую деятельность (соответствующую требованиям норм) по достижению социально значимого результата (например, перемещение ракет, пусковых установок, оборудования из районов развертывания и их ликвидация в соответствии с Договором между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г.). В результате такой деятельности субъекты достигают определенного состояния, приобретения, сохранения или уничтожения предмета;

) правовое и организационное обеспечение фактической деятельности. Оно представляет собой деятельность определенных органов с целью создания правовой базы для осуществления фактической деятельности, соответствующей нормам международного права, в том числе в тех случаях, когда в этой деятельности необходимо "навести порядок", т. е. если обнаружится нарушение (несоответствие деятельности нормам или отказ от такой деятельности) либо угроза нарушения. Правовое и организационное обеспечение включает в себя правотворчество, контрольную и правоприменительную (правоохранительную) деятельность и ее результатом является правовой акт — нормативный или иной (например, в ст. 24 Договора между Россией и Францией от 7 февраля 1992 г. говорится, что "Российская Федерация и Французская Республика будут заключать по мере надобности отдельные соглашения и договоренности в целях реализации положений настоящего Договора").

Следует отметить, что и правовая деятельность может быть непосредственной фактической реализацией, поскольку некоторые нормы обязывают государства принять правовые акты в целях реализации (как, например, приведенное положение ст. 24 Договора России и Франции; нормы, обязывающие принять внутригосударственные законодательные и административные меры в целях реализации международно-правовых норм; нормы, обязывающие государства привлекать к ответственности нарушителей норм международного права по своим законам и др.).

Правовые акты в этом случае не самоцель. Здесь реализация одних норм (провообеспечительных) необходима для реализации других (регулятивных), и это не отрицает, а, наоборот, доказывает существование "разделения труда" между участниками процесса реализации международного права.

Такое "разделение" присуще процессу реализации независимо от того, в какой сфере общественных отношений он происходит – в международной или внутригосударственной.

Помимо правовой базы для реализации необходима структура органов, ей соответствующая и ее создающая (организационно-правовой механизм, институциональный механизм).

В документе Концепция Федеральной целевой программы "Мировой океан", утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г., говорится, что ее основная цель (социально значимый результат) – это "комплексное решение проблемы изучения, освоения и эффективного использования Мирового океана в интересах экономического развития и обеспечения безопасности страны".

Она может быть достигнута в результате различной деятельности органов, организаций, учреждений, предприятий и лиц. На одно из первых мест (особенно на начальном этапе реализации программы) поставлена задача правового обеспечения деятельности в Мировом океане. Основное внимание должно быть сосредоточено прежде всего на проблеме реализации прав Российской Федерации в Мировом океане путем создания соответствующей правовой базы.

Стратегическая линия Российской Федерации в отношении Мирового океана должна базироваться на законодательстве, обеспечивающем необходимую правовую базу для реализации прав и обязанностей России в своих внутренних водах, территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, а также в районах за пределами национальной юрисдикции.

Правовая деятельность обеспечит возможность осуществления непосредственной фактической деятельности непосредственно в Мировом океане соответствующим субъектам. Основными субъектами морской деятельности в России являются: «морехозяйственный комплекс, включающий в себя промышленное рыболовство, торговое судоходство, добычу с морского дна полезных ископаемых и другие виды хозяйственного использования океана»; научно-технический комплекс; Военно-Морской Флот, Федеральная пограничная служба, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; население, проживающее на побережье арктических и тихоокеанских морей.

Очевидно, что деятельность перечисленных субъектов в Мировом океане отличается от деятельности законодательных, исполнительных, контрольных и правоприменительных органов.

Реализация норм международного права основывается прежде всего на таких принципах, как суверенное равенство, невмешательство во внутренние дела, мирное урегулирование споров, сотрудничество государств. Особое значение для процесса реализации норм имеет принцип добросовестного выполнения международных обязательств (*pacta sunt servanda*). Принцип распространяет свое действие на все нормы, независимо от функций, назначения, формы выражения. Каждое государство обязано добросовестно осуществлять свою деятельность, что предполагает возможность максимального приближения и в конечном счете достижения результата, на который рассчитывали создатели норм.

Принцип обязателен не только во взаимоотношениях между государствами, но распространяется также на сферу внутригосударственных отношений по реализации норм международного права. Государства должны обеспечить согласование их законов и практики с обязательствами по международному праву. В коллизионных ситуациях применению подлежат нормы международного права.

Реализация норм международного права – проблема не только сугубо юридическая, но также социальная и политическая. Задача международного права – закрепление в юридической форме и обеспечение функционирования определенной системы отношений. Поэтому эффективность международного права и его норм зависит в конечном счете от наличия соответствующих политических, социальных, экономических и других предпосылок – от состояния самих международных отношений и внутригосударственного правопорядка.

Вместе с тем немалые потенциальные возможности в усилении регулирующего воздействия таятся в самом международном праве. Очевидна потребность постоянного развития и совершенствования механизма реализации (имплементации) норм международного права, специфических правовых и организационно-правовых средств обеспечения их выполнения.

Механизм реализации норм международного права представляет собой совокупность нормативных и институционных (организационно-правовых) средств, используемых субъектами международного права на международном и национальном уровнях, с целью реализации норм.

Он включает совокупность правовых актов и структуру органов, их принимающих.

Таким образом, реализация в правовом смысле – это правообеспечение (если еще точнее, правообеспечительное правотворчество и прежде всего, конечно, правообеспечительное нормотворчество).

§ 3. Международный конвенционный механизм реализации

Международный механизм как комплекс средств и институтов, используемых государствами для обеспечения реализации международно-правовых норм, состоит из двух взаимосвязанных компонентов – международного правового (прежде всего конвенционного) механизма и международного организационно-правового (институционного) механизма.

Международный правовой механизм реализации включает правообеспечительное нормотворчество, толкование, международный контроль, правоприменение.

Правообеспечительное нормотворчество. Здесь можно выделить следующие разновидности:

) предварительное нормотворчество (в том числе создание "пробных" норм права), предшествующее созданию основных норм, реализацию которых призвано обеспечить. "Экспериментальные" нормы позволяют определить уровень эффективности будущих норм, обнаружить их недостатки с целью совершенствования будущего договора;

) конкретизация, осуществляемая или одновременно с созданием первичных, основных норм, или в процессе их реализации. Например, одновременно с Договором между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г. был подписан ряд договоров в целях его исполнения:

Меморандум о договоренности об установлении исходных данных в связи с этим Договором, Протокол о процедурах, регулирующих ликвидацию ракетных средств, подпадающих под действие Договора, а также договоры СССР и США с рядом государств о проведении инспекций на их территории.

В международно-правовом регулировании конкретизация имеет исключительно важное значение. Высокая степень обобщенности первичных норм может затруднить реализацию, в связи с чем необходимо их развитие. Так, ст. 2 Устава ООН лишь перечисляет принципы, которыми должны руководствоваться государства во взаимных отношениях. Конкретное же содержание их раскрывается в Декларациях о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и др. В них указывается, что развитие содержания принципов будет способствовать обеспечению „более эффективного их применения.

Конкретизация необходима, чтобы учесть особенности определенных государств, их интересы. Пример. Статья VIII Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов от 29 декабря 1972 г.: "Для содействия достижению целей настоящей Конвенции Договаривающиеся Стороны, имеющие общие интересы по защите морской среды в определенных географических районах, принимают усилия, принимая во внимание специфические региональные особенности, для вступления в региональные соглашения... в целях предотвращения загрязнения, в особенности в результате сбросов".

Дополнительные договоры могут быть посвящены гарантиям. По ним государство берет на себя обязательство поддерживать конкретное положение международного характера. Правообеспечительные нормы содержатся, как правило, в тех же договорах, что и основные нормы регулятивные.

Однако в некоторых случаях государства могут заключать дополнительные (специальные) соглашения во исполнение основных. Например, соглашения о гарантиях предусматривают, что государство может выступать гарантом какого-либо договора, в связи с чем берет на себя обязательства поддерживать конкретное положение международно-правового характера. Гарантии являются средством поддержания определенного статуса территорий (например, нейтралитета). Другим примером гарантий может служить заявление трех ядерных держав (СССР, США и Англии), которым они гарантировали обеспечение безопасности неядерных государств участников Договора о нераспространении ядерного оружия и обязались принять немедленные действия в случае ядерной агрессии против такого государства.

Толкование. Оно также является средством обеспечения реализации и может осуществляться как в процессе нормотворчества, так и правоприменения. Конкретизация и толкование тесно взаимосвязаны. Конкретизация немыслима без толкования, а последнее нередко переходит в конкретизацию. В Совместном заявлении СССР и США от 23 сентября 1989 г. было признано целесообразным выступить с "Единым толкованием норм международного права, регулирующих мирный проход". Судя по названию, это акт толкования, анализ же его содержания позволяет сделать вывод, что это в то же время и акт конкретизации. В документе уточняется, что право мирного прохода через территориальное море распространяется на все суда, включая военные корабли, вне зависимости от груза, вооружения или двигательной установки. Для осуществления права не требуется предварительного уведомления или разрешения (п. 2). Отмечается также, что закрепленный в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. перечень видов деятельности, при осуществлении которых проход не считается мирным, является исчерпывающим (п. 3), Следовательно, не допускает расширительного толкования и ограничения права мирного прохода. В п. 4 документа конкретизируются права прибрежного государства, если у него возникают сомнения относительно характера прохода. Документ содержит ряд других дополняющих и разъясняющих Конвенцию положений.

Международный контроль. Главное в контрольной деятельности — установление фактических обстоятельств и их оценка с точки зрения соответствия требованиям норм права, т. е. проверка. Она осуществляется путем сопоставления информации о деятельности государства (или иных субъектов) либо путем сравнения деятельности с требованиями норм права. Основой любого метода контроля являются сбор и оценка информации.

Сбор информации — это получение сведений о реализации международно-правовых норм всеми законными средствами:

наблюдением; аэрофотосъемкой (если она разрешена договором); использованием искусственных спутников Земли, сейсмического оборудования и других технических средств; инспектированием; обменом информацией и специальными докладами; участием в работе совещаний и т. д.

Оценка информации — это сопоставление деятельности с требованиями норм.

Контроль может осуществляться либо индивидуально, т. е. с помощью национальных средств, либо совместно, посредством использования международного институционального механизма: международных органов, организаций, комиссий, комитетов и др. (Комитет по правам человека, Комитет экспертов МОТ, Комиссия по наркотическим средствам ЭКОСОС, Международный комитет по контролю над наркотиками, МАГАТЭ и др.). Значительная часть международных договоров содержит специальные нормы о контроле выполнения действительного положения в области реализации обязательств. Не случайно в таких договорах особое внимание уделяется правилам процедуры органов, их функциям и полномочиям.

Государства рассматривают контроль как одно из основных средств обеспечения соблюдения договоров. Практика идет по сути усилению роли контроля, и это закономерно: когда на повестке дня стоит решение глобальных вопросов, расширение согласия и сотрудничества невозможно без надлежащих мер проверки. Выдвинута идея создания общей многонациональной системы контроля под эгидой ООН. Она поддерживается многими государствами.

Результатом контрольной деятельности являются доклады, сообщения, другие материалы проверки, имеющие правовое значение. На их основе государствами, международными органами и организациями могут быть приняты соответствующие решения правоприменительные акты.

Правоприменение. В международно-правовом механизме реализации правоприменение представляет основанную на нормах международного права индивидуальную или коллективную деятельность государств или иных субъектов по обеспечению реализации норм в конкретных ситуациях.

Правоприменительная деятельность необходима, как правило, в случаях, когда происходят "сбои" нормального процесса реализации и требуются дополнительные усилия со стороны правоприменительных органов.

Правоприменительная деятельность начинается с выяснения фактических обстоятельств. Государства или иные субъекты правоприменения выбирают способы и процедуру выяснения обстоятельств, которые считают наиболее подходящими для данного случая, если такие способы специально не оговорены в договоре. Любая процедура в конечном счете сводится к получению информации об обстоятельствах реализации норм, от ее полноты и достоверности зависит правильность оценки и принятия решения. Закономерно в этой связи все большее внимание различным специальным миссиям по установлению фактов.

Так, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ предоставляет государствам участникам СБСЕ право воспользоваться помощью миссий экспертов или докладчиков СБСЕ для решения вопросов, относящихся к человеческому измерению.

Можно выделить следующие каналы получения информации о фактических обстоятельствах: а) использование данных контрольной деятельности; б) получение информации на переговорах, консультациях, в международных органах и организациях, из докладов государств; в) проведение расследования; г) судебное или арбитражное разбирательство.

Правоприменительные органы не осуществляют контроль (если не являются одновременно контролирующими), а используют информацию, полученную в ходе контрольной деятельности специальными органами. Расследование также предполагает сбор информации о конкретных фактах уполномоченными органами. Договоры, предусматривающие возможность проведения расследования, могут определять порядок и условия его проведения.

Например, в ст. 20 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. говорится, что если Комитет против пыток сочтет целесообразным провести расследование, он назначает одного или нескольких своих членов для проведения расследования и срочного предоставления Комитету соответствующего доклада. Расследование может включать, с согласия государства-участника, посещение его территории.

Полномочия по проведению расследований возлагаются на Совет Безопасности ООН. Об этом говорится в Уставе ООН, а также в ряде договоров (Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г., Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г. и др.). В частности, ст. 34 Устава ООН гласит: "Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызывать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности".

Достаточно полную и разнообразную информацию может получать Международный Суд ООН. Во-первых, факты, имеющие отношение к делу, сообщают Суду сами участники спора. Он может обращаться непосредственно к государствам в целях получения доказательств на месте, требовать от представителей сторон предъявления любого документа или объяснений. Во-вторых, Суд заслушивает свидетелей и экспертов. В-третьих, он может поручить производство расследования или экспертизы всякому лицу, коллегии, бюро, комиссии или другой организации по своему выбору.

Юридическая квалификация и принятие решения следующие стадии международного правоприменительного процесса. Когда деятельность государств несовместима с нормами, реакция государств и юридическая оценка этого облекаются в соответствующую форму соглашения (коллективное решение), решение (индивидуальное решение государства, решение организации, органа, в том числе судебного). Обосновывая решение, правоприменитель дает юридическую оценку действиям государства-исполнителя (нарушителя), ссылаясь на нормы международного права.

Таким образом, правоприменительная деятельность завершается принятием правоприменительного акта – решения по конкретному делу (вопросу). Поскольку основным назначением правоприменения является обеспечение реализации норм международного права, то правоприменительные акты – это акты, предусматривающие меры обеспечения: меры содействия реализации (оказание помощи в разработке национального законодательства, предложения и рекомендации по совершенствованию правореализационного процесса и др.) и меры воздействия (прекращение договора, возмещение ущерба, исключение из международного общения, экономические и другие санкции).

Государства выбирают меры обеспечения, подходящие для данного случая. Они должны быть адекватны содеянному и применяться в соответствии с принципами и нормами международного права.

Иногда прямо в договоре указываются меры, которые могут быть предусмотрены решением, в случае его нарушения. Статья 25 Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. гласит: "В случае нарушения любой из Договаривающихся Сторон положений настоящего Соглашения, наносящего серьезный ущерб достижению его целей, другие Договаривающиеся Стороны вправе принять решение о приостановлении действия Соглашения или его отдельных положений в отношении этой Договаривающейся Стороны либо принять решение об исключении ее из числа участников Соглашения". В зависимости от ситуации правоприменительные органы могут принимать несколько решений, предусматривающих различные меры.

Примером может служить деятельность Совета Безопасности ООН в отношении Ирака в связи с его агрессией против Кувейта в 1991 г. Резолюции СБ свидетельствовали о постепенном ужесточении мер воздействия на Ирак: от осуждения вторжения и требования незамедлительного вывода войск с территории Кувейта (резолюция 660) до санкционирования радикальных мер, включая использование силы (резолюция 678).

Акты применения могут иметь рекомендательный характер (комитеты, комиссии принимают, как правило, рекомендации) либо содержать обязательные предписания (некоторые решения Совета Безопасности ООН, Международного Суда, арбитражных судов, индивидуальные решения государств).

§ 4. Международный институционный механизм реализации

Международный организационно-правовой (институционный) механизм реализации международного права включает: государства, организации и органы (комитеты, комиссии, судебные органы). Они осуществляют свою деятельность посредством переговоров, консультаций, встреч, конференций, рассмотрения вопросов в согласительных комиссиях, судебного разбирательства. В своей основе они представляют собой совокупность средств мирного разрешения споров (в том числе возникающих в процессе реализации).

В соответствии с Декларацией о принципах международного права 1970 г. принцип мирного разрешения споров обязывает государства стремиться "к скорейшему и справедливому разрешению своих международных споров путем переговоров, обследования, посредничества, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам и соглашениям или иными средствами по своему выбору". Названные и иные мирные средства могут использоваться государствами не только для разрешения споров, но и в целях решения иных проблем международного нормотворчества (включая право-обеспечительное), осуществления правоприменительной деятельности, т. е. для обеспечения реализации норм международного права.

В определении места и роли той или иной организационной формы в процессе реализации норм международного права многое зависит от уровня и сферы сотрудничества, количества участников, заинтересованных в рассмотрении конкретного вопроса, от срочности, сложности и характера вопросов и других обстоятельств.

Государства. Для осуществления нормотворчества, обсуждения хода реализации действующих норм и совместного реагирования на их нарушения государства используют прежде всего переговоры. Они являются наиболее распространенной формой обсуждения и решения международных проблем. Непосредственный контакт представителей государств позволяет быстро и детально ознакомиться с позициями друг друга, взаимными претензиями, выяснить возможность и пределы уступок и компромиссов, на которые могут пойти государства.

По числу участвующих государств переговоры делятся на двусторонние и многосторонние.

Переговоры могут проводиться на различных уровнях в зависимости от статуса участвующих в них должностных лиц:

на уровне специально уполномоченных, послов, министров иностранных дел. Особое значение имеют переговоры на высшем уровне с участием глав государств и правительств.

Как правило, организация и проведение переговоров – дело самих государств. Однако в определенных ситуациях они могут воспользоваться помощью третьих государств (одного или нескольких), международных органов или организаций и даже частных лиц.

В зависимости от роли третьих государств различают переговоры, организованные посредством добрых услуг, и переговоры с помощью посредничества третьего государства.

Ни добрые услуги, ни посредничество не являются самостоятельными формами решения проблем. Основная цель добрых услуг и посредничества – содействие мирному урегулированию споров путем переговоров.

Многосторонние переговоры по особо важным и сложным проблемам в определенных случаях требуют юридически оформленной процедуры их проведения и создания временных органов. Такие переговоры имеют статус конференции.

Добрые услуги. Это – деятельность третьих государств по организации проведения переговоров между спорящими сторонами. Добрые услуги могут быть оказаны либо по просьбе спорящих сторон, либо по инициативе самих третьих государств. Роль третьего государства заключается в том, что оно создает благоприятные условия для установления контактов между спорящими сторонами, содействует вступлению их в переговоры посредством выяснения и передачи условий переговоров, предлагаемых одной стороной другой стороне, предоставления территории для встречи представителей спорящих сторон, выполняет различные просьбы спорящих сторон.

С началом переговоров полномочия третьего государства обычно заканчиваются, хотя оно может с согласия сторон присутствовать на переговорах. На решение спора третье государство не может повлиять. Его услугами государства воспользовались лишь для установления контакта, встречи.

Посредничество – это деятельность третьих государств или международных организаций с целью не только организации переговоров, но и оказания помощи в решении спора по существу.

Посредник является активным участником переговоров и имеет возможность влиять на процесс переговоров, а также на их результат. Он обязан глубоко изучить суть спора и ситуацию, возникшую в связи с ним. На основе анализа и оценки ситуации он может давать советы, рекомендации участникам переговоров, предлагать проекты такого решения.

Посредничество осуществляется в интересах спорящих сторон, какие-либо попытки навязывать решение должны быть исключены. В ст. 6 Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. подчеркивается, что "добрые услуги или посредничество, будут ли они применяться по просьбе спорящих сторон или по почину непричастных столкновению держав, имеют исключительное значение совета и отнюдь не могут почитаться обязательными".

Международное право не содержит специальных процессуальных норм, регламентирующих процедуру переговоров. Стороны сами могут определять правила и руководствоваться общими принципами международного права – суверенного равенства, сотрудничества государств друг с другом, невмешательства во внутренние дела другого государства и др.

Результатом переговоров может быть выяснение позиций государств, обмен мнениями по тому или иному вопросу, подписание соглашения или принятие иного решения (например, о применении мер в отношении государства-нарушителя, о передаче дела в судебные или арбитражные органы и др.).

Консультации. В договорах нередко предусматривается, что наряду с переговорами государства проводят консультации, встречи, причем иногда в одном договоре речь идет и о переговорах, и о консультациях, и о встречах.

На консультациях чаще всего государства обсуждают вопросы, уже урегулированные правом, дают по ним друг другу советы.

Для встречи характерным является непосредственный характер, тогда как переговоры и консультации могут проводиться и путем переписки, а также по телефону. Встречи и консультации, предусмотренные в одном договоре, не противопоставляются друг другу, подчеркиваются лишь необходимость более тщательной подготовки, авторитетность одной (встречи) и оперативность, рабочий характер другой (консультации).

Международные конференции. В рассматриваемом контексте международная конференция — это временный форум государств — участников договора для определения мер по обеспечению его выполнения. Основные цели конференций: обсуждение информации по исполнению договора, разработка рекомендаций, учреждение специальных органов для обеспечения выполнения обязательств по договору, рассмотрение и принятие поправок. Этот перечень не является исчерпывающим, каждая конференция может иметь свои цели и задачи в зависимости от сферы сотрудничества, намерения участников и т. д.

Конференциям по рассмотрению договоров государства придают большое и все возрастающее значение. Можно признать уже типичной ситуацию, когда, заключая договор, государства предусматривают созыв участников договоров для рассмотрения того, как сказано, например, в ст. 12 Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожении 1972 г., "как действует конвенция, чтобы иметь уверенность в том, что цели, изложенные в преамбуле, и положения конвенции... осуществляются".

В сентябре 1991 г. в Женеве состоялась третья конференция по рассмотрению действия Конвенции. Изучив практику реализации, государства пришли к выводу о необходимости предусмотреть определенные меры проверки. Было принято решение об учреждении Специальной группы правительственных экспертов, которая должна провести работу по определению критериев запрещенной и незапрещенной деятельности. Кроме того, в целях обеспечения реализации Конвенции государства договорились о таких мерах, как обмен данными об исследовательских центрах, о

национальных программах исследований в области биологической защиты, о вспышках инфекционных заболеваний, а также о разработке законодательных и иных мер с целью предотвращения запрещенной деятельности.

Четвертая конференция (декабрь 1996 г.) положительно оценила работу Специальной группы (создана в 1994 г.) по разработке контрольного механизма. Доклад этой комиссии должен быть представлен на Специальную конференцию до 2001 года. На пятой конференции, которая должна состояться не позднее 2001 года, будут рассмотрены выводы Специальной конференции, включая подлежащий принятию консенсусом юридически обязывающий документ по укреплению Конвенции (ее контрольного механизма).

Конференции являются необходимым и важным этапом в претворении договорных положений в жизнь, анализируя на многосторонней основе ход выполнения договора. Конференции участников Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. констатировали, что обязательства, принятые в соответствии со ст. 1 Договора, добросовестно выполняются всеми государствами-участниками. Важную роль сыграли конференции по другим договорам, в частности, по Договору о нераспространении ядерного оружия, по Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду.

В силу специфики международного права проведение конференций призвано оказать действенную помощь в реализации его норм и является важным условием повышения их эффективности.

Международные органы. Расширение и углубление сотрудничества государств неизбежно ведут к усложнению организационных форм его обеспечения. Государства все чаще создают специальные международные органы – комитеты, комиссии, рабочие группы. Они могут создаваться на постоянной основе (комитеты по защите прав человека, комиссии по экономическому, торговому, научно-техническому сотрудничеству и др.) либо для решения какого-либо конкретного вопроса или спора (следственные и согласительные комиссии, миссии экспертов и докладчиков по выяснению фактов и др.).

Конкретные функции и порядок действия международных органов определяются договорами, на основе которых они учреждаются специальными соглашениями, резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН. Так, Генеральная Ассамблея в 1977 г. учредила Специальный комитет по усилению эффективности принципа неприменения силы в международных отношениях. Во исполнение Декларации 1960 г. о предоставлении независимости колониальным странам и народам в 1961 г. был создан Специальный комитет по вопросу о ходе осуществления Декларации. В соответствии со ст. 8 Конвенции об охране всемирного культурного наследия 1972 г. учрежден межправительственный Комитет всемирного наследия.

Задача подобных международных органов – изучение и оценка действия конкретных принципов и норм, а также разработка мер по более успешному их осуществлению. В докладах комитетов о своей работе, в резолюциях Генеральной Ассамблеи четко прослеживается мысль о том, что их деятельность служит необходимым условием и вместе с тем значительным средством усиления действенности норм международного права.

Комитет по правам человека учрежден в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Он изучает доклады, представляемые государствами – участниками Пакта, т. е., по существу, проводит контроль за реализацией обязательств. Комитет направляет свои замечания государствам относительно соблюдения Пакта, получает и рассматривает сообщения, что какое-либо государство не выполняет своих обязательств. Комитет может оказывать добрые услуги заинтересованным сторонам, в некоторых случаях создает согласительные комиссии.

Создание международных органов предусматривают и другие многосторонние договоры: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г. (Комитет по ликвидации расовой дискриминации), Конвенция против пыток 1984 г. (Комитет против пыток) и т. д.

Учреждаются также двусторонние межправительственные органы – смешанные комиссии, рабочие группы и др. Как правило, на смешанные комиссии возлагаются следующие функции: а) контроль и координация выполнения соглашений; б) разработка программ дальнейшего развития сотрудничества; в) разработка мер по решению проблем, которые могут возникнуть при выполнении соглашений; г) выработка рекомендаций по развитию сотрудничества.

Международные организации. В процессе реализации норм международного права особое место занимает непосредственная оперативная деятельность международных межправительственных организаций. Они создаются для координации сотрудничества государств в определенной сфере и по возможности оказывают необходимую помощь государствам в реализации договоров в той же сфере сотрудничества. В свою очередь государства содействуют в достижении международными организациями их уставных целей. Так, согласно Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г., государства-участники могут обращаться за содействием к Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры относительно информации, консультаций и услуг экспертов и добрых услуг, а Организация по своей инициативе может проводить исследования по вопросам незаконного перемещения культурных ценностей, делать государствам предложения по выполнению Конвенции. Если возникнут разногласия относительно ее применения, ЮНЕСКО может предложить добрые услуги для достижения соглашения между государствами.

Деятельность международных организаций по оказанию помощи государствам в развитии образования, культуры, средств информации (ЮНЕСКО), в предоставлении оборудования, ядерной технологии и материалов для использования их в мирных целях (МАГАТЭ), в содействии развитию сельского хозяйства, промышленности, транспорта, здравоохранения и других сферах (ПРООН), другие виды помощи – это, по существу, создание материальной базы реализации норм международного права государствами. В будущем роль международных организаций в данной сфере будет возрастать, особенно в осуществлении прав человека, а именно: получение информации через международные информационные центры и агентства, доступ к культурным ценностям путем осуществления международных культурных программ, охрана здоровья и т. д.

Что касается правового обеспечения реализации норм международного права, то организации могут наделяться весьма широкими и разнообразными полномочиями. Они принимают конкретизирующие и детализирующие акты (например, Декларация о принципах международного права 1970 г., принятая Генеральной Ассамблеей), акты толкования (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. "Определение агрессии"), осуществляют контроль за исполнением международных обязательств (рассмотрение докладов о мерах по исполнению обязательств, обсуждение эффективности реализации договора, проведение инспекций и др.).

Существенна роль международных организаций также в деле решения споров. Они вправе предоставлять добрые услуги в споре о толковании и применении норм международного права (такое право по некоторым соглашениям предоставляется, например, ЮНЕСКО). Они осуществляют функции и правоприменительных органов от выяснения обстоятельств до принятия решений (правоприменительного акта) по конкретному вопросу, включая применение санкций (деятельность Совета Безопасности и Международного Суда ООН, Суда Европейских сообществ, арбитражных и других органов, входящих в структуру международных организаций).

Мирное решение международных споров является важнейшей функцией ООН. В п. 1 ст. 1 Устава ООН предусматривается, что одной из целей ООН является "... проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира".

Мирному разрешению споров специально посвящена гл. VI Устава ООН. Поскольку главная ответственность по поддержанию мира возлагается на Совет Безопасности, ему вверяются основные полномочия по разрешению споров. Он рассматривает любой спор или ситуацию, которая способна привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

Совет Безопасности может: 1) потребовать от сторон разрешения спора при помощи мирных средств (п. 2 ст. 33); 2) рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования (п. 1 ст. 36); 3) рекомендовать такие условия разрешения спора, какие найдет подходящими (п. 2 ст. 37); 4) делать спорящим сторонам в любом споре рекомендации по их просьбе с целью мирного решения спора (ст. 38).

Если стороны уладили спор после передачи его в Совет Безопасности, он прекращает дело. Вместе с тем ни одна из спорящих сторон не может прекратить дело в Совете Безопасности по своему усмотрению.

Споры могут рассматриваться также в Генеральной Ассамблее ООН. В соответствии с п. 2 ст. 11 Устава она может обсуждать и давать рекомендации по любым вопросам, относящимся к поддержанию мира и безопасности по просьбе любого члена Организации, государств — не членов, а также Совета Безопасности. Если Совет Безопасности уже рассматривает спор, Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации в отношении него, если Совет не запросит об этом.

Региональные структуры. Международные споры могут рассматриваться также в региональных организациях (например, ОБСЕ, ОАЕ, ЛАГ, ОАГ) и в рамках иных форм постоянного сотрудничества. Устав ООН рекомендует использовать возможности региональных соглашений и органов для разрешения споров до передачи их в Совет Безопасности. Последний же должен поощрять мирное разрешение местных споров при помощи таких организаций. В частности, Организация африканского единства и Лига арабских стран сыграли позитивную роль в решении ряда спорных территориальных проблем. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (прежде СБСЕ) оказывает позитивное воздействие на урегулирование сложных, конфликтных ситуаций в ряде районов бывшего Союза ССР. В ОБСЕ складывается для этого надлежащая правовая основа. В рамках ОБСЕ принята Конвенция по примирению и арбитражу. Предусматривается создание примирительного арбитражного суда.

Следственные комиссии. Деятельность следственных и согласительных комиссий обычно связана с нарушением норм международного права или угрозой такого нарушения. Они выясняют фактические обстоятельства нарушения норм или угрозы нарушения (в том числе посредством использования данных контрольной деятельности) и дают им юридическую оценку. Согласно Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г. следственные комиссии обязаны облегчать разрешение споров выяснением вопросов факта посредством беспристрастного и добросовестного расследования. Они учреждаются на основе особого соглашения между спорящими сторонами, в котором точно определяются факты, подлежащие расследованию, порядок образования комиссии, объем полномочий, а также место пребывания комиссии, язык, которым она будет пользоваться (ст. 10).

Каждая спорящая сторона обязана сообщать комиссии факты, представлять акты, бумаги и документы, которые будут необходимы для раскрытия истины (ст. 19), обеспечить явку свидетелей и экспертов, находящихся на ее территории (ст. 23).

Следственные комиссии являются лишь элементом системы правоприменительных органов, поскольку выполняют лишь часть функций, присущих последним, выяснение фактических обстоятельств. В итоге своей работы следственная комиссия составляет доклад, который не имеет обязывающего значения. За государствами участниками спора сохраняется полная свобода воспользоваться им по своему усмотрению.

Согласительные комиссии. В отличие от следственных согласительные комиссии не ограничиваются выяснением фактов; они оценивают факты и могут вырабатывать условия урегулирования вопроса (или спора), хотя предложения согласительной комиссии также не являются обязательными для сторон.

Международные судебные учреждения (см. гл. 10).

§ 5. Внутригосударственный нормативный механизм реализации

Реализация международного права в сфере внутригосударственных отношений — это деятельность субъектов этих отношений в соответствии с нормами международного права, т. е. деятельность, регулируемая нормами международного права.

Регулирование может быть недостаточным, неполным. Это объясняется невозможностью учесть в нормах международного права все особенности каждого участвующего в них государства. В этом и нет необходимости (имеется в виду международный уровень; стремление к этому могло бы быть препятствием для достижения согласия). "Пробелы" могут быть восполнены внутригосударственными правовыми средствами (принятием правовых актов).

Такое дополнительное правотворчество может осуществляться государствами либо по собственной инициативе, когда того требует содержание норм или практика их применения, либо его необходимость оговаривается нормами международного права.

"Оговорки" могут быть общего характера и не иметь в виду какие-либо конкретные международные договоры или нормы. Например, в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. ("Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора") содержится предупреждение не только о последствиях ссылки на внутригосударственное право, но и о том, что государства должны позаботиться, чтобы внутригосударственное законодательство не было препятствием исполнению обязательств по международному праву. Государство должно его дополнить, изменить, привести в соответствие с нормами международного права.

Международное право может более серьезным образом "вторгаться" в сферу реализации норм на территории государств и предписывать им, какие законодательные меры должны быть приняты для реализации норм, предопределять их содержание и возлагать обязанность сообщать о них в предусмотренные договорами органы.

Совокупность внутригосударственных правовых актов (нормативных и иных), обеспечивающих соответствие деятельности субъектов внутригосударственных отношений требованиям норм, представляет собой внутригосударственный нормативный механизм реализации (ее правовую базу).

Правовые акты, обеспечивающие реализацию международного права на территории государства, могут быть различными:

) Акты общего характера. Они применимы ко всем международно-правовым нормам и могут быть приняты до или после заключения конкретного договора.

В них: а) закрепляются основополагающие правила, относящиеся к реализации международного права, определяется место международного права во внутригосударственной правовой системе. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации признаются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 1 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"); б) подтверждается непосредственное действие норм международного права самостоятельное или совместное с внутригосударственными нормами (ч. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах"; п. 2 ст. 7 ГК РФ и др.); в) предусматривается, что в случае закрепления международным договором правил иных, чем в российском законодательстве, по одному и тому же вопросу, должны применяться правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции, ст. 3 Закона РФ "Об авторском праве и смежных правах" от 9. июля 1993 г., ч. 2 ст. 4 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г.); г) содержатся обязанности, адресованные государственным органам, принимать меры, необходимые для выполнения норм международного права; д) говорится об обязанности осуществлять контроль за исполнением международных обязательств (ч. 3 ст. 21 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", ч. 2, 4 ст. 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" и др.).

) Правовые акты, принимаемые для обеспечения реализации конкретного договора. Они могут приниматься как до, так и после вступления в силу договора.

Казалось бы, поскольку договор не вступил в силу, то государству не о чем беспокоиться. Между тем для реализации некоторых международных договоров необходима длительная серьезная подготовительная работа по созданию правовой и материальной базы исполнения тех обязательств, которые возникнут у государства после вступления договора в силу. И подготовка, и реализация (образно говоря, "возделывание почвы" — непосредственная фактическая деятельность) должны осуществляться по правилам. Такие правила — суть принимаемых правообеспечительных актов.

Пример: проблема запрещения химического оружия и его уничтожения.

В процессе подготовки к вступлению в силу Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения от 13 января 1993 г. в Российской Федерации было принято несколько правовых актов; некоторые — еще до ее подписания.

Указом Президента РФ "Об обеспечении выполнения международных обязательств в области биологического оружия" от 1 апреля 1992 г. был создан Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ. Указом Президента от 25 мая 1992 г. утверждено Временное положение о нем. На этот Комитет распоряжением Президента от 12 июня 1992 г. "О первоочередных мерах по подготовке к выполнению международных обязательств в области уничтожения запасов химического оружия" возлагалась ответственность за обеспечение готовности России к выполнению международных обязательств в области уничтожения химического оружия. Он должен был представить Правительству согласованные с соответствующими органами предложения о поэтапном создании системы объектов по уничтожению химического оружия и порядке материально-технического, финансового и кадрового обеспечения этих работ. В постановлении Верховного Совета РФ "Об обеспечении выполнения международных обязательств Российской Федерации в области химического, бактериологического (биологического и токсинного) оружия от 8 июля 1992 г. содержалась рекомендация Президенту представить в Верховный Совет проекты законодательных актов о запрещении химического оружия, а Правительству представить проект комплексной программы по поэтапному уничтожению химического оружия. Федеральная целевая программа "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации" была принята в 1996 г., а 2 мая 1997 г. Федеральный закон "Об уничтожении химического оружия", 5 ноября 1997 г. Федеральный закон "О ратификации Конвенции...". В рамках подготовительного правообеспечения принимались и другие акты по этому вопросу.

Следует отметить, что эти правовые акты касаются не только подготовительного периода, они обращены также в будущее имеют в виду процесс непосредственной реализации Конвенции.

Таким образом, внутригосударственное правовое обеспечение позволяет решить вопросы, которые неизбежно возникнут или возникают в процессе реализации. Это - определение (посредством правовой конкретизации, толкования, расшифровки норм международного права и их дополнения): а) комплекса работ (фактической деятельности), осуществление которых должно привести к тому социально значимому результату, который предполагается при заключении договора; б) необходимых мер, способствующих осуществлению указанных работ; в) субъектов осуществления работ; г) мер контроля за осуществлением необходимого комплекса работ; д) ответственности за нарушение, т. е. за неосуществление мер.

Контроль за реализацией норм международного права в сфере внутригосударственных отношений, а также применение соответствующих мер за нарушения норм осуществляются органами государства - министерствами, иными ведомствами, прокуратурой, правоохранными органами исполнительной власти.

§ 6. Внутригосударственный организационно-правовой механизм реализации международного права

Под таким механизмом понимается структура органов, осуществляющих правовую деятельность в целях обеспечения реализации международного права.

Правовая деятельность представляет собой разработку и принятие правовых актов. Ее осуществляют законодательные, исполнительные, контрольные и правоохранные органы государства.

Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным органом (ст. 94 Конституции). Его главное полномочие в сфере реализации международного права это разработка и принятие законодательных актов: а) специальных, касающихся реализации международно-правовых норм (например, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации") либо отдельных договоров или отдельных норм (Федеральные законы "О континентальном шельфе Российской Федерации", "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию мира или восстановлению мира и безопасности" от 23 июня 1995 г. и др.); б) определяющих основы регулирования внутрисоюзных отношений в Российской Федерации или регулирующих их определенные сферы, включая в них положения относительно реализации международного права на территории Российской Федерации (Федеральный конституционный закон о судебной системе, Таможенный кодекс, законы о границе, о беженцах и др.).

Конституционные полномочия Федерального Собрания конкретизируются в других законодательных актах. В них на Федеральное Собрание могут возлагаться функции контроля и по его результатам принятия решения. Например, в соответствии с Федеральным законом о ратификации Конвенции о запрещении химического оружия палаты Федерального Собрания принимают федеральные законы, необходимые для обеспечения безопасного уничтожения химического оружия, а также по другим вопросам, связанным с выполнением Российской Федерацией положений Конвенции. Они рассматривают ежегодный доклад Правительства, а также информацию из регионов о ходе реализации Конвенции (об объемах уничтоженного химического оружия, строительстве объектов по уничтожению химического оружия, экологической ситуации и др.) и принимают по ним решения. В случае, если какие-либо чрезвычайные события, касающиеся предмета Конвенции, поставят под угрозу высшие интересы Российской Федерации, используются процедуры прекращения или приостановления действия международных договоров, предусмотренные Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации".

Президент Российской Федерации как глава государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции), принимает меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров (п. 1 ст. 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"). Его решения по вопросам внутренней и внешней политики облекаются в правовую форму правовые акты. Президент принимает указы и распоряжения (например, от 8 августа 1997 г. "О мерах по выполнению международных договоров в области космоса"; от 13 апреля 1996 г. "О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в Совете Европы", который принят "в связи с необходимостью приведения правового порядка, действующего в Российской Федерации, в соответствие с международными обязательствами, вытекающими из ее членства"; от 2 сентября 1997 г. "О мерах по выполнению резолюций Совета Безопасности ООН в отношении создания международного механизма постоянного наблюдения и контроля за поставками в Ирак" и др.). Актами Президента создаются органы (например, Межведомственная комиссия по делам Совета Европы) и утверждаются положения о них. Утверждаются федеральные целевые программы.

Президент может принимать решения о прекращении международных договоров в соответствии с нормами международного права и Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации".

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (ч. 1 ст. 110 Конституции, ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. с изменениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1997 г.). Оно "осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации", в пределах своих полномочий обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам, а также осуществляет контроль за их выполнением другими участниками.

Правительство издает постановления, имеющие нормативный характер, и распоряжения по оперативным и текущим вопросам.

Правовые акты Правительства предусматривают меры по созданию материальной базы реализации норм международного права (финансирование, техническое, ресурсное обеспечение и т. д.). В постановлении Правительства РФ "О мерах по выполнению Федеральной космической программы России и международных соглашений в области космоса" от 10 февраля 1997 г. содержатся различные поручения министерствам, в том числе, например, министру экономики поручается предусматривать в проектах федерального бюджета капитальные вложения на реконструкцию и техническое перевооружение объектов космодрома Байконур и Российского научно-исследовательского испытательного центра подготовки космонавтов имени Ю. А. Гагарина).

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является органом исполнительной власти. Оно осуществляет управление в сфере отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

МИД России в соответствии с Положением о нем подготавливает предложения о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия международных договоров (в том числе в случае нарушения) и вносит их на рассмотрение Президента и Правительства, осуществляет наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации, участвует в подготовке предложений по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с принятыми ею международными обязательствами, обеспечивает участие Российской Федерации в деятельности международных организаций, конференций.

Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выполнение обязательств и прав по договорам, а также наблюдают за выполнением обязательств другими государствами участниками в пределах своих полномочий (ч. 2 ст. 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации").

Следует отметить, что федеральные органы исполнительной власти имеют право заключать договоры с соответствующими органами других государств межведомственные договоры. Они являются международными договорами РФ.

В целях обеспечения реализации норм международного права могут создаваться специальные государственные органы. Таковы, например, Межведомственная комиссия Российской Федерации по делам Совета Европы, Комиссия Российской Федерации по делам Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и др. Одной из главных задач Комиссии по делам ИКАО являются координация и контроль выполнения соответствующими федеральными органами исполнительной власти мероприятий по осуществлению прав и выполнению обязательств Российской Федерации, вытекающих из Чикагской конвенции 1944 г.

Литература

- Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980.
- Захарова Н. В. Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. М., 1987.
- Игнатенко Г. В. Договоры Совета Европы и правовая система России // Российский юридический журнал. 1997. № 1.
- Каламкарян Р. А. Юридические последствия правомерного поведения государств. М., 1987.
- Марочкин С. Ю. Проблема эффективности норм международного права. Иркутск, 1988.
- Мингазов Л. Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1990.
- Проблемы реализации норм международного права / Отв. ред. Г. В. Игнатенко. Свердловск, 1989.
- Пушмин Э. А. Мирные средства разрешения международных споров. Ярославль, 1981.
- Пушмин Э. А. Международный юридический процесс и международное право. Кемерово, 1990.
- Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве / Отв. ред. В. Н. Денисов, В. И. Евинтов. Киев, 1992.
- Суворова В. Я. Обеспечение реализации договорных норм международного права (Юридическая природа) // Сов. государство и право. 1991. № 9.
- Суворова В. Я. Реализация норм международного права. Екатеринбург, 1992.
- Тиунов О. И. О понятии международно-правового контроля // Сов. ежегодник международного права. 1988. М., 1989.
- Черниченко С. В. Реализация международно-правовых норм, ее предпосылки и результаты // Сов. ежегодник международного права. 1980. М., 1981,

Глава 10

Международное право и международное правосудие

§ 1. Международные судебные учреждения

Международное правосудие имеет интересную историю*. Его современное состояние характеризуется следующими положениями.

* Хадсом М. Международные суды в прошлом и будущем. М., 1947 (предисловие Н. Н. Полянского).

В соответствии со ст. 33 Устава ООН арбитраж, судебное разбирательство используются государствами в числе мирных средств решения межгосударственных споров.

Судебные процедуры применяются и в других ситуациях при толковании сложных международно-правовых проблем, обеспечении международных стандартов прав и свобод человека, включая рассмотрение индивидуальных обращений, а также при осуществлении уголовного преследования лиц, совершающих международные преступления.

К настоящему времени сложились и функционируют следующие судебные учреждения:

Международный Суд Организации Объединенных Наций,
Международный третейский суд*,
Международный трибунал по морскому праву,
Европейский Суд (Суд Европейского Союза),
Экономический суд Содружества Независимых Государств,
Европейский Суд по правам человека (в рамках Совета Европы),
Межамериканский Суд по правам человека,
Международный трибунал по бывшей Югославии,
Международный трибунал по Руанде.

* Международный третейский суд в отличие от иных международных судебных учреждений не имеет статуса самостоятельного органа. Он формируется и выполняет судебные функции в связи с определенной ситуацией. Его можно квалифицировать как суд ad hoc (применительно к конкретному случаю).

Названные учреждения можно классифицировать по трем основаниям:

. По субъектно-пространственной сфере – универсальные, охватывающие международное сообщество в целом (Международный Суд ООН, Международный трибунал по морскому праву) и региональные (Европейский Суд, Экономический суд СНГ).

. По предметному содержанию – общей юрисдикции (Международный Суд ООН, Европейский Суд) и специальной юрисдикции (Международный трибунал по морскому праву, Европейский Суд по правам человека).

. По субъектно-юрисдикционным ориентирам – для разрешения межгосударственных споров (Международный Суд ООН, Экономический суд СНГ), для рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений лиц (Европейский Суд по правам человека), для уголовного преследования лиц, совершивших международные преступления (Международный трибунал по бывшей Югославии).

Следует иметь в виду, что в прошлом существовали такие судебные учреждения, как Постоянная палата международного правосудия (1922 г.), Международный военный трибунал для суда над главными немецкими военными преступниками (Нюрнбергский трибунал, 1945 г.), Международный военный трибунал для суда над главными японскими военными преступниками (Токийский трибунал, 1946 г.).

Завершается разработка учредительных документов, на базе которых предполагается создать новый судебный орган – Международный уголовный суд.

Правовой основой организации и деятельности международных судебных учреждений являются, как правило, договорные акты в форме конвенций или уставов. Несколько примеров:

Международный Суд ООН – Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда ООН, образующий неотъемлемую часть Устава;

Международный трибунал по морскому праву – Конвенция ООН по морскому праву, включающая в себя в виде приложения VI Статут Трибунала;

Европейский Суд по правам человека – Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 11 к Конвенции.

Договорные акты для подобных целей применялись и в прошлом. Так, Международный военный трибунал для суда над главными немецкими военными преступниками имел в качестве учредительных актов Соглашение между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции от 8 августа 1945 г. и приложенный к нему Устав Международного военного трибунала.

В настоящее время появились внедоговорные варианты учредительных документов. Ныне действующие международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде учреждены резолюциями Совета Безопасности в 1993 и 1994 гг.; одновременно были утверждены уставы (статуты) обоих трибуналов.

К процедуре судебного разбирательства в зависимости от компетенции и статуса судебного учреждения - могут обращаться государства, международные межправительственные организации, юридические лица, международные неправительственные организации, индивиды, группы лиц.

§ 2. Международный Суд ООН

Международный Суд был создан в качестве главного судебного органа Организации Объединенных Наций. Его предшественником считается Постоянная палата международного правосудия, действовавшая в рамках Лиги Наций в 1922 гг.

Правовую основу формирования, компетенции и деятельности Суда составляют гл. XIV Устава ООН и Статут Международного Суда; образующий неотъемлемую часть Устава. Суд имеет свой регламент.

Статут включает четыре главы: I Организация Суда;

II Компетенция Суда; III Судопроизводство; IV Консультативные заключения.

Согласно ст. 93 Устава, все члены Организации являются *ipso facto* (т. е. в силу членства) участниками этого Статута. Предусмотрена возможность участия в Статуте и других государств, не являющихся членами ООН, на условиях, определяемых Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности. Таков, например, статус Швейцарии.

Если участниками Статута как международно-правового акта являются государства, то членами Суда являются индивиды - судьи, избираемые из числа лиц высоких моральных качеств, которые удовлетворяют требованиям, предъявляемым для назначения на высшие судебные должности, или являются юристами с признанным авторитетом в области международного права (ст. 2 Статута). При этом, как сказано в ст. 9, "весь состав судей в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира".

Суд состоит из 15 членов, в числе которых не может быть двух граждан одного и того же государства. Российская Федерация представлена в Суде. Члены Суда избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности, которые проводят выборы одновременно и независимо друг от друга; для избрания необходимо в обоих органах получить абсолютное большинство голосов. Срок полномочий члена Суда - девять лет, но возможно переизбрание.

Он не может быть отрешен от должности, кроме случая, когда, по единогласному мнению других членов Суда, он перестает удовлетворять предъявляемым требованиям. Суд избирает председателя и вице-председателя на трехлетний срок с возможным переизбранием, а также назначает секретаря.

В соответствии со ст. 19 Статута члены Суда при исполнении судебных обязанностей пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Место пребывания и деятельности Суда – г. Гаага (Нидерланды). По решению Суда возможно проведение его заседаний в других местах.

Суд является постоянно действующим органом. Он заседает, как правило, в полном составе; для образования судебного присутствия считается достаточным кворум в 9 судей. По мере необходимости образуются камеры в составе трех (или более) судей для разбора определенных категорий дел. После избрания 6 февраля 1946 г. первых членов Суд собирался на первое заседание в Гааге 1 апреля того же года. За 50 лет своей деятельности данные по 1996 г. включительно) Суд рассмотрел 97 дел: 75 споров и 22 консультативных заключения; во всех делах вынесено 61 решение.

Официальными языками Суда являются французский и английский. На этих языках готовятся материалы, ведется судопроизводство, формулируются решения. По ходатайству стороны ей должно быть предоставлено право пользоваться другим языком, не относящимся к категории официальных.

Стороны выступают в Суде через представителей и могут пользоваться помощью поверенных или адвокатов. Все эти лица пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для самостоятельности выполнения их обязанностей.

Судопроизводство состоит из двух элементов – письменного и устного. Слушание проводится публично, но Суд может принять и иное решение и стороны могут потребовать недопуска публики.

Компетенция Международного Суда определена в гл. II его Статута. Основная функция Суда – разрешение споров между государствами.

Согласно ст. 36 Статута, к ведению Суда относятся все дела, которые передаются ему государствами как сторонами в споре, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями. В международных договорах получили распространение специальные нормы относительно юрисдикции Международного Суда в связи со спором о толковании и (или) применении определенных договорных положений. В качестве примера сошлемся на положение ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: любой спор между государствами-участниками, который не разрешен путем переговоров или предусмотренных процедур, передается по требованию любой из сторон в споре на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования.

От имени СССР при подписании и ратификации договоров (конвенций) с такого рода нормами традиционно делались оговорки о необязательности соответствующих положений и о том, что для передачи спора Международному Суду необходимо в каждом отдельном случае согласие всех участвующих в споре сторон. Однако позднее, в феврале 1989 г., СССР признал обязательность юрисдикции Международного Суда по некоторым конвенциям, включая Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Применительно к ряду конвенций подобные оговорки сохраняются (такова, например, оговорка СССР при присоединении в 1986 г. к Венской конвенции о праве международных договоров в связи с текстом ст. 66 этой Конвенции).

При рассмотрении межгосударственных споров к судебному производству принимаются дела, переданные обеими спорящими сторонами. Такого правила придерживаются многие государства участники Статута Суда, включая Российскую Федерацию (ранее СССР). Вместе с тем применяется правило обязательной юрисдикции Суда по правовым спорам (ч. 2 ст. 36), признаваемое государствами, сделавшими по этому поводу специальные заявления. В таких случаях для рассмотрения спора достаточно обращения одной из спорящих сторон.

Согласно ст. 38 Статута Суд решает переданные ему споры на основании международного права и применяет:

- а) международные конвенции, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- г) судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

При этом сделана оговорка о праве Суда, с согласия сторон, разрешать дела *ex aequo et bono* (по справедливости и добросовестности).

Здесь названы не только традиционные источники международного права, но и категории, способствующие их применению (не случайно пояснение: "в качестве вспомогательного средства").

Решение Суда обязательно для участвующих в деле сторон. Эта норма ст. 59 Статута созвучна положению ст. 94 Устава ООН о том, что каждый член Организации обязуется выполнить решение Суда по тому делу, в котором он является стороной. В случае невыполнения одной из сторон решения Суда Совет Безопасности ООН может по просьбе другой стороны сделать рекомендации или принять меры для приведения решения в исполнение.

Международный Суд рассмотрел несколько десятков межгосударственных споров. Можно назвать такие юридически сложные дела, как жалоба Никарагуа против Соединенных Штатов Америки относительно минирования портов и иных противоправных действий; спор между ФРГ, Нидерландами и Данией о делимитации участков континентального шельфа Северного моря; спор между Ираном и США относительно нефтяных платформ; дело Португалии против Австралии по поводу Восточного Тимора; ряд интересных споров относительно территориальных разграничений и о рыболовной юрисдикции. Одно из последних дел касалось проекта строительства гидроузла на Дунае (спор Венгрии и Словакии). Его рассмотрение началось в 1993 г. и завершилось решением от 25 сентября 1997 г. Суд признал обе стороны ответственными за нарушение международных обязательств по двустороннему соглашению 1977 г. и призвал провести переговоры с целью достижения целей соглашения.

Вторая функция Международного Суда, определенная ст. 96 Устава ООН, — принятие консультативных заключений по юридическим вопросам. Такие заключения могут запрашивать Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности, а также другие органы ООН и специализированные учреждения.

8 июля 1996 г. Суд вынес два консультативных заключения по родственным темам: 1) относительно законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте (по запросу Всемирной организации здравоохранения); 2) относительно угрозы или применения ядерного оружия (по запросу Генеральной Ассамблеи ООН)*. На первый запрос Суд отказался ответить в связи с отсутствием у Всемирной организации здравоохранения компетенции применительно к поставленной проблеме. Консультативное заключение по запросу Генеральной Ассамблеи ООН содержало лишенный категоричности ответ. По мнению всех судей, ни в обычном, ни в конвенционном международном праве нет какого-либо определенного санкционирования угрозы или применения ядерного оружия. Не столь единодушным оказалось суждение о том, что ни в обычном, ни в конвенционном международном праве нет исчерпывающего и универсального запрещения угрозы или использования ядерного оружия как такового. Вместе с тем Суд единогласно признал неправомерными угрозу или применение силы посредством ядерного оружия в противоречие с § 4 ст. 2 Устава ООН и в нарушение требований ст. 51.

* International Court of Justice. Legality of the use by a state of nuclear weapons in armed conflict. Advisory opinion of 8 July 1996; International Court of Justice. Legality of the threat or use of nuclear weapons. Advisory opinion of 8 July 1996.

§ 3. Арбитражный (третейский) суд

Нормативные положения о международном третейском суде были сформулированы в разделе IV Конвенции о мирном решении международных столкновений от 5 (18) октября 1907 г. Предметом деятельности суда названо "Решение споров между государствами судьями по их выбору и на основании уважения к праву". Конвенция резюмирует, что обращение к третейскому суду влечет за собой обязанность добросовестно подчиниться третейскому решению.

Арбитражный (третейский) суд создается государствами по взаимному соглашению из назначенных или выбранных ими из списка членов Постоянной палаты третейского суда лиц – арбитров (третейских судей), которые, по мнению государств, могут квалифицированно и беспристрастно разрешить возникший между ними спор.

Соглашения об обращении к арбитражной процедуре могут быть трех видов:

. Специальное соглашение (третейская запись, компромисс) об учреждении арбитражного суда в связи с возникновением спора. В соглашении указываются предмет спора, порядок и срок назначения арбитров, полномочия, порядок принятия решений, место заседания, язык, который будет использоваться арбитрами.

. Так называемое арбитражное соглашение, в котором государства принимают на себя обязательства передавать на арбитражное разбирательство любые споры, которые возникнут между ними в будущем.

. Соглашение как элемент международного договора, в котором содержится положение об обращении к арбитражной процедуре в случае возникновения спора о применении или толковании этого договора, а также предусматривается порядок формирования арбитражного суда.

Число членов арбитражного суда должно быть нечетным. Каждая сторона назначает равное количество арбитров. После назначения по договоренности стороны назначают председателя (суперарбитра). Он не должен быть гражданином ни одного из государств – участников спора и не иметь гражданства, в котором состоят ранее выбранные арбитры.

Если попытка учредить арбитражный суд спорящими сторонами окажется безуспешной, они могут воспользоваться помощью третьего лица (Генерального секретаря ООН, Генерального секретаря Постоянной палаты третейского суда).

Арбитражный суд принимает свои правила процедуры и определяет местопребывание.

Арбитражное разбирательство состоит, как правило, из двух частей – письменного следствия и прений.

Решение принимается большинством, причем члены арбитражного суда не могут воздерживаться при голосовании. Решение является окончательным и обязательным (только для спорящих сторон).

Стороны могут обратиться к арбитражному суду, вынесшему решение, с просьбой о его пересмотре.

На арбитражное разбирательство могут передаваться споры, стороной или сторонами в которых являются международные организации.

Расходы арбитражного суда, включая вознаграждение его членов несут в равных долях стороны, участвующие в споре, если в силу особых обстоятельств суд не примет иного решения.

Особое место в системе судебных органов занимает Постоянная палата третейского суда (ППТС). Она не является самостоятельным судебным органом, а обеспечивает возможность оперативного урегулирования споров посредством арбитражного (третейского) разбирательства. Можно сказать, что ППТС призвана быть в постоянной готовности оказывать государствам услуги в формировании и осуществлении деятельности арбитражного органа.

ППТС была учреждена Первой конференцией мира (1899 г.). Ее правовой статус определялся Конвенцией о мирном решении международных столкновений 1899 г., которая затем стала основой Конвенции о мирном решении международных столкновений 1907 г.

В ст. 41 Конвенции 1907 г. говорится, что Постоянная палата третейского суда сохраняется в том виде, как она была учреждена Первой конференцией мира, чтобы "облегчить возможность обращения без замедления к третейскому суду в случае споров, которые не могли быть улажены дипломатическим путем".

Государство (участник Конвенций 1899 или 1907 г.) назначает не более четырех лиц, которые известны в своих познаниях международного права, пользуются личным уважением и выражают согласие принять на себя обязанности третейского судьи (арбитра). Члены Палаты, назначенные определенным государством, образуют национальную группу. Национальные группы Палаты вправе выставлять кандидатов на избрание в качестве членов Международного Суда ООН. Назначенные лица вносятся в качестве членов Палаты в особый список. Из этого списка формируется арбитраж, когда государства обращаются в Палату для разрешения возникшего между ними спора. Члены Палаты назначаются на 6 лет.

ППТС компетентна для всех случаев арбитражного разбирательства.

В ее структуру входят: Международное бюро, которое служит канцелярией Палаты, оно составляет список назначенных государствами членов Палаты, доводит его до сведения государств (возглавляется Бюро Генеральным секретарем); Административный совет, состоящий из аккредитованных в Гааге дипломатических представителей государств-участников и министра иностранных дел Нидерландов, рассматривающий вопросы, касающиеся деятельности Палаты.

Местопребывание ППТС г. Гаага (Нидерланды).

§ 4. Международный трибунал по морскому праву

Создание этого органа предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Правовое положение определяется Конвенцией и Статутом Международного трибунала по морскому праву, являющимся приложением VI к Конвенции.

Трибунал состоит из 21 члена, которые избираются из числа лиц, пользующихся самой высокой репутацией беспристрастности и справедливости и являющихся авторитетами в области морского права. В основу формирования Трибунала положены принципы представительства основных правовых систем и справедливого географического распределения.

В его составе не может быть двух граждан одного и того же государства. В нем должно быть не менее трех членов от каждой географической группы, установленной Генеральной Ассамблеей ООН. Члены Трибунала избираются из списка лиц, выдвинутых в качестве кандидатов государствами участниками Конвенции. Первые выборы судей состоялись в 1996 г. на совещании государств-участников (в числе судей представитель Российской Федерации); процедура последующих будет ими согласована.

Члены Трибунала избираются на 9 лет. Срок полномочий семи членов первого состава (по жребию) истекает через три года, срок полномочий еще семи через шесть лет. Таким образом, состав Трибунала обновляется каждые три года на одну треть.

Члены Трибунала при исполнении ими обязанностей в Трибунале являются независимыми и пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Трибунал устанавливает свой регламент, избирает председателя, его заместителя и секретаря. Для выполнения функций необходимо присутствие 11 членов.

Местопребывание Трибунала г. Гамбург (ФРГ), но его заседания могут проходить и в других местах.

К ведению Трибунала относятся все споры и заявления, передаваемые ему в соответствии с Конвенцией, и все вопросы применения или толкования других соглашений, охватываемых Конвенцией или предусматривающих компетенцию Трибунала.

Сторонами спора, передаваемого на рассмотрение в Трибунал, могут быть: а) государства – участники Конвенции ООН по морскому праву; б) Международный орган по морскому дну;

в) Предприятие (орган, который непосредственно осуществляет деятельность в Районе морского дна за пределами национальной юрисдикции); г) юридические и физические лица, имеющие гражданство государств – участников Конвенции и осуществляющие деятельность в Районе; д) государства – участники других соглашений, касающихся вопросов, охватываемых Конвенцией или предусматривающих обращение в Трибунал.

Споры и заявления выслушиваются и разрешаются либо Трибуналом, либо камерами (специальной или по спорам, касающимся морского дна). Решения, принятые камерами, считаются вынесенными Трибуналом.

Слушание дела ведется под руководством Председателя. Оно проводится публично, если не принято иного решения. Трибунал определяет сроки и форму изложения спорящими сторонами своих доводов, принимает меры, необходимые для получения доказательств.

Трибунал применяет Конвенцию и другие нормы международного права, не являющиеся несовместимыми с Конвенцией.

Решение принимается большинством голосов присутствующих членов Трибунала. Любой член трибунала имеет право представлять свое особое мнение.

Решение является окончательным и обязательным только для сторон в споре и только по данному делу.

Камера по спорам, касающимся морского дна, состоит из 11 членов. Они выбираются большинством членов Трибунала, и из их числа Камера на три года избирает своего Председателя. Для образования присутствия требуется кворум в семь членов.

Камера открыта для субъектов, осуществляющих деятельность в Районе (т. е. для государств-участников, Органа, Предприятия, юридических и физических лиц).

Камера, помимо Конвенции, применяет нормы, правила и процедуры Органа, условия контрактов о деятельности в Районе.

Специальные камеры образуются Трибуналом из трех или более его членов для разбирательства конкретных категорий споров (или для упрощенного производства) по просьбе сторон.

§ 5. Европейский Суд (Суд Европейского Союза)

Европейский Суд является одним из главных органов Европейского Союза и учрежден с момента создания организаций, составивших впоследствии Европейский Союз.

Правовой основой его деятельности являются: Устав Суда, в котором определяются его компетенция, порядок формирования и функционирования; регламент, устанавливающий процедуру судопроизводства; инструкции, касающиеся вопросов внутренней жизни.

В состав Суда ЕС входят судьи и генеральные адвокаты, которые назначаются с общего согласия государствами членами на шесть лет и могут быть назначены на новый срок. Суд избирает председателя и первого генерального адвоката. Их мандат должен подтверждаться ежегодно.

Дела рассматриваются Судом в полном составе или одной из образованных камер, решение которой также считается вынесенным самим Судом. Судопроизводство состоит из двух стадий – письменной и устной. Первая заключается в обмене состязательными бумагами, подготовительном расследовании для дополнительного выяснения обстоятельств дела и проверки доказательств. Устная слушание дела открывается выступлением судьи-докладчика, излагающего существо дела, позиции сторон и их аргументацию. Слушание может прерываться для повторного предварительного расследования. Итог устного судопроизводства подводит генеральный адвокат, который выступает с заключением и предлагает проект решения. Решение принимается на закрытом заседании и считается выражением единого мнения всего состава Суда. Результаты голосования не раскрываются, не допускается публикация особых или отдельных мнений и заявлений. Решение приобретает обязательную силу с момента вынесения, является окончательным и не подлежит обжалованию. Национальные суды государств – членов ЕС не вправе менять его или вносить дополнения.

Договором о Европейском Союзе 1992 г. (Маастрихтским договором) учрежден суд первой инстанции при Европейском Суде, наделенный юрисдикцией рассматривать определенные категории дел, решения по которым могут быть обжалованы в порядке апелляции.

Обращаться в Суд ЕС могут все субъекты права: государства-члены, органы ЕС, юридические и физические лица, а также национальные суды с просьбой о толковании права ЕС.

Суд ЕС наделен весьма широкой компетенцией. К важнейшим функциям относятся разрешение споров между членами ЕС, контроль за законностью деятельности органов Союза и государств-членов, обеспечение выполнения права ЕС и его единообразного толкования, защита прав и интересов физических и юридических лиц.

Маастрихтский договор усиливает полномочия Суда. Его юрисдикция распространена на совместные акты Европарламента и Совета, на выполнение национальными центральными банками обязательств по Договору, а в связи с учреждением Европейского центрального банка и на его акты. Закрепляются право Суда принимать решения по вопросам законности и толкования актов органов ЕС и обязанность последних выполнять решения Суда об отмене изданных ими актов. Установлен механизм применения санкций к государству, не выполняющему решения Суда. В таких случаях Комиссия ЕС обращается в Суд с иском о применении санкций против данного государства в форме штрафа. Окончательное решение принимает Суд.

Значение Суда не ограничивается только принятием правоприменительных актов. Его огромная заслуга – формулирование основных принципов и концепции построения правовой системы ЕС, которые не нашли отражения в учредительных документах. Важнейшие из них, сформулированные в решениях Суда разных лет, следующие. Право ЕС имеет прямое действие на территории государств-членов и верховенство над их национальным правом. Его нормы непосредственно интегрированы в правовые порядки стран-членов. Оно может создавать права и обязанности непосредственно для физических и юридических лиц, признаваемые внутригосударственными судами. Предоставление Сообществу прав и полномочий в соответствии с Договором влечет за собой не подлежащее пересмотру ограничение суверенных прав государств, которое не может быть юридически оспорено ссылками на внутреннее право. Национальные суды обязаны квалифицировать как недействительные положения внутреннего права, противоречащие праву ЕС.

Наконец, Суд сделал вывод, что право ЕС есть новый правовой порядок международного права: последнее основано на идее сотрудничества, следовательно, является координационным по своей природе, тогда как право ЕС направлено на развитие и углубление интеграции и имеет в большей мере субординационный характер. Международное право в основном договорное, а право Сообщества развивается в значительной степени органами ЕС.

§ 6. Экономический суд СНГ

Экономический суд – орган Содружества Независимых Государств.

Его создание было предусмотрено Соглашением о мерах по обеспечению улучшения расчетов между хозяйственными организациями стран – участниц СНГ от 15 мая 1992 г. Вскоре, 6 июля 1992 г., было подписано Соглашение о статусе Экономического суда СНГ, основным решением которого стало утверждение Положения об этом Суде.

В Уставе Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. Экономическому суду посвящена статья 32.

Суд состоит из представителей (по два человека) всех государств участников СНГ, избираемых или назначаемых на строго профессиональной основе из числа судей хозяйственных, арбитражных судов и иных лиц, являющихся специалистами высокой квалификации в области экономических правоотношений. Срок их полномочий 5 лет. Председатель Суда и его заместители избираются и утверждаются Советом глав государств сроком на пять лет.

Судьи независимы и неприкосновенны, не подпадают под юрисдикцию государства пребывания, не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности в судебном порядке, арестованы, подвергнуты приводу без согласия Экономического суда.

К ведению Экономического суда относится разрешение:

а) споров, возникающих при исполнении экономических обязательств; б) споров о соответствии нормативных и других актов по экономическим вопросам, принятых в государствах-участниках, соглашениям и иным актам Содружества; в) по договоренности между государствами других споров, связанных с исполнением соглашений и иных актов Содружества.

Суд рассматривает споры по заявлению заинтересованных государств, а также институтов Содружества. Суд не возбуждает дела по собственной инициативе.

Процедура разрешения споров и осуществления толкования определена рядом статей Положения, а также Регламентом, утвержденным в 1994 г. самим Судом.

Судопроизводство ведется на языке межгосударственного общения, принятом в СНГ, т. е. на русском языке.

В ходе рассмотрения дела Суд вправе запрашивать необходимые материалы от органов государств-участников, субъектов хозяйствования и должностных лиц.

Обращение в Суд не облагается пошлиной. Судебные издержки возлагаются на сторону, признанную допустившей нарушение либо неосновательно возбудившую спор. По результатам рассмотрения спора Суд принимает решение, в котором при установлении факта нарушения, как сказано в Положении об Экономическом суде, "определяются меры, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий". Очевидно, такая формулировка не дает основания для безусловного вывода о рекомендательном характере решений Суда, поскольку она сопровождается следующим предписанием: "Государство, в отношении которого принято решение Суда, обеспечивает его выполнение".

Практика Экономического суда пока является скромной. Хорошо известны два дела, обусловленные спором между Республикой Беларусь и Республикой Казахстан относительно выполнения договоров поставки продукции в соответствии с межправительственными соглашениями о торгово-экономическом сотрудничестве. Специальному рассмотрению подвергался вопрос о соотношении ответственности правительства и хозяйственных организаций.

Наряду с разрешением споров Экономический суд вправе толковать положения соглашений и иных актов Содружества по экономическим вопросам и толковать акты бывшего Союза ССР с точки зрения допустимости их взаимосогласованного применения. Толкование осуществляется как при принятии решений по конкретным делам, так и по запросам высших органов государств, включая их высшие хозяйственные, арбитражные суды, и по вопросам институтов (учреждений) Содружества.

При этом на практике Суд выходит за рамки вопросов экономического характера, оценивая проблемы организационно-политического значения, включая толкование норм Устава СНГ.

Одно из недавних решений от 15 мая 1997 г. обусловлено запросом "Межгосударственного экономического комитета Экономического союза относительно толкования нормы Договора о создании Экономического союза, предусматривающей для государств членов этого Союза возможность урегулирования спорных вопросов в иных, чем Экономический суд, международных судебных органах. Это решение ориентирует государства на урегулирование споров именно в Экономическом суде СНГ. И только при невозможности урегулирования спорных вопросов через Экономический суд по основаниям, предусмотренным его Регламентом, государства члены Экономического союза могут обращаться в Международный Суд ООН или Постоянную палату третейского суда. Иначе говоря, соответствующие споры подпадают под юрисдикцию указанных универсальных (по сфере действия юрисдикции и предмету компетенции) международных судебных органов.

В настоящее время обсуждается вопрос о реорганизации Экономического суда в Суд СНГ с широкими полномочиями.

§ 7. Европейский Суд по правам человека

Правовой основой организации и деятельности Европейского Суда по правам человека является Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. вместе с Протоколом № 11 к этой Конвенции, реорганизуемым созданный ею контрольный механизм, от 11 мая 1994 г. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г.

На протяжении почти пяти десятилетий существовала система двух органов Европейская Комиссия по правам человека и Европейский Суд по правам человека.

Как Комиссия, так и Суд состояли из такого количества членов, которое равно числу государств – участников Совета Европы. Не могло быть двух членов, являющихся гражданами одного и того же государства. Члены Комиссии избирались Комитетом Министров Совета Европы, члены Суда – Парламентской Ассамблеей. Те и другие должны были обладать высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или иметь признанный авторитет в вопросах внутреннего или международного права (быть правоведами с признанным авторитетом).

Европейская комиссия была правомочна получать петиции, направленные в адрес Генерального секретаря Совета Европы от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, изложенных в настоящей Конвенции, при условии, что Сторона, на которую подана жалоба, признала компетенцию Комиссии получать такие петиции.

Согласно ст. 26 Конвенции Комиссия могла принимать дело к рассмотрению только после того, как все внутренние средства защиты были исчерпаны в соответствии с общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты принятия последнего решения.

В случае принятия петиции Комиссия проводила совместно с представителями сторон изучение петиции и расследование и, если не достигнуто дружественное урегулирование, направляла доклад Комитету Министров со своими предложениями. Комитет Министров был компетентен устанавливать для нарушившей Конвенцию Стороны срок принятия удовлетворительных мер. Государства обязались рассматривать любое решение Комитета Министров как обязательное. В определенных случаях Комиссия передавала дело в Европейский Суд по правам человека.

Европейский Суд по правам человека, о составе которого сказано выше, претерпел заметную эволюцию. Вначале по Конвенции в Суд могли передать дело Высокие Договаривающиеся Стороны и Европейская Комиссия по правам человека. При этом любая Сторона могла в любое время заявить, что она признает обязательную юрисдикцию Суда в отношении вопросов, относящихся к толкованию и применению настоящей Конвенции.

При установлении противоречия оспариваемого решения, принятого судебными или иными властями одной из Сторон, обязательствам по Конвенции могла быть предусмотрена справедливая компенсация потерпевшей Стороне.

Решение Суда рассматривается как окончательное. Как сказано в ст. 53 Конвенции, Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять решение Суда по любому делу, в котором они являются Сторонами. Решение Суда направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его выполнением. Согласно Протоколу № 9 Конвенции от 6 ноября 1990 г. право передавать дело в Суд получили, наряду с государствами и Комиссией, также лица, неправительственные организации или группы лиц, подавшие петицию на основании ст. 25 Конвенции.

Существенная реорганизация контрольного механизма произведена в соответствии с Протоколом № 11 к Конвенции от 11 мая 1994 г. Двойственная система защиты прав в Совете Европы (Комиссия Суд) заменена унифицированным институтом постоянно действующего Европейского Суда по правам человека как единого органа. Такой Суд начинает действовать с 1 ноября 1998 г. Комиссия, передав дела Суду, в течение года завершит рассмотрение ранее принятых жалоб.

Организационные и процедурные правила сохранены, за исключением того, что отныне в Суде образованы комитеты, палаты и Большая палата. Решение по делам выносят палаты и Большая палата.

Статья 33 "Межгосударственные дела" наделяет Договаривающиеся Стороны правом передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Договаривающейся Стороной.

Согласно ст. 34 "Индивидуальные обращения" Суд может получать обращения от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения одной из Договаривающихся Сторон прав, предусмотренных положениями Конвенции и Протоколов к ней. В ст. 35 сформулированы "условия приемлемости": Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как все внутренние средства защиты были исчерпаны в соответствии с общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты принятия последнего решения*.

* В некоторых переводах Конвенции и Протокола № 11 на русский язык шестимесячный срок принятия обращения Судом (Комиссией) ошибочно характеризуется как период рассмотрения дела Судом (Комиссией).

Предусмотрена стадия дружественного урегулирования, при недостижении которого проводятся слушания в одной из палат Суда или в Большой палате, решения (постановления) которых являются окончательными.

В соответствии со ст. 46 Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делу, Сторонами которого они являются. Такое постановление направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Суд наделен еще одним полномочием выносить по просьбе Комитета Министров консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

Судьи при осуществлении своих обязанностей пользуются привилегиями и иммунитетами.

Расходы на содержание Суда (а ранее и Комиссии) несет Совет Европы.

В Федеральном законе "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней" от 30 марта 1998 г. содержатся два заявления: 1) о признании Российской Федерации компетенции Европейской комиссии по правам человека получать заявления (жалобы) от лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Российской Федерацией их прав, изложенных в Конвенции и Протоколах к ней, и 2) о признании Российской Федерацией юрисдикции Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения этих договорных актов (в обоих случаях оговаривается: когда предполагаемое нарушение имело место после вступления этих договорных актов в действие в отношении Российской Федерации).

В целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском Суде по правам человека (а в период до прекращения деятельности Европейской комиссии по правам человека и при рассмотрении дел в этой Комиссии) Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. учреждена должность Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека. Имеется в виду рассмотрение дел, возбужденных против Российской Федерации на основании указанной Конвенции.

§ 8. Международные трибуналы

Современное международное уголовное право, презюмируя преимущественное использование в борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера национальных судебных и иных органов, предусматривает возможность создания международных учреждений для осуществления судебных функций в особых ситуациях. Такие учреждения конституируются и функционируют на основе международных договоров или, как свидетельствует практика, на основе акта Совета Безопасности ООН.

Истории известны два выполнивших свои задачи судебных органа, именованных Международными военными трибуналами. Они действовали сразу же после окончания второй мировой войны.

Первым в соответствии с Соглашением между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции от 8 августа 1945 г. был образован Международный военный трибунал, призванный выполнить судебные функции в отношении государственных и военных лидеров гитлеровской Германии. Вопросы его организации, юрисдикции и компетенции были решены в приложенном к Соглашению Уставе Международного военного трибунала.

Трибунал состоял из четырех членов и четырех заместителей по одному от каждого из названных государств. Каждое государство назначило также своего главного обвинителя и соответствующий персонал. Главные обвинители, действовавшие в качестве комитета, выполняли свои обязанности как индивидуально, так и в сотрудничестве друг с другом. Для подсудимых были предусмотрены процессуальные гарантии, включая выделение защитников.

Трибунал, согласно Уставу, был наделен правом судить и наказывать лиц, совершивших действия, влекущие индивидуальную ответственность: преступления против мира (планирование, подготовка, развязывание и ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров), военные преступления (действия, нарушающие закон или обычаи войны), преступления против человечности, убийства (истребление, порабощение, ссылка и другие жестокости в отношении гражданского населения).

Трибунал был создан с ориентацией на неопределенное количество судебных процессов. Его постоянным местонахождением был назначен Берлин, где и состоялось первое организационное заседание 9 октября 1945 г. На практике его деятельность ограничилась Нюрнбергским процессом, проведенным в период с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г. Порядок заседаний и судебного разбирательства был зафиксирован в Уставе и в регламенте. В качестве санкции к виновным предусматривались смертная казнь или другое наказание. Приговор Трибунала считался окончательным, не подлежал пересмотру и приводился в исполнение согласно приказу Контрольного совета в Германии единственного органа, компетентного изменить приговор и рассматривать ходатайства осужденных о помиловании. Приговор в отношении осужденных к смертной казни после отклонения ходатайства о помиловании был приведен в исполнение в ночь на 16 октября 1946 г."

Генеральная Ассамблея ООН 11 декабря 1946 г. приняла резолюцию, подтвердившую принципы международного права, воплощенные в Уставе Нюрнбергского трибунала и в его приговоре.

Второй Международный военный трибунал был предназначен для суда над главными японскими преступниками и получил название Токийского. Его правовой основой был также специально для него принятый группой государств Устав.

Этот Трибунал включал представителей 11 государств – СССР, США, Китая, Великобритании, Франции, Нидерландов, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Индии, Филиппин. Предусматривался лишь один главный обвинитель, назначавшийся главнокомандующим оккупационными войсками в Японии (представитель США); все остальные государства, представленные в трибунале, назначали дополнительных обвинителей. Токийский процесс был проведен в период с 3 мая 1946 г. по 12 ноября 1948 г. и завершился вынесением обвинительного приговора.

Потенциальная возможность создания новых международных судебных учреждений была зафиксирована в конвенциях о таких международных преступлениях, как геноцид и апартеид. Так, согласно ст. VI Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, лица, обвиняемые в совершении геноцида, "должны быть судимы компетентным судом того государства, на территории которого было совершено это деяние, или таким международным уголовным судом, который может иметь юрисдикцию в отношении сторон настоящей Конвенции, признавших юрисдикцию такого суда".

Существуют различные научные предложения и официальные проекты формирования постоянного Международного уголовного суда для рассмотрения дел и преследования лиц, виновных в совершении преступлений против международного права. В отличие от прежних и действующих трибуналов он не должен быть ограничен временными и пространственными пределами.

В последние годы проблемой осуществления уголовной юрисдикции на межгосударственном уровне активно занималась Комиссия международного права ООН, перед которой этот вопрос был поставлен Генеральной Ассамблеей ООН еще в 1948 г. От имени Комиссии подготовлены рекомендации относительно учреждения такого суда на основе многостороннего договора в форме Устава (статута). Суд предполагается как орган юстиции в отношении физических лиц, а не государств (впрочем, допускается в перспективе распространение его компетенции и на государства). Юрисдикция суда должна охватывать преступления, определяемые в Кодексе преступлений против мира и безопасности человечества, и иные подобные деяния, отнесенные к "международным и транснациональным" (очевидно, имеются в виду и преступления международного характера), и, следовательно, должна быть связана с соответствующими международными конвенциями.

Некоторые специалисты считают преобладающей точку зрения, согласно которой юрисдикция Суда должна быть ограничена такими деяниями, как агрессия, геноцид, преступления против человечности, военные преступления, которые в комплексе именуется преступлениями по общему международному праву.

Признано единственно приемлемым включение в Устав точных формулировок относительно подлежащих рассмотрению преступлений и назначаемых Судом наказаний за каждое преступление. Основными мерами наказания должно быть пожизненное заключение или лишение свободы на определенный срок. Предметом дискуссии остается вопрос о возможности применения смертной казни.

Предполагаемая структура Суда: председатель, заместители, президиум, выполняющий как судебные, так и административные функции. Непосредственное рассмотрение дел и вынесение приговоров осуществляют судебные палаты, а также апелляционная палата. В контакте с Судом должна находиться независимая прокуратура. Обсуждаются два варианта ее деятельности: 1) самостоятельное расследование, проводимое в соответствующих государствах от имени международного Сообщества; 2) расследование через национальные компетентные органы в рамках сотрудничества. Предусмотрено соблюдение процессуальных гарантий в пределах как минимум ст. 14 и 15 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Уникальной по своему характеру можно считать Резолюцию Совета Безопасности ООН 827 от 25 мая 1993 г. относительно учреждения Международного трибунала, с целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии, где разгорелся трагический для народов вооруженный конфликт. Одновременно был утвержден Устав (Статут) трибунала*.

* Документ ООН S/25704.

Устав определяет юрисдикцию трибунала в отношении лиц, совершающих серьезные нарушения правил Женевских конвенций 1949 г. и других норм, в том числе такие деяния, как умышленное убийство или причинение тяжелых страданий, пытки и бесчеловечное обращение, взятие гражданских лиц в качестве заложников или их незаконное депортирование, применение видов оружия, предназначенных для причинения излишних страданий, геноцид и т. д.

Трибунал состоит из 11 независимых судей, выделяемых государствами и избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на 4 года из представляемого Советом Безопасности списка, а также включает обвинителя, назначаемого Советом Безопасности по рекомендации Генерального секретаря ООН. В мае 1997 г. Генеральная Ассамблея ООН избрала новый состав судей Международного трибунала. Ими стали представители Великобритании, Италии, Франции, Португалии, США, КНР, Малайзии, Египта, Замбии, Колумбии, Гайаны. В составе Трибунала выделяют две судебные камеры (по три судьи в каждой) и апелляционную камеру (пять судей).
Местопребывание г. Гаага.

В Уставе сформулированы полномочия обвинителя по расследованию и составлению обвинительного заключения, оговорены права подозреваемого, в том числе на услуги адвоката, и права обвиняемого в процессе судебного разбирательства (в соответствии с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах). Регламентированы процедура судебного разбирательства и порядок вынесения приговора и назначения наказания в виде тюремного заключения, сроки которого устанавливаются с учетом практики вынесения приговоров в судах бывшей Югославии. Судебные камеры согласно ст. 20 Устава обеспечивают справедливое и оперативное судебное разбирательство и осуществление судопроизводства в соответствии с правилами процедуры и доказывания при полном уважении прав обвиняемого и надлежащем обеспечении защиты жертв (потерпевших) и свидетелей.. Лицо, в отношении которого утверждено обвинительное заключение, заключается под стражу, информируется о предъявляемых ему обвинениях и направляется в место нахождения Трибунала. В ст. 21 зафиксированы права обвиняемого, в том числе на справедливое и публичное разбирательство дела, на защиту себя лично или через выбранного им самим защитника, на пользование бесплатной помощью переводчика и на другие процессуальные гарантии. Тюремное заключение отбывается в государстве, определенном Трибуналом из перечня государств, заявивших о готовности принять осужденных лиц; при этом применяется за законодательство соответствующего государства при надзоре со стороны Трибунала. Уже известны первые приговоры Трибунала.

В 1994 г. также в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН был создан Международный трибунал по Руанде с целью судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права в период межэтнического конфликта в Руанде. Положения Устава этого Трибунала в главных чертах аналогичны приведенным выше формулировкам.

Литература

Блищенко И. П., Фисенко И. В. Международный уголовный суд. М., 1994.

Верещетин В. С. Международный уголовный суд: новые перспективы? // Московский журнал международного права. 1993. № 2 (продолжение . № 1, 4).

Клеандров М. И. Экономический суд СНГ: статус, проблемы, перспективы. Тюмень, 1995.

Кожевников Ф. И., Шармазанашвили Г. В. Международный Суд ООН. Организация, цели, практика. М., 1971.

Колодкин Р. А., Панин И. А. Обсуждение проекта Устава Международного уголовного суда в Специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН // Московский журнал международного права. 1996. № 4.

Лазарев С. Л. Международный арбитраж. М., 1991.

Фисенко И. В. Практика Экономического суда Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. 1997. № 3.

Шинкарецкая Г. Г. Международная судебная процедура. М., 1992.

Энтин М. Л. Международные судебные учреждения. Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении межгосударственных споров. М., 1994.

Глава 11

Международное право в деятельности судов, прокуратуры, правоохранительных органов исполнительной власти

§ 1. Международные договоры Российской Федерации как правовая основа деятельности судов, прокуратуры, правоохранительных органов исполнительной власти

Органы государственной власти, осуществляющие установленные для них функции в сфере судопроизводства и правоохранительной деятельности, руководствуются не только отечественным законодательством, но и международными договорами РФ, признанными Россией международно-правовыми нормами, что обусловлено прежде всего квалификацией их в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ как составной части российской правовой системы, а также предписанием ч. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" об их непосредственном действии в Российской Федерации.

Суды, прокуратура, правоохранительные органы исполнительной власти уполномочены применять Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, различные универсальные и региональные конвенции по вопросам обеспечения и защиты прав и основных свобод, т. е. договоры в сфере международного гуманитарного права, многосторонние и двусторонние конвенции (договоры) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. В соответствующих ситуациях подлежат соблюдению Венская конвенция о дипломатических сношениях, Венская конвенция о консульских сношениях и сходные с ними по предмету регулирования международно-правовые акты. В области сотрудничества уголовно-правового характера должны исполняться указанными органами конвенции о борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера. В рамках гражданско-правовых отношений, включая отрасль международного экономического права, реализуются судами и другими компетентными органами, наряду с договорами о правовой помощи, конвенции (соглашения) по вопросам международной купли-продажи товаров, поставок товаров, международных перевозок пассажиров, грузов и багажа, банковских контактов, налогообложения, таможенного дела, интеллектуальной собственности и т. д.

Получают распространение и такие международно-правовые акты, которые затрагивают относительно узкие, специальные вопросы правоохранительной деятельности. Примерами такого рода могут служить Конвенция о дорожном движении и Конвенция о дорожных знаках и сигналах 1968 г., представляющие особый интерес для Государственной автомобильной инспекции МВД.

Можно с удовлетворением констатировать, что в большинстве случаев в самих нормативных правовых актах международные договоры РФ включаются в правовую основу деятельности соответствующих органов. Сошлемся на ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ, ст. 3 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", ст. 4 Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности", п. 3 Положения о Министерстве внутренних дел РФ. В Таможенном кодексе РФ сходная по замыслу статья имеет в виду только законодательство РФ о таможенном деле, но во многих других статьях идет речь о применении международных договоров.

Особое значение имеет федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", согласно которому (ст. 3) единство судебной системы обеспечивается путем применения всеми судами не только Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ, но и общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ. Именно судам, а также прокуратуре "адресована норма п. 2 ст. 7 Гражданского кодекса РФ о непосредственном применении к гражданско-правовым отношениям международных договоров РФ. Столь определенного предписания нет, к сожалению, в Семейном кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Транспортном уставе железных дорог РФ.

Существенным фактором в рассматриваемой проблеме служит согласование норм о правовой, в том числе судебной, защите в Конституции РФ и в международных актах. Так, в Конституции каждому гарантируются государственная защита прав и свобод (ч. 1 ст. 45) и судебная защита (ч. 1 ст. 46). В Международном пакте о гражданских и политических правах закреплена обязанность участвующих в Пакте государств обеспечить находящимся на их территории и под их юрисдикцией лицам право на правовую защиту, обеспечиваемое компетентными органами, и развивать возможности судебной защиты (ст. 2). В рамках Совета Европы действует Конвенция о защите прав человека и основных свобод, согласно ст. 13 которой каждый, чьи права и свободы, изложенные в Конвенции, нарушены, располагает эффективными средствами правовой защиты перед национальными властями.

В российском законодательстве международные договоры рассматриваются и как регулятор прямых связей, взаимоотношений правоохранительных органов с родственными органами зарубежных государств. Так, согласно ст. 4 Закона РФ "О федеральных органах налоговой полиции" эти органы осуществляют свою деятельность во взаимодействии с налоговыми службами других государств на основе международных договоров и обязательств РФ.

В международные договоры нередко включаются согласованные между их участниками предписания относительно государственных органов, ответственных за реализацию договорных положений. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством финляндской Республики о сотрудничестве в борьбе с преступностью от 5 марта 1993 г. ориентировано на сотрудничество компетентных органов с целью предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений. В качестве компетентных органов в самом Соглашении (п. 2 ст. 1) названы: для Российской Стороны Министерство безопасности (ныне Федеральная служба безопасности), Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура и Государственный таможенный комитет; для Финляндской Стороны Полицейская служба, Ведомство пограничной охраны и Таможенное ведомство.

Кроме того, на основе заключенных договоров на уровне высших органов государственной власти могут назначаться исполнители договорных правил. Характерно в этом плане постановление Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1988 г. "О мерах по выполнению международных договоров СССР о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам", в котором было четко определено, какие вопросы оказания правовой помощи находятся в ведении Министерства юстиции СССР, Верховного Суда СССР, Прокуратуры СССР, Министерства иностранных дел СССР.

В конкретных ситуациях возможны различные методы решения вопроса о компетентных органах, что можно показать на примерах двух договоров Российской Федерации с Китайской Народной Республикой. В договоре о правовой помощи по гражданским и уголовным делам от 19 июня 1992 г. непосредственно названы те центральные учреждения, через которые осуществляются сношения при обращении с просьбами и оказании правовой помощи со стороны РФ – Министерство юстиции РФ и Генеральная прокуратура РФ; со стороны КНР – Министерство юстиции КНР и Верховная народная прокуратура КНР (ст. 2). В Договоре о выдаче от 26 июня 1995 г. порядок сношений определен иначе: для целей настоящего Договора Договаривающиеся Стороны сносятся друг с другом через назначенные ими компетентные органы. До их назначения связь осуществляется по дипломатическим каналам (ст. 6). Поскольку здесь назначение органов отнесено к ведению самих государств, Федеральное Собрание РФ при ратификации Договора о выдаче (Федеральный закон от 13 июня 1996 г.) установило, что компетентными органами со стороны РФ в соответствии со ст. 6 Договора являются Генеральная прокуратура РФ и Министерство юстиции РФ.

В обобщенном виде можно представить себе следующие виды международного правоприменения в деятельности судов, прокуратуры, других правоохранительных органов.

. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ определяют общее состояние правоохранительной деятельности, ее подчинение принятым нашим государством по согласованию с другими государствами либо в пределах международного сообщества в целом правилам и обязательствам. Действия указанных и всех иных органов государственной власти подчинены принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

. Суды и другие органы обладают в пределах своей компетенции полномочиями по непосредственному применению международных договоров РФ, признанных Россией международно-правовых норм, В этом контексте они при рассмотрении дел (вопросов), содержание которых затрагивается не только внутригосударственным, но и международно-правовым регулированием, используют применимые международные нормы как юридическое, основание принимаемых решений. Имеются в виду варианты самостоятельного, совместного и (или) приоритетного применения правил международных договоров.

. Суды и другие органы в соответствии с международными договорами РФ вступают в деловые контакты с родственными органами других государств, прежде всего в сфере правовой помощи и правового сотрудничества. Общим правилом является поддержание таких отношений между центральными органами взаимодействующих государств (применительно к России имеются в виду федеральные органы).

. Правоприменительные акты, принимаемые компетентными органами (в их числе приговоры судов и судебные решения), а также в пределах их ведения ведомственные нормативные акты (инструкции, приказы), постановления федеральных судебных инстанций могут, а в надлежащих случаях должны включать в себя ссылки на международные договоры (нормы), аргументы международно-правового характера. Такого рода ссылки в одних случаях имеют решающее значение, в других оказывают помощь при его обосновании.

. Поскольку высшие судебные органы, Генеральная прокуратура, другие правоохранительные органы федерального уровня могут выступать в качестве конечной инстанции в системе внутригосударственных средств правовой защиты, вполне реальны сегодня (и особенно в перспективе) их действия, основанные на международных договорах относительно международных контрольных механизмов по защите прав и свобод, и соответственно их взаимоотношения с межгосударственными органами, рассматривающими индивидуальные обращения. Наиболее эффективный вариант взаимоотношения с Европейским Судом по правам человека в рамках Совета Европы.

. Самостоятельной функцией компетентных органов является заключение международных договоров межведомственного характера. Строго говоря, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" именуется договорами межведомственного характера лишь те, которые заключаются от имени федеральных органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 3). Прибегая к расширительному толкованию, можно отнести к этой категории соглашения, заключаемые Генеральной прокуратурой РФ с прокуратурами зарубежных государств, а также соглашения о сотрудничестве между верховными (высшими) судами различных государств. Согласно указанному Закону Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Генеральная прокуратура РФ могут представлять на рассмотрение Президента РФ или Правительства РФ рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации.

Компетенция органов, определяемая на основе федеральных законов и международных договоров РФ, порядок их деятельности обусловлены, естественно, их правовым статусом, их основным назначением и функциями.

Соответственно ниже, в отдельных параграфах, характеризуется роль международно-правовых норм в деятельности судов Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции, Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов, в деятельности Генеральной прокуратуры РФ и региональных прокуратур, в деятельности Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ, Государственного таможенного комитета РФ. За рамками темы остаются такие правоохранительные органы, как Федеральная служба безопасности, Налоговая полиция, некоторые другие, обобщение работы которых предстоит в дальнейшем. Для нас очевидно, что и рассматриваемые органы нуждаются в более солидной характеристике, поскольку то, что сказано в этой главе, лишь в малой степени отражает их реальную правоприменительную практику, связанную с действием международных договоров РФ, международно-правовых норм.

§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право

Международно-правовые аспекты реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ осуществляет конституционное судопроизводство, которое, наряду с гражданским, административным и уголовным, является средством осуществления судебной власти. Однако Конституционный Суд обладает особенностями по сравнению с судами общей юрисдикции. В первую очередь они касаются вопросов ведения Суда и характера выносимых им решений. Суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов, иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ.

При разрешении судом указанной категории дел возможно привлечение норм международного права. Могут возникнуть вопросы, имеющие международно-правовой характер, и при разрешении споров о компетенции, например, вопросы, касающиеся полномочия заключения международных договоров, введения их в действие и прекращения. Привлечение норм международного права может оказаться полезным и при даче Конституционным Судом толкования отдельных положений Конституции Российской Федерации.

Одним из вопросов ведения Конституционного Суда, выходящего на применение норм международного права, является полномочие Суда разрешать дела о соответствии Конституции РФ международных договоров России, не вступивших в силу. Выражение "не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации", содержащееся в п. "г." ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, означает, что оно не имеет в виду проекты международных договоров. Конституционный Суд не разрешает дела о соответствии Конституции проектов международных договоров. Конституция говорит не о материалах проектов, которые могли бы быть использованы для подготовки договора, а об уже подписанных договорах.

Но в то же время Суд не рассматривает и дела о соответствии Конституции уже вступивших в силу международных договоров РФ.

Выражение "не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации" предполагает, что в отношении них Россия является "договаривающимся государством". Согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. "договаривающееся государство" означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет". Отсюда следует, что выражение согласия на обязательность договора не всегда предполагает его автоматическое вступление в силу. Венская конвенция 1969 г. предусматривает, что договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвующими в переговорах государствами.

С учетом своей компетенции Суд разрешает дела о конституционности тех международных договоров РФ, на обязательность которых она согласилась, но которые для нее еще не вступили в силу. Таким образом, Конституция предоставляет Суду право разрешать дела о конституционности только определенных международных договоров РФ, в отношении которых она как "договаривающееся государство" согласилась на их обязательность, но еще для нее не действующих.

Данное обстоятельство определяет допустимость соответствующего обращения в Конституционный Суд. Статья 89 федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предписывает, что запрос о проверке конституционности международного договора Российской Федерации допустим, если упоминаемый в запросе международный договор подлежит, согласно Конституции и федеральному закону, ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти, а заявитель считает данный договор не подлежащим введению в действие и применению в Российской Федерации из-за его несоответствия Конституции.

Закон о Конституционном Суде РФ устанавливает также пределы проверки международного договора на его соответствие Конституции: 1) по содержанию норм; 2) по форме договора; 3) по порядку его подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; 4) с точки зрения установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; 5) с точки зрения установленного Конституцией РФ разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти; 6) с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Пределы проверки не вступивших в силу международных договоров РФ существенно сокращаются, если обязательства по ним были приняты до вступления в силу Конституции Российской Федерации 1993 года. В этом случае проверка конституционности международных договоров производится Конституционным Судом РФ только по содержанию норм (ст. 86 Закона). Последствием признания не вступивших в силу международных договоров РФ не соответствующими Конституции будет являться то, что они не подлежат введению в действие и применению. Конституционный Суд РФ имеет право осуществлять проверку конституционности не только международного договора в целом, но и его отдельных положений. Поэтому с момента провозглашения постановления Суда о признании не соответствующими Конституции не вступившего в силу международного договора либо отдельных его положений международный договор не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу для Российской Федерации иным образом.

Следует также иметь в виду, что Конституционный Суд разрешает дела именно по запросу о конституционности договора, а не о его соответствии или несоответствии международному праву, хотя такой вопрос и может встать при оценке Судом договора. В связи с этим договор, признанный Судом неконституционным, может оказаться и недействительным с точки зрения международного права. Но в принципе, признание договора неконституционным еще не предвещает вопроса о его международно-правовой действительности или недействительности. Важно, что такой договор после объявления его не соответствующим Конституции не может стать частью правовой системы России в контексте ч. 4 ст. 15 Конституции.

Решение Конституционного Суда о признании не вступившего в силу международного договора соответствующим Конституции создает предпосылки для его вхождения в правовую систему в качестве ее составной части после ратификации этого договора, а также утверждения или вступления его в силу для России каким-либо иным образом. Такое решение Суда создает предпосылки и для согласования законов РФ с нормами вступившего в силу международного договора в случае возникновения противоречий между каким-либо законом и данным договором.

Использование Конституционным Судом норм международного права тесно связано и с его правомочием по разрешению дел, касающихся прав и основных свобод человека.

Согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. В реализации указанного правомочия Суд опирается на закрепленный в Конституции основополагающий принцип, согласно которому права и свободы человека как высшая ценность признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Суд также исходит из того, что признание, соблюдение и защита непосредственно действующих прав и свобод человека и гражданина являются конституционной обязанностью государства и представляют собой составную часть основ конституционного строя Российской Федерации.

В решениях Конституционного Суда, юридической базой которых являются Конституция РФ и Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", достаточно широко используются международные акты, касающиеся прав и свобод человека. В частности, Суд ссылался на положения Международного пакта о гражданских и политических правах (Постановления Конституционного Суда от 3 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности статей 2201, 2202 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР; от 10 июля 1995 г. о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики" и другие); на положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Постановление от 1 мая 1995 г. по делу о проверке конституционности статьи 12 Закона СССР "О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов) в части, запрещающей проведение забастовок работниками гражданской авиации"); на Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Постановление от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда актов, касающихся восстановления конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики) и на ряд других международных актов.

Применяя ту или иную признанную РФ в качестве обязательной международную договорную норму, Конституционный Суд призван оценивать ее не только с точки зрения действия этой нормы в системе норм национального права, но и действия в системе норм международного права.

Как показала практика Конституционного Суда, последний помимо ссылок на международные договоры обращается к иным международным документам, в частности, к имеющим рекомендательный характер резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН, нередко отражающим правосознание народов, требования международной справедливости, что дает возможность более всестороннего толкования определенного нормативного акта, рассматриваемого с точки зрения его соответствия Конституции.

Подобные ссылки имеют вспомогательный характер, так как решающее значение имеет оценка обжалуемого нормативного акта с точки зрения его соответствия Конституции. Для разрешения дела Суду важно определить ту норму Конституции, с помощью которой можно решить вопрос о конституционности принятого к рассмотрению акта. Согласно ст. 68 Закона о Конституционном Суде РФ, если Судом будет установлено, что вопрос, затрагиваемый таким актом, не получил разрешения в Конституции или по своему характеру либо значению не относится к числу конституционных, то Суд прекращает производство по делу. В случае, если решение по делу вынесено, оно является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Из этого следует, что акты или их отдельные положения утрачивают силу, а признанные не соответствующими Конституции международные договоры РФ, не вступившие в силу, не подлежат введению в действие и применению.

Конституционные права и свободы человека и международное право в решениях Конституционного Суда РФ.

В Конституции РФ нашли непосредственное отражение такие нормы международного права, относящиеся к правам человека, как положения о равенстве всех перед законом и судом, о праве на судебную защиту прав и свобод; об охране законом прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью и обязанности государства обеспечить потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба; о недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина законом; о праве каждого на жизнь; о праве каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; о неотчуждаемости основных прав и свобод человека, принадлежащих каждому от рождения, и ряд других. Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно опирался на многие из этих норм. В связи с этим следует проанализировать некоторые его решения, касающиеся применения основополагающих конституционных положений в сфере прав и основных свобод человека, закрепленных нормами международного права.

"Все равны перед законом и судом" (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). Эта норма отражает требования Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., где зафиксированы положения о том, что "все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона", "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом". Данные положения нашли также закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах, исходящем из того, что права человека и гражданина вытекают из присущего человеческой личности достоинства.

При этом в Пакте подчеркивается, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Одним из характерных решений Конституционного Суда, в котором Суд опирался на конституционное положение о равенстве всех перед законом и судом, явилось Постановление от 5 февраля 1993 г. по проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с судебным порядком рассмотрения споров о предоставлении жилых помещений, о Проверке конституционности административного порядка выселения граждан из самоуправно занятых помещений с санкции прокурора.

Положения о праве каждого на судебную защиту, в том числе на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и о равенстве всех перед законом и судом получили оценку в свете требований ст. 7, 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. В решении Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 44 УПК РСФСР и ст. 123 ГПК РСФСР Суд признал указанные статьи не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они допускают передачу дела из одного суда, которому оно подсудно, в другой суд без принятия соответствующего процессуального судебного акта и при отсутствии указанных в самом процессуальном законе точных оснований (обстоятельств), по которым дело не может быть рассмотрено в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и, следовательно, подлежит передаче в другой суд.

Недопустимость отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина законом (ст. 55 Конституции РФ). Эта статья содержит следующие положения: 1. Перечисление, в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. 2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. 3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положения ч. 3 ст. 55 имели значение для Конституционного Суда в деле о проверке конституционности ряда нормативных актов г. Москвы и Московской области и некоторых других регионов, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в эти регионы. В Постановлении Суда от 4 апреля 1996 г. указано, что на законы субъектов РФ о налогах и сборах в полной мере распространяется положение Конституции РФ о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом лишь в той мере, в какой это соответствует определенным конституционно значимым целям, т. е. пропорционально, соразмерно им.

Поэтому налогообложение, парализующее осуществление гражданами их конституционных прав, должно признаваться несоразмерным. В этом плане уплата соответствующих сумм как условие для регистрации граждан придает ей разрешительный характер, что ограничивает в нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ основное право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно выбрать место жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ).

Одним из международных обязательств Российской Федерации является обеспечение права каждого при рассмотрении предъявленного ему обвинения сноситься с выбранным им самим защитником и защищать себя через его посредство (п. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах). В Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21 июля 1993 г. "О государственной тайне" было определено, что посредством указанного Закона допускается возможность отстранения адвоката от участия в качестве защитника в производстве по уголовным делам, связанным с государственной тайной из-за отсутствия у него допуска к государственной тайне. Суд, исходя из содержания Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, признающего адвоката, осуществляющего защиту по уголовным делам, участником процесса, пришел к выводу о том, что порядок участия адвоката в уголовном судопроизводстве, в том числе по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну, устанавливается именно данным Кодексом, а ни каким-либо иным актом. УПК РСФСР не содержит требований о предварительной проверке адвоката и особом разрешении быть участником процесса, что соответствует Конституции. Поэтому отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у него допуска к государственной тайне неправомерно ограничивает конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника (ст. 48 Конституции), и не отвечает международным обязательствам Российской Федерации.

Важным международным обязательством Российской Федерации является приобретенное значение международно-правового обычая положение ч. 2 ст. 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., согласно которому никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. Оно отражено в ч. 3 ст. 6 Конституции РФ, в соответствии с которой гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Рассматривая дело о проверке конституционности п. "г" ст. 18 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", на основании которого обратившийся с жалобой был отнесен к лицам, обязанным приобретать гражданство в порядке регистрации, Суд пришел к выводу о том, что придание обжалуемой норме закона в процессе правоприменительной практики смысла, фактически подтверждающего прекращение гражданства РФ по рождению без свободного волеизъявления гражданина, противоречит ч. 3 ст. 6 Конституции РФ, отразившей международное обязательство России. Формируя запрет о недопустимости произвольного лишения лица его гражданства, Конституция РФ и международно-правовые акты исходят из того, что в сфере любых правоотношений, в том числе связанных с гражданством, личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект.

Данное обстоятельство обязывает государство в соответствии с ч. 1 ст. 21 Конституции РФ обеспечивать уважение достоинства личности при реализации права на гражданство. Поэтому произвольное, без учета волеизъявления гражданина, лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства умаляет достоинство личности, что в соответствии с Конституцией РФ является недопустимым как при издании, так и при применении законов. Регистрация, предусмотренная п. "г" ст. 18 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", неприменима в отношении лиц, имеющих гражданство по рождению. В связи с этим данный пункт закона был признан несоответствующим Конституции РФ как не исключающий распространение процедуры приобретения российского гражданства в порядке регистрации на лиц, состоявших в силу ч. 2 ст. 13 указанного Закона в гражданстве РФ по рождению.

Одно из решений Конституционного Суда касается исправления судебных ошибок как основания для пересмотра окончательных решений судов, если какое-либо новое или вновь обнаруженное обстоятельство неоспоримо доказывает наличие судебной ошибки. Данное требование содержится в п. 6 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Кроме того, указанный Пакт, а также Всеобщая декларация прав человека исходят из того, что правосудие по своей природе может признаваться таковым при условии, что оно осуществляется на началах справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах. В вводных положениях к Конституции РФ в качестве одной из основополагающих идей закреплена именно идея справедливости. Следовательно, ошибочное судебное решение не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должно быть исправлено. С учетом сказанного в Постановлении Конституционного Суда от 2 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР было констатировано, что международно-правовые нормы закрепляют более широкие возможности для исправления судебных ошибок, чем действующий УПК РСФСР. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ такие нормы в качестве составной части правовой системы России имеют приоритет перед внутренним законодательством по вопросам защиты прав и свобод, нарушенных в результате судебных ошибок. Право на судебную защиту, предусмотренную Конституцией РФ, включает возможность исправления этих ошибок и после рассмотрения дела в соответствующей судебной инстанции, решение которой отраслевым законодательством может признаваться окончательным в том смысле, что согласно обычной процедуре оно не может быть изменено. Данное право подтверждается содержанием ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право обращаться в соответствии с международными договорами России в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Это означает, что решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, т. е. к повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений. Как указано в постановлении Конституционного Суда, было бы нелогичным отрицать такую возможность изменения судебных решений в случаях, когда необходимость таких изменений может быть выявлена без подключения межгосударственных органов.

Тем более, что следует учитывать международное обязательство Российской Федерации, предусмотренное в п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым она должна обеспечивать принятие законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в этом Пакте.

§ 3. Применение международно-правовых норм Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции

Верховный Суд РФ, Верховные суды республик, соответствующие им суды других субъектов РФ, а также иные суды общей юрисдикции, разрешая гражданские, трудовые, уголовные дела и определенную категорию административных дел, в необходимых случаях применяют нормы международного права. Значительная часть этих дел связана с реализацией норм, касающихся прав и свобод человека.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" подчеркнута важность обеспечения защиты прав и свобод человека от любых нарушений путем прямого применения судами Конституции РФ и обеспечения ими верховенства норм международных договоров над внутренним законодательством РФ. С учетом этого суды обязаны оценивать любой нормативный акт с точки зрения его соответствия как положениям международных договоров РФ, так и требованиям Конституции РФ.

Вместе с тем применение норм международного права судами общей юрисдикции при рассмотрении ими дел, касающихся защиты прав человека, возможно и в том случае, когда имеется пробел во внутреннем законодательстве РФ. Суды могут использовать международно-правовые нормы и в случае толкования закона или иного нормативного акта в целях его правильного применения. Однако наиболее распространенным является применение положений определенных международных договоров РФ через положения гл. 2 Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина.

Определенный опыт использования норм международного права в судебной деятельности был накоплен еще во время существования Союза ССР.

Речь шла прежде всего о реализации договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. 19 июня 1959 г. Пленум Верховного Суда СССР принял постановление "О вопросах, связанных с выполнением судебными органами договоров с иностранными государствами об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам". Это постановление сохраняет действие и сегодня в редакции постановления Пленума Верховного Суда СССР от 11 июля 1972 г. Оно содержит разъяснения и указания судам по порядку конкретных действий, основанных на договорах, при приеме заявлений и рассмотрении исков граждан и юридических лиц соответствующих государств, при обращении к судам иностранных государств с поручениями об оказании правовой помощи и при выполнении аналогичных поручений судов и других учреждений юстиции иностранных государств, при признании и исполнении судебных решений.

Важное место в практике Верховного Суда СССР заняли проблемы юридической квалификации международных перевозок груза и багажа. В постановлении Пленума Верховного Суда "О некоторых вопросах применения судами законодательства при рассмотрении споров, возникающих из перевозки грузов и багажа" от 11 апреля 1969 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением от 27 ноября 1981 г.) были даны разъяснения судам по применению не только гражданского законодательства, но и международных соглашений, прежде всего Соглашения о международном железнодорожном грузовом сообщении, вступившего в силу в 1966 г. Речь шла, в частности, об оценке ситуаций, в которых суды должны руководствоваться преимущественно международным соглашением, а внутреннее законодательство применять в случаях, указанных в международном соглашении, а также при отсутствии в нем необходимых постановлений.

Следует иметь в виду, что согласно ст. 25 Гражданского процессуального кодекса РСФСР судам подведомственны дела по спорам, возникающим из договоров перевозки грузов в прямом международном железнодорожном и воздушном грузовом сообщении между государственными предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативными организациями, их объединениями, другими общественными организациями, с одной стороны, и органами железнодорожного или воздушного транспорта, с другой стороны, вытекающие из соответствующих международных договоров.

Известен также случай принятия Пленумом Верховного Суда СССР постановления "О применении судами законодательства об охране экономической зоны СССР" от 18 июня 1987 г., в котором, в частности, обращено внимание судов на решение определенных вопросов на основе договоров с заинтересованными государствами.

Верховный Суд Российской Федерации не только воспринял уважительный подход к международному праву, но и существенно усовершенствовал механизм применения международных договоров (норм), имея в виду как содержание и процедуру собственных решений, так и ориентиры руководящих указаний, адресованных судам общей юрисдикции.

Следует обратить внимание на разъяснение конкретных вопросов, понимание и решение которых обусловлено международно-правовыми нормами. При этом Верховный Суд руководствуется ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и ссылается на нее, используя в качестве основного критерия. Так поступил Пленум Верховного Суда в постановлении от 29 сентября 1994 г., разъяснив судам, что в соответствии со ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (дан текст п. 4) жалоба лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, его защитника или законного представителя относительно законности и обоснованности задержания должна приниматься судом к производству и разрешаться по существу применительно к порядку и по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством.

В постановлении Пленума Верховного суда РФ от 25 апреля 1995 г. сказано, в частности, что судимости в других странах СНГ после прекращения существования СССР не должны приниматься во внимание при квалификации преступлений, но могут учитываться при назначении наказания какотягчающее обстоятельство в соответствии со ст. 76 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

Заслуживают внимания решения Президиума и судебных коллегий Верховного Суда по конкретным вопросам судебной практики.

Одно из них связано с оценкой судом принципа гласности при разбирательстве дела.

Обвинительный приговор одного из областных судов был отменен Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ и дело направлено на новое рассмотрение, в частности, потому, что областным судом, по мнению коллегии, был нарушен принцип гласности, поскольку дело было рассмотрено в закрытом заседании ради обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей, т. е. по причине, не предусмотренной ст. 18 УПК РСФСР. Президиум Верховного Суда удовлетворил протест заместителя Председателя Верховного Суда, отменив кассационное определение, и направил дело на новое кассационное рассмотрение. Один из аргументов: вывод судебной коллегии о несоблюдении судом ст. 18 УПК был сделан без учета норм Конституции РФ и международных пактов. В соответствии со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах публика может не допускаться на судебное разбирательство, когда этого требуют интересы сторон (в тексте ст. 14: "... интересы частной жизни сторон").

Другой пример относится к оценке допустимости выдачи. Определением городского народного суда уголовное дело лица, являющегося гражданином РФ, но совершившего преступление на территории Республики Узбекистан, было выделено в отдельное производство для рассмотрения по существу узбекским судом. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ удовлетворила протест с целью отмены определения суда как незаконного. При этом были сделаны ссылки на ст. 1 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации" и ст. 61 Конституции РФ, в соответствии с которыми гражданин РФ не может быть выдан другому государству иначе как на основе закона или международного договора. Следует отметить, что бесспорный вывод о незаконности выдачи сочетается с неточной аргументацией: слова "иначе как на основании закона или международного договора" присутствуют только в Законе о гражданстве и явно противоречат ст. 61 Конституции, где запрет выдачи гражданина РФ другому государству сформулирован безоговорочно, что полностью согласуется с международными договорами, отвергающими выдачу государством собственных граждан.

В практике Верховного Суда РФ известен и своеобразный пример оценки факта отсутствия международного договора в сопоставлении с законодательством. Судья районного народного суда одной из областей отказал гражданину ФРГ в приеме искового заявления о возмещении причиненного ему вреда, сославшись на то, что у Российской Федерации нет договора с Федеративной Республикой Германией об оказании правовой помощи.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ удовлетворила протест заместителя Председателя Верховного Суда, отменила определение народного судьи и направила исковый материал в тот же суд для рассмотрения по существу, ибо отсутствие договора в данном случае значения не имеет, поскольку право иностранного гражданина на обращение в суды РФ наравне с российскими гражданами предусмотрено ст. 433 Гражданского процессуального кодекса РСФСР.

Основным документом, характеризующим позицию Верховного Суда РФ по проблеме судебной реализации международно-правовых норм, является постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах применения судом Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" от 31 октября 1995 г. В его 5-м разделе речь идет о значении для судов положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. В связи с этим указывается, что суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для РФ международным договором, решение о согласии на обязательность которого для РФ было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора РФ. В этой фразе конституционная формула подверглась корректировке: в ч. 4 ст. 15 говорится о международных договорах РФ без каких-либо уточнений.

Со ссылкой на п. 3 ст. 5 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в этом постановлении судам предлагается иметь в виду, что положения договоров, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РФ непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором РФ следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора.

Можно констатировать существенное отличие приведенных формулировок от текста названного Закона, а также, кстати, и от ч. 2 ст. 7 Гражданского кодекса РФ, в которых предусмотрено непосредственное действие (применение) договора только при отсутствии обусловленного им и ориентированного на его реализацию внутригосударственного акта. Предписание Верховного Суда РФ относительно, по сути дела, совместного применения международного договора и внутригосударственного акта не равнозначно текстам указанных законов. Возможны разные мнения относительно правомерности такого предписания. Однако оно вполне согласуется с практическими ситуациями судебной деятельности, с реальностями правоприменительного процесса. Если Верховный Суд РФ в основном дает общую ориентацию и формулирует правила применения норм международного права в судебной деятельности, то другие суды общей юрисдикции непосредственно рассматривают дела "на стыке" международного и внутреннего права, обращаются за правовой помощью к иностранным судам, исполняют судебные поручения, поступившие из-за границы, разрешают принудительное исполнение или отказывают в исполнении решений иностранных судов на территории нашей страны.

Общие правила законодательства о подсудности и о применимом праве по гражданским, уголовным, семейным, трудовым и иным делам распространяются в целом и на дела с участием иностранных граждан, если сам закон не содержит специальных правил. Когда нормы закона совпадают с положениями договора, проблем в принципе не возникает.

Но многие договоры содержат коллизионные нормы о компетентности и о применимом праве. В серии однородных по предмету двусторонних договоров встречаются различия в устанавливаемых правилах. В итоге практически каждый договор содержит те или иные нормы, отличающиеся от норм не только законодательства, но и других родственных договоров, что ставит перед судами задачу выбора необходимой в данной конкретной ситуации нормы.

Так, согласно ст. 28 Конвенции СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам применению по делам о расторжении брака подлежит законодательство государства, гражданами которого являются супруги. Поэтому при расторжении брака украинской гражданки В., проживающей в Нефтеюганске (РФ), с украинским гражданином В., проживающим в Ивано-Франковске, Нефтеюганский городской суд применил не российское, а украинское законодательство и, вынося решение, сослался на нормы Конвенции СНГ и семейного законодательства Украины.

Примером самостоятельного применения норм международного права служит гражданское дело, рассмотренное в Ирбитском народном суде Свердловской области. По иску работника одного из заводов относительно неправомерности приказа дирекции о выдаче заработной платы талонами, имевшими локальную сферу действия, суд удовлетворил иск, расценив приказ как противоречащий Конвенции Международной организации труда относительно защиты (охраны) заработной платы, поскольку согласно ст. 3 заработная плата должна выплачиваться исключительно в деньгах, имеющих законное хождение, и выплата в любой другой форме должна быть запрещена. Можно предположить, что судебная практика по делам такого рода обусловила опубликование текста данной Конвенции в Бюллетене Верховного Суда РФ.

Вместе с тем нередко суды не принимают во внимание положений международных договоров при рассмотрении дел, вынося решения по исковым заявлениям только на основе законодательства, причем в ситуациях, требующих комплексного подхода.

Министерство юстиции РФ вернуло поручение Ленинского районного суда г. Тюмени, адресованное компетентному суду Болгарии о допросе ответчика по делу о разделе имущества и потребовало уточнить, на территории какого государства супруги имели последнее совместное местожительство, поскольку по договору с Болгарией о правовой помощи от этого зависит подсудность дела.

Можно, следовательно, говорить об особенностях рассмотрения вопросов или дел с "иностраным элементом" и выделить несколько последовательных этапов: анализ общих норм закона, затем специальных норм (если они есть) применительно к иностранным лицам, изучение норм соответствующего международного договора, сопоставление норм закона и договора, определение в итоге, с учетом характера отсылочной нормы закона к международному праву, подсудности и применимого права, вынесение решения по делу.

Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции поддерживают в пределах своих полномочий непосредственные или опосредованные контакты с судами иностранных государств. Так, в соответствии со ст. 436 и 437 Гражданского процессуального кодекса РСФСР российские суды могут обращаться к иностранным судам с поручениями об исполнении отдельных процессуальных действий и исполняют решения иностранных судов. В Уголовно-процессуальном кодексе отмечены сношения российских судов и судов иностранных государств, включающие в себя выполнение судебных поручений. В обоих Кодексах даны отсылки к международным договорам, определяющим порядок таких сношений.

Между Верховным Судом РФ и Верховными судами стран СНГ 1 июля 1992 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве в сфере правосудия.

§ 4. Применение международно-правовых норм Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и другими арбитражными судами

Высший Арбитражный Суд РФ и другие арбитражные суды как составная часть судебной системы России руководствуются нормой ст. 3 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" относительно применения всеми судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Наряду с этим к арбитражным судам относятся специальные акты. Согласно Федеральному конституционному закону "Об арбитражных судах в Российской Федерации" от 28 апреля 1995 г. Высший Арбитражный Суд РФ решает в пределах своей компетенции вопросы, вытекающие из международных Договоров РФ. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 5 мая 1995 г. включает в себя два важных положения. Определяя нормативные правовые акты, применяемые при разрешении споров, АПК называет и международные договоры РФ (ч. 1 ст. 11). Характеризуя подведомственность дел, Кодекс относит к ведению арбитражных судов дела с участием не только организаций и граждан РФ, но и иностранных организаций, организаций с иностранными инвестициями, международных организаций, иностранных граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если иное не предусмотрено международным договором РФ (ч. 6 ст. 22).

Именно в делах с "иностраным (международным) элементом" более всего сказывается применение международно-правовых норм. В связи с такими делами, главным образом, Высший Арбитражный Суд РФ оценивает с учетом международных правил решения арбитражных судов субъектов РФ и федеральных окружных судов. Широкое распространение получили обзоры практики разрешения споров по делам с участием иностранных лиц.

Во многих случаях применяются положения Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 11 апреля 1980 г.

Так, в связи с иском польской фирмы к российскому акционерному обществу было сделано заключение о применимости этой Конвенции к отношениям сторон, в частности, ее ст. 12 относительно обязательности письменной формы сделки как при заключении конкретного договора международной купли-продажи, так и при его изменении. При оценке другого дела была использована ст. 79 указанной Конвенции об ответственности сторон. Имелось в виду положение, согласно которому "сторона не несет ответственности за неисполнение любого из своих обязательств, если докажет, что оно было вызвано препятствием вне ее контроля", характеризуемым как непредвиденное, неотвратимое и непреодолимое обстоятельство.

В другом случае, рассматривая иск российского акционерного общества к болгарской фирме в связи с реализацией договора поставки, арбитражный суд отклонил ссылки истца на нормы ГК РФ и поддержал возражения ответчика, основанные на Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров, сделав оговорку, что, когда спорные вопросы не урегулированы международным договором, суд принимает нормы российского гражданского права в том числе нормы ГК РФ. Один из аргументов арбитражного суда представляется, однако, юридически некорректным: ссылка на ст. 15 Конституции РФ и на ст. 17 ГК РФ сопровождается выводом, что международные договоры входят в систему действующего российского законодательства (информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 февраля 1998 г., содержащее обзор судебной-арбитражной практики разрешения споров с участием иностранных лиц). Слова "входят в систему... законодательства" неравнозначны нормативной формулировке: "составная часть правовой системы".

Надлежащее решение арбитражными судами многих вопросов обусловлено применением договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, Конвенции по вопросам гражданского процесса, Гаагской конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, ряда соглашений Содружества Независимых Государств.

В одном из обзоров практики 1996 г. Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ было сформулировано положение о том, что арбитражный суд вправе принимать иностранные официальные документы без консульской легализации, если это предусмотрено двусторонним международным договором. Речь шла об иске китайской фирмы к российскому ответчику в связи с договором поставки, при этом документы, содержащие письменные доказательства, были составлены на китайском языке и не имели отметки об их легализации. Требование легализации иностранных документов, зафиксированное, в частности, в Консульском уставе СССР 1976 г., может быть отменено международным договором, устанавливающим иной порядок представления иностранных документов. В данной ситуации учитывается ст. 29 Договора между РФ и КНР о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, согласно которой официальные документы, составленные на территории одной договаривающейся стороны, пользуются доказательственной силой официальных документов на территории другой договаривающейся стороны без легализации при наличии подписи и официальной печати.

Практике известен и нетрадиционный для арбитражного судопроизводства вопрос о статусе международной организации. Имеется в виду оценка обращения в арбитражный суд Объединенного института ядерных исследований, возражавшего против действий налоговых органов, которые наложили взыскание на Институт, ссылаясь на налоговое законодательство РФ. Этот Институт, штаб-квартира которого располагается на территории РФ, не только пользуется правами юридического лица по российскому законодательству, но и обладает привилегиями и иммунитетами в качестве международной межправительственной организации, в том числе от налогов и сборов, что не приняли во внимание налоговые органы.

В соответствии с Уставом Объединенного института ядерных исследований (утвержден в 1956 г., изменен в 1992 г.) Институт действительно является международной межправительственной научно-исследовательской организацией, обладает международной правосубъектностью. К деятельности Института применяется Конвенция о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, от 5 декабря 1980 г., в том числе ее ст. VII, согласно которой организация и занимаемые ею помещения освобождаются от прямых налогов и других имеющих налоговый характер обязательных платежей и сборов, за исключением платежей за коммунальные и другие подобные виды обслуживания. Со ссылкой на п. 3 ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса РФ о приоритете правил международного договора арбитражный суд установил, что Институт обладает в Российской Федерации привилегиями и льготами по налогообложению на основании международного договора.

В деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ применяются информационные письма, содержащие разъяснения международно-правового характера и направляемые арбитражным судам для сведения и использования. Информационное письмо от 16 августа 1995г. содержит Перечень международных договоров и соглашений, в исполнении которых участвуют арбитражные суды России. Имеются в виду, очевидно, прежде всего те договоры, которые согласно ст. 11 Арбитражного процессуального кодекса применяются судами при разрешении споров. В письме дана ссылка на ст. 22 Кодекса относительно подведомственности дел. Перечень включает в себя наименования договоров, даты подписания и вступления в силу, данные о составе участников и о доступных источниках. Сегодня Перечень нуждается в дополнениях новыми актами, а также в восполнении пробелов (например, не указаны многочисленные договоры об избежании (устранении) двойного налогообложения, Договор между РФ и КНР о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, Варшавская конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международной воздушной перевозки, т. е. те документы, которые используются арбитражными судами).

В информационном письме "О применении международных договоров и исполнении решений арбитражных решений других государств" от 1 марта 1996 г. разъясняются конкретные вопросы применения Нью-Йоркской конвенции о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г. и договоров о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, заключенных Россией с иностранными государствами (имеется в виду выбор договорных норм при решении вопроса об исполнении решений арбитражных судов одного государства на территории другого).

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ наряду с обычными обзорами судебной практики рассматривает специальные обзоры практики разрешения споров по делам с участием иностранных лиц (а именно в этих ситуациях типично применение международных договоров) и информирует арбитражные суды о выработанных рекомендациях.

Указанные выше информационные письма и обзоры публикуются в Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ.

Сотрудничество Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов с арбитражными (хозяйственными) судами иностранных государств включает обращения с поручениями о выполнении отдельных процессуальных действий, а также исполнение переданных им подобного рода поручений судов иностранных государств (ст. 215 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Специфический характер имеет такая разновидность взаимоотношений Высшего Арбитражного Суда РФ с высшими арбитражным (хозяйственными) судами стран СНГ, как совместное участие руководителей этих судов в работе Пленума Экономического суда СНГ.

§ 5. Международно-правовые нормы в деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Прокуратура Российской Федерации – единая централизованная система органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на территории РФ законов. Реальная связь законов и международных договоров как составных частей российской правовой системы обуславливает значение для прокуратуры и международно-правового регулирования. Эта связь в особой мере проявляется при надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также в процессе уголовного преследования и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Не случайно в федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 ноября 1995 года к правовым основам деятельности прокуратуры отнесены не только Конституция РФ и федеральные законы, но и международные договоры РФ (ст. 3). Более того слова "свято соблюдать... международные обязательства Российской Федерации" включены в текст присяги прокурора (следователя) (ст. 40).

В структуре Генеральной прокуратуры имеется международно-правовое управление, включающее отделы договорно-правовой, протокольной и экстрадиции (т. е. выдачи).

Важные функции Генеральной прокуратуры РФ заключаются в организационно-правовых мероприятиях, относящихся к оказанию правовой помощи по уголовным делам, в том числе к выдаче лиц, совершивших преступления. При этом Генеральная прокуратура, как и прокуратуры других государств, руководствуется действующим законодательством своего государства и международными соглашениями, прежде всего договорами о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам. И хотя договоры не предписывают данные функции непосредственно органам прокуратуры, а предполагают исполнение всех норм "учреждениями юстиции", под которыми понимаются суды, прокуратуры, нотариальные конторы и иные учреждения, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела, на практике Генеральная прокуратура РФ в значительном объеме осуществляет соответствующие действия, в том числе принимает постановления о выдаче запрашиваемого лица, обращается в органы МВД с запросом о задержании и этапировании, сообщает запрашивающей стороне необходимую информацию.

До настоящего времени Генеральная прокуратура РФ не располагает формализованными документами по выдаче, но вместе с тем у нее накопился достаточный опыт в подготовке соответствующих документов. Например, в постановлении о выдаче запрашиваемого лица указывается гражданство лица, излагается суть совершенного им деяния, отмечается соответствие запроса нормам договора о правовой помощи.

Как правило, строго учитывается гражданство лица, обвиняемого в совершении преступления, поскольку согласно п. 1 ст. 57 Конвенции СНГ и аналогичным нормам двусторонних договоров выдача не производится, если лицо, выдача которого требуется, является гражданином запрашиваемого государства. При этом учитывается юридическая возможность осуществления на основании ст. 72 и 73 Конвенции СНГ и аналогичных норм двусторонних договоров уголовного преследования запрашиваемым государством собственных граждан, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающего государства.

В Республике Башкортостан было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 264 УК РФ, в отношении гражданина Литовской Республики, проведено предварительное следствие. Ввиду нахождения обвиняемого на территории Литвы прокуратура Республики Башкортостан, отметив, что в соответствии с п. 1 ст. 62 Договора о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам между Российской Федерацией и Литовской Республикой гражданин последней не может быть выдан для привлечения к уголовной ответственности на территории России, обратилась через Генеральную прокуратуру РФ с ходатайством (со ссылкой на ст. 59 и 60 указанного Договора) о направлении уголовного дела для окончания предварительного следствия в Литовскую Республику.

В отдельных случаях, исходя из этих юридических факторов, ходатайства о выдаче не удовлетворяются. Так, один из отрицательных ответов обусловлен тем, что деяние, в связи с которым получено ходатайство о выдаче, будучи преступлением по Уголовному кодексу Республики Узбекистан (нарушение правил административного надзора), не квалифицируется как уголовно наказуемое в законодательстве РФ; при этом дана ссылка на ст. 56 и 57 Конвенции о правовой помощи от 22 января 1993 г.

Согласно ст. 2 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", которая имеет заголовок "Международное сотрудничество", Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров РФ.

Заключенные с прокуратурами ряда государств (Монголии, Армении, Грузии, Украины, Туркменистана и др.) двусторонние соглашения затрагивают вопросы правовой помощи и сотрудничества. Аналогичные объекты регулирования имеет четырехстороннее соглашение между прокуратурами Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации.

В перечне аспектов сотрудничества: возбуждение уголовных дел и расследование преступлений; выполнение отдельных процессуальных действий; выполнение надзорных функций, связанных с расследованием преступлений; содействие в розыске и выдаче лиц, совершивших преступления; пересылка материалов; предоставление друг другу сведений о возбуждении уголовного дела и о вступившем в законную силу приговоре, вынесенном в отношении граждан соответствующей стороны; присутствие работников органов прокуратуры при производстве следственных действий, выполняемых запрашиваемой стороной по поручению запрашивающей стороны, и т. д. Помощь не оказывается, если это противоречит законодательству запрашиваемой стороны. При исполнении ходатайств запрашиваемая прокуратура руководствуется законодательством своего государства.

Особо отметим Соглашение о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой РФ и Верховной народной прокуратурой КНР, подписанное 29 марта 1997 г. Предусмотрены такие действия, как направление представителей друг другу для непосредственного предоставления информации и дополнительных сведений, касающихся расследуемых дел; обмен опытом прокурорской деятельности; обмен информацией о действующем законодательстве и правоприменительной практике, проведение совместных научных исследований.

В практике Генеральной прокуратуры применяются приказы Генерального прокурора РФ об объявлении соглашений о правовом сотрудничестве, предписывающие начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры, прокурорам субъектов РФ, военным и транспортным прокурорам проводить работу по выполнению ходатайств о правовой помощи в соответствии с принятыми документами. При этом указывается, что стороны при выполнении действий в рамках правовой помощи сносятся друг с другом только через центральные органы, что отражает правила двусторонних договоров о правовой помощи.

Можно высказать предположение об определенной децентрализации этого порядка во взаимоотношениях прокуратур, как и других учреждений юстиции, государств СНГ, поскольку Протокол к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., подписанный 28 марта 1997 г., допускает сношения учреждений юстиции договаривающихся сторон через территориальные и другие органы.

Соглашение с Монголией (ст. 4) и Соглашение с КНР (ст. 9) предусматривают непосредственное сотрудничество между органами прокуратуры приграничных регионов соответствующих стран. Во исполнение Соглашения с КНР 15 октября 1997 г. в Хабаровске был подписан Протокол встречи руководителей прокуратур приграничных регионов Российской Федерации и Китайской Народной Республики. Данный правовой документ предписывает прокурорам приграничных регионов РФ и КНР в пределах своей компетенции развивать непосредственное сотрудничество в вопросах борьбы с преступностью, раскрытия, расследования и пресечения преступлений и других правонарушений, розыска и задержания преступников, скрывающихся на их территориях, а также по другим направлениям прокурорской деятельности, придерживаясь принципов взаимного уважения, строгого соблюдения закона, повышения эффективности сотрудничества и последовательного продвижения вперед, в соответствии с законами обеих стран, укреплять законность и правопорядок в регионах, предоставлять гражданам обеих стран эффективную правовую защиту.

В рамках СНГ проводятся координационные совещания Генеральных прокуроров государств членов Содружества.

§ 6. Международно-правовые нормы в деятельности Министерства юстиции Российской Федерации

Согласно ч. 2 ст. 32 Закона о международных договорах РФ федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами, обеспечивают выполнение обязательств и прав по договорам, а также наблюдают за выполнением обязательств другими участниками договоров. Положение о Министерстве юстиции РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ, предписывает ему организацию выполнения договоров о правовой помощи и других договоров и конвенций по вопросам его компетенции.

В деятельности Министерства сложилась достаточно устойчивая практика (еще со времен существования Министерства юстиции СССР) по организации оказания правовой помощи, обеспечению соответствия условиям договоров, предназначенных для направления за границу судебных поручений, обобщению судебной практики по данному кругу вопросов и выявлению характерных ошибок, информированию региональных управлений, а также судов о действующих и вновь заключенных договорах, подготовке сборников договоров и т. д. В структуре Министерства существуют международно-правовой департамент и департамент правовой помощи.

Принимаемые Министерством инструкции, разъяснения, обзорные письма оказывают немаловажную методическую помощь управлениям юстиции и судам.

Некоторые инструкции конкретизируют законодательство, содержат собственную регламентацию действий по выполнению международных договоров. Таковыми являются, в частности, продолжающие действовать инструкция Министерства юстиции СССР "О порядке оказания судами и органами нотариата СССР правовой помощи учреждениям юстиции иностранных государств и о порядке обращения за правовой помощью к этим учреждениям" от 2В февраля 1972 г., межведомственная Инструкция Прокуратуры СССР, Верховного Суда СССР, МВД СССР от 25 октября 1979 г. по применению Указа 1979 г., принятого, в свою очередь, во исполнение Конвенции 1978 г. о передаче осужденных лиц.

Обеспечение Министерством выполнения договоров нередко выражается в обобщении практики нижестоящих органов и судов. Назовем, к примеру, письма от 25 апреля 1986 г. "О недостатках в работе судов и органов юстиции по исполнению договоров о правовой помощи" и от 6 июня 1990 г. "О совершенствовании работы по исполнению обязательств, предусмотренных международными договорами о взаимной правовой помощи".

Среди применяемых им мер встречается и предписание обеспечить изучение положений договоров. В упомянутом письме 1990 г. после обобщения практики судов по исполнению договоров о правовой помощи говорится: "Организовать регулярное изучение правил исполнения обязательств по международным договорам". Министерство юстиции РФ обеспечивает ознакомление с информацией, содержащей данные о договорах о правовой помощи и правовых отношениях, а также с деятельностью в сфере международно-правовых отношений.

Кроме организационной и инструктивной работы Министерство представляет предложения о заключении международных договоров о правовой помощи и ведет соответствующие переговоры, заключает соглашения о правовом сотрудничестве с органами иностранных государств и международными организациями. Оно также непосредственно участвует в выполнении международных договоров, получает судебные поручения, направляемые иностранным судам, проверяет их соответствие условиям договоров и пересылает за границу, получает и переправляет соответствующим российским судам поручения судов зарубежных стран.

Региональные управления юстиции (областей, краев, автономных округов и т. д.) и министерства юстиции республик служат как бы промежуточным звеном в деле выполнения договоров о правовой помощи. Они переправляют судам полученные из федерального министерства поручения иностранных судов, проверяют правильность оформления российскими судами документов, предназначенных для направления за границу и высылают их в Министерство юстиции РФ, следят за своевременностью и точностью выполнения иностранных судебных поручений в соответствии с договорами. Так, управление юстиции Свердловской области возвратило документы, поступившие из управления юстиции г. Ташкента (Узбекистан), пояснив, что судебное поручение не исполнено, так как правовая помощь по делам об административных правонарушениях не предусмотрена договором.

В заключение необходимо особо отметить самостоятельную функцию Министерства юстиции в связи с заключением международных договоров, устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законодательством РФ. Предложения любых ведомств о заключении такого рода договоров представляются Президенту РФ и в Правительство РФ по согласованию с Министерством юстиции РФ, которое дает заключения по вопросам соответствия положений договора законодательству РФ и их юридической силы в Российской Федерации, а также по иным вопросам, связанным с вступлением в силу и выполнением такого договора.

§ 7. Международно-правовые нормы в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации

К деятельности Министерства внутренних дел РФ и его структурных подразделений в сферах, где ощутимо взаимодействие с международно-правовым регулированием, имеют отношения многие федеральные законы о гражданстве РФ, о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, о праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую федерацию, о содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, об оперативно-розыскной деятельности, а также Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ и др.

Непосредственная регламентация функций и действий учреждений МВД, содержащаяся в законах о милиции и внутренних войсках, не включает в себя каких-либо ссылок на международные договоры даже в тех случаях, когда затрагиваются вопросы, обусловленные международно-правовыми решениями или даже неотделимые от них.

В Федеральном законе "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации" от 6 февраля 1997 г. нет нормы об обязанности военнослужащих этих войск соблюдать нормы международного права в военной области, как это предписано в Законе РФ "О статусе военнослужащих" от 22 января 1993 г.; между тем Федеральный закон предусматривает выполнение внутренними войсками задач в условиях вооруженных конфликтов.

Следует вместе с тем отметить, что Положение о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденное Указом Президента РФ 18 июля 1996 г., включает пункт, согласно которому Министерство руководствуется в своей деятельности не только внутригосударственными правовыми актами, но и общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

В соответствии с конституционными нормами в законах, затрагивающих деятельность МВД, содержатся формулировки, обусловленные международно-правовыми нормами. Имеются в виду главным образом международные пакты и конвенции о правах и свободах человека и гражданина. Например, в Федеральном законе "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" сказано, что содержание под стражей осуществляется... в соответствии с Конституцией РФ, принципами и нормами международного права, а также международными договорами РФ и не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей (ст. 4). Согласно Закону о внутренних войсках (без ссылки на международные нормы) военнослужащим внутренних войск запрещается прибегать к обращению, унижающему человеческое достоинство (ст. 7).

Обусловленность правоприменительных актов в системе МВД России международными договорами РФ имеет различные проявления. Одно из наиболее интересных для рассмотрения связано с реализацией нормы Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", о выходе из гражданства РФ (ст. 23). Ходатайство о выходе из гражданства может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с РФ договорными обязательствами о правовой помощи, но имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами РФ, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом РФ.

Поскольку оформление материалов по вопросам гражданства и подготовка мотивированных заключений относятся к ведению органов внутренних дел (в соответствующих ситуациях дипломатических представительств и консульских учреждений), в утвержденной приказом МВД от 30 июня 1994 г. инструкции предусмотрена информация о стране проживания лица за пределами РФ и об имущественных обязанностях или неисполненных обязательствах; при этом к инструкции приложен список стран, с которыми для Российской Федерации действуют договоры о правовой помощи, с примечанием о пополнении перечня новыми договорами.

Реализация Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" сопряжена с надлежащим пониманием и применением международных договоров относительно визового и безвизового въезда в Россию и пребывания на ее территории.

В частности, регистрация иностранных граждан производится на основании паспортов и иммиграционных или неиммиграционных виз, если иной порядок не установлен международными договорами РФ (ч. 1 ст. 28). В данном случае под иным порядком подразумеваются правила двусторонних соглашений с некоторыми странами об отмене виз, т. е. о безвизовом въезде и пребывании на территории соответствующих стран. В рамках Содружества Независимых Государств действует Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества по территории его участников. Очевидно значение установленных договорных правил в этой сфере для действий органов внутренних дел.

До принятия указанного Федерального закона определенные вопросы пребывания иностранных граждан и в связи с этим отдельных полномочий органов внутренних дел решались в рамках ведения субъектов РФ. Один из примеров – Закон Свердловской области о регистрации иностранных граждан на ее территории (1995 г.), в тексте которого были использованы ссылки на международно-правовые нормы.

Особое место в компетенции МВД России занимают вопросы взаимоотношений с Международной организацией уголовной полиции (Интерполом). Имеется в виду прежде всего правовой статус Национального центрального бюро Интерпола, Положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г. НЦБ в качестве подразделения криминальной полиции входит в состав центрального аппарата МВД. На него возложено сотрудничество правоохранительных и других государственных органов РФ с правоохранительными органами иностранных государств – членов Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. НЦБ Интерпола в своей деятельности, наряду с федеральными нормативными правовыми актами, руководствуется международными договорами РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, Уставом Интерпола, обязательными решениями Генеральной Ассамблеи Интерпола (п. 3).

МВД России на основе международных норм осуществляет взаимодействие с соответствующими органами зарубежных стран. Министерство внутренних дел как федеральный орган исполнительной власти компетентно заключать от имени Российской Федерации международные договоры межведомственного характера; вместе с тем оно обеспечивает в пределах своих полномочий выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров.

В соответствии с законодательством главные управления или управления внутренних дел субъектов РФ также обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров РФ.

В практике международных отношений МВД России действуют двусторонние соглашения о сотрудничестве с министерствами внутренних дел Республики Польша, Республики Болгария, Республики Македония, Литовской Республики, Турецкой Республики и других стран, с Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики, Федеральным Департаментом юстиции и полиции Швейцарской Конфедерации, Главным полицейским управлением Швеции.

Богатый опыт сотрудничества накоплен в рамках СНГ. Помимо двусторонних соглашений почти со всеми членами Содружества сложился комплекс многосторонних соглашений, в числе которых наряду с основным Соглашением о взаимодействии министров внутренних дел независимых государств в сфере борьбы с преступностью от 24 апреля 1992 г. имеют такие специфические документы, как Соглашения о порядке передачи и транзитной перевозки лиц, взятых под стражу, Соглашение о борьбе с преступностью на транспорте.

В целях взаимодействия и координации в борьбе с преступностью в 1996 г. создан Совет министров внутренних дел государств участников Содружества Независимых Государств.

§ 8. Международно-правовые нормы в деятельности Государственного таможенного комитета Российской Федерации

Одной из основных задач Государственного таможенного комитета РФ (ГТК России) является участие в разработке таможенной политики Российской Федерации и реализации этой политики. Таможенная политика государства как составная часть внешней политики не может формироваться в отрыве от сложившейся международной практики. Сотрудничество с таможенными органами других государств, использование норм международного права для регулирования возникающих отношений в данной сфере являются важнейшим условием реализации поставленной задачи.

Правовой основой деятельности ГТК РФ в данном вопросе являются Таможенный кодекс РФ от 18 июня 1993 г. и Положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 25 октября 1994 г. Согласно ст. 2 ТК "Российская Федерация стремится к активному участию в международном сотрудничестве в области таможенного дела. Таможенное дело в Российской Федерации развивается в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми международными нормами и практикой".

Осуществление данной цели возложено прежде всего на ГТК РФ, наделенный весьма широкими полномочиями, которые можно объединить в несколько групп: во-первых, совершенствование таможенной политики и разработка механизмов ее реализации; во-вторых, подготовка проектов международных договоров и проведение переговоров по их заключению, а также внесение предложений о присоединении к договорам; в-третьих, участие в работе международных организаций; в-четвертых, обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела; в-пятых, сотрудничество и взаимодействие с таможенными и иными правоохранительными органами, в том числе по вопросам борьбы с преступностью.

Применение международно-правовых норм таможенными органами осуществляются, с одной стороны, при взаимоотношениях с иностранными государствами и международными организациями, а с другой, при регулировании отношений с физическими и юридическими лицами внутри страны.

ГТК РФ принимает участие в переговорах по вопросам заключения международных договоров по таможенным вопросам, подписывает договоры, как правило, от имени Правительства РФ (например, Соглашение о сотрудничестве в таможенных делах между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 3 сентября 1994 г.). На практике имеют место также соглашения между таможенными органами государств (Соглашение между Государственным таможенным комитетом РФ и Государственным таможенным департаментом Эстонской Республики о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ от 7 мая 1992 г.). Исполнение обязательств по таким договорам возлагается на ГТК РФ и таможенные органы.

В структуре ГТК РФ создано управление внешних связей, в последние годы стали открываться представительства в иностранных государствах. Деятельность загранаппарата ГТК регулируется Положением о представителях ГТК РФ в зарубежных странах, утвержденным постановлением Правительства РФ от 4 декабря 1995 г.

Развивается сотрудничество российской таможенной службы и с международными организациями. Россия получила статус постоянного члена Политической комиссии Совета таможенного сотрудничества (в настоящее время Всемирная таможенная организация), вошла в финансовый комитет данной организации. 23 декабря 1993 г. решением Совета глав правительств государств СНГ было одобрено Положение о Совете руководителей таможенных служб стран Содружества. Советом подготовлен ряд проектов многосторонних соглашений по таможенным вопросам, впоследствии подписанных правительствами государств членов СНГ.

Обеспечение соблюдения международных договоров в части, касающейся таможенного дела, осуществляется различными правовыми и организационными средствами. Действию международных договоров посвящена статья 6 ТК РФ, согласно которой в случае противоречия правил, установленных законодательством РФ, правилам международного договора, применяются последние. Однако этим не ограничивается применение норм международного права. На практике имеет место и непосредственное применение таможенными органами норм международного права при отсутствии противоречий с национальным законодательством. Так, основания для запрещения или ограничения ввоза на территорию РФ или вывоза с территории РФ товаров и транспортных средств могут, как следует из содержания ст. 20, 21 ТК РФ, устанавливаться как внутригосударственным законодательством, так и международными договорами. Другим примером непосредственного применения могут служить Правила определения страны происхождения товаров, утвержденные решением Совета глав правительств СНГ от 24 сентября 1993 г., являющиеся в настоящее время основным документом, которым руководствуются таможенные органы РФ при разрешении вопроса о происхождении товара, ввозимого с территории стран СНГ.

Функция контроля за соблюдением международно-правовых норм включает в себя и контроль за исполнением их иными лицами. Статья 186 ТК РФ предусматривает право таможенных органов назначать либо проводить в пределах их компетенции проверки финансово-хозяйственной деятельности лиц в случае несоблюдения ими международных договоров. Нарушение норм международного права является также основанием для осуществления таможенного контроля после выпуска товаров и транспортных средств (ст. 193 ТК РФ).

Международный договор может не только расширить, но и ограничить полномочия таможенных органов. Так, например, в соответствии с договором лица могут быть освобождены от определенных форм таможенного контроля (ст. 188 ТК РФ), им могут быть предоставлены определенные таможенные льготы (ст. 211 ТК РФ).

Важнейшим направлением в деятельности ГТК РФ является приведение собственной нормативной базы в соответствие с нормами международного права. Примером такой деятельности может служить ведение Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), в основе которой лежит Гармонизированная система описания и кодирования товаров Всемирной таможенной организации. Согласно ст. 216 ТК РФ таможенные органы обеспечивают слежение за изменениями и дополнениями международной основы ТН ВЭД, международными пояснениями и другими решениями по толкованию этой основы, а также приводят ТН ВЭД в соответствие с данной основой.

В целях единообразного применения международных договоров ГТК РФ принимает соответствующие нормативные положения, дает рекомендации и разъяснения по их применению (приказ ГТК РФ от 18 мая 1994 г. "Об утверждении положения о порядке применения Конвенции МДП 1975 г.").

Значительное место в сфере реализации международных договоров занимают отношения с иностранными таможенными службами и международными организациями по вопросам пресечения правонарушений. Правовой основой сотрудничества в этой сфере являются как соглашения по таможенным вопросам, так и договоры о правовой помощи по гражданским и уголовным делам.

Таможенные органы РФ в соответствии с названными договорами на основании запросов международных таможенных организаций, таможенных и иных компетентных органов иностранных государств осуществляют оперативно-розыскную деятельность, предоставляют данные по запрашиваемым лицам и транспортным средствам. Некоторыми договорами предусматривается и применение такого специфического способа проведения оперативно-следственных мероприятий, как метод контролируемой поставки, осуществляемый правоохранительными органами нескольких государств, а также совместно с Всемирной таможенной организацией и Интерполом.

Известны примеры нескольких информационных писем Государственного таможенного комитета РФ, адресованных таможенным органам и содержащих данные о подлежащих применению договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, а также Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов; при этом в каждом письме приводятся перечни стран, участвующих в соответствующих договорах.

Литература

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

Даниленко Г. М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. № 11.

Ефремов Л. В. О некоторых вопросах применения международных договоров о взаимном оказании правовой помощи в работе арбитражных судов // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1998. № 3.

Жуйков В. М. Судебная практика по применению Конституции Российской Федерации и международных норм о правах и свободах человека и гражданина // Комментарий российского законодательства. М., 1997.

Лукашук И. И. О применении международного права судами России // Государство и право. 1994. № 2.

Ляхов Е. Г., Кузьмина М. Н. Деятельность органов внутренних дел Российской Федерации и международное право // Московский журнал международного права. 1997. № 2.

Нешатаева Т. Н. О некоторых проблемах, возникающих при рассмотрении споров с участием иностранных лиц // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1996. № 10.

Первая научно-практическая конференция по вопросам применения норм международного права российскими правоохранительными органами. М., 1996.

Самович Ю. В. Применение международных норм в практике Верховного Суда Российской Федерации // Право и современность: теория, проблемы, перспективы. Сб. научных статей / Отв. ред. В. В. Пекинский. Барнаул, 1997.

Терешкова В. В. Судебные аспекты непосредственного применения норм международного права // Российский юридический журнал. 1997. № 2.

Тиунов О. И. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право // Российский ежегодник международного права. 1995. СПб., 1996.

Тиунов О. И. Непосредственное применение Конституции и международного права в практике Конституционного Суда // Правовая реформа в России: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 1996.

Тиунов О. И. Об использовании решений Конституционного Суда Российской Федерации в курсе "Международное право" // Российский юридический журнал. 1997. № 1.

Тиунов О. И. Конституционный Суд и международно-правовые акты об обеспечении прав человека // Журнал российского права. 1997. № 7.

Яковлев В. Ф. Арбитражные суды России с позиций европейских правовых норм // Журнал российского права. 1997. № 7.

Раздел II

Отрасли международного права

Глава 12

Право международных договоров

§ 1. Понятие, источники

Право международных договоров как отрасль международного права – это совокупность принципов и норм, регламентирующих порядок их заключения, исполнения и прекращения, определяющих участие государств в договорном процессе.

Право международных договоров можно назвать базовой отраслью международного права, ибо посредством заключения международных договоров регламентируются отношения государств в различных сферах сотрудничества. Без договоров практически невозможно дальнейшее развитие международного права.

Основными источниками права международных договоров являются: Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.; Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями от 21 марта 1986 г.

Обе конвенции констатируют сохранение обычая как источника права международных договоров, подтверждая, что вопросы, которые не нашли решения в положениях этих конвенций, будут по-прежнему регулироваться нормами международного обычного права. Следует также иметь в виду значение обычаев в связи с тем, что отдельные государства не являются участниками Конвенции о праве международных договоров, а другая названная Конвенция пока не вступила в силу.

Немаловажное значение в регламентации договорной деятельности государств имеет внутригосударственное законодательство. В конституциях и других законодательных актах указываются органы государства или лица, которые уполномочены вести переговоры, заключать договоры, устанавливается порядок их ратификации, исполнения, денонсации.

В законодательстве России этим вопросам посвящены отдельные статьи Конституции РФ, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. и некоторые другие нормативные акты.

§ 2. Стороны в международном договоре

Сторонами в договоре являются субъекты международного права, обладающие договорной правоспособностью.

"Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры", говорится в ст. 6 Венской конвенции о праве международных договоров.

Государства в силу своего суверенитета обладают полной (универсальной) правоспособностью. В соответствии с принципом суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету, они имеют право быть или не быть участниками двусторонних или многосторонних договоров, включая право быть или не быть участниками союзных договоров (Заключительный акт СБСЕ).

Главным при решении вопроса об участии государства в конкретном международном договоре является его заинтересованность в отношении объекта и цели договора. Договоры, которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права, а также договоры, объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом (общие договоры), должны быть открытыми для всеобщего участия. В этом положении Декларации о всеобщем участии в Венской конвенции о праве международных договоров выражена сущность принципа универсальности общих международных договоров.

Договорная практика последних десятилетий подтверждает стремление государств следовать этому принципу.

Решение вопроса об участии в договоре принимает само государство в зависимости от его заинтересованности. Это его право. Вместе с тем эффективность некоторых международных договоров напрямую зависит от числа их участников. Серьезную озабоченность вызывает отказ ряда государств от присоединения к Договору о нераспространении ядерного оружия*.

* Этот вопрос неоднократно обсуждался в ООН, а также на конференциях - по рассмотрению действия Договора, где подтверждалась необходимость обеспечения универсальности Договора. Государства участники Договора призвали все государства, которые еще не сделали этого, как можно скорее присоединиться к Договору.

В федеративных государствах возникает вопрос о договорной правоспособности как самих федераций, так и их составных частей. Он актуален и для Российской Федерации, и ее субъектов.

Нации и народы, борющиеся за свою независимость, также могут быть сторонами в международном договоре. Они заключают договоры с государствами чаще всего по вопросам образования самостоятельного независимого государства: о политической поддержке нации в ее борьбе за освобождение от колониальной зависимости, об экономической помощи, об урегулировании вопросов, связанных с предоставлением независимости.

Договорной правоспособностью обладают международные межправительственные организации; она реализуется в соответствии с нормами, которыми определяется правовой статус организации (ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями). Международные организации в отличие от государств обладают ограниченной договорной правоспособностью. Они вправе заключать договоры с государствами или с другими международными организациями в тех пределах и для достижения тех целей, которые определены учредительными или иными актами.

Примером международного договора, в котором в качестве участников предусмотрены государства, нации и международные организации, может служить Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26 сентября 1986 г. Она была открыта для подписания всеми государствами, Намибией*, международными организациями, включая региональные (ст. 12).

* На специальной сессии Генеральной конференции Международного агентства по атомной энергии, на которой принята Конвенция, Намибия была представлена Советом ООН по Намибии. Независимость Намибии была провозглашена 31 марта 1990 г.

§ 3. Заключение международных договоров

Процесс заключения международного договора представляет собой ряд последовательных действий (стадий) от проявления инициативы заключения договора до вступления его в силу. Сложность процесса заключения договора, его длительность определяется такими обстоятельствами, как степень стремления участников идти на уступки и компромиссы.

Инициатива заключения договора может исходить от одного или нескольких государств, а также от международных организаций. Они же, как правило, берут на себя обязанности по организации процесса заключения международного договора.

Полномочия. Договор заключается представителями государств. Для этой цели им выдаются специальные документы — полномочия, определяющие, на совершение каких действий по заключению договора уполномочено данное лицо. Полномочия выдаются компетентными органами государства в соответствии с национальным законодательством.

В Российской Федерации решение вопроса о наделении соответствующими полномочиями оформляется специальным актом — указом или распоряжением Президента, постановлением или распоряжением Правительства.

В постановлении Правительства РФ "О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Румынии о сотрудничестве в области карантина и защиты растений" от 8 сентября 1994 г. говорится об одобрении представленного Министерством сельского хозяйства и продовольствия проекта Соглашения. Министерству сельского хозяйства и продовольствия поручается провести переговоры и подписать указанное Соглашение от имени Правительства РФ.

Определенные должностные лица в силу своего служебного положения и в пределах своей компетенции вправе представлять свое государство и совершать действия по заключению договора без специальных полномочий.

В Венской конвенции о праве международных договоров приводится перечень таких лиц: а) главы государств; б) главы правительств; в) министры иностранных дел; г) главы дипломатических представительств; -д) представители государств на международных конференциях и в международных организациях.

Если заключается международный договор с участием международной организации, то специальные полномочия для этой цели не требуются лицу, которое в соответствии с правилами организации рассматривается как представляющее эту организацию.

В Федеральном законе "О международных договорах Российской Федерации" 1995 г. предусматривается, что без специальных полномочий ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации: Президент Российской Федерации; Председатель Правительства Российской Федерации, министр иностранных дел, федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти. Глава дипломатического представительства РФ в иностранном государстве или глава представительства РФ в международной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста договора соответственно с государством пребывания или в рамках данной международной организации (ст. 12,13).

При заключении двусторонних международных договоров представители государств обмениваются полномочиями, а при заключении многосторонних договоров полномочия сдаются в специально созданные органы для проверки их подлинности. Любые действия по заключению договора, совершенные не уполномоченным лицом или в нарушение полномочий, не имеют юридического значения.

Подготовка текста договора. Текст договора разрабатывается на переговорах (непосредственных или по дипломатическим каналам), на конференциях или в рамках международных организаций.

Переговоры по выработке текста договора ведутся либо непосредственно, либо с использованием дипломатических средств. Государства через уполномоченных лиц доводят до сведения друг друга свои позиции по обсуждаемой проблеме (или представляют конкретные проекты договора). Затем на основе их тщательного изучения и оценки они предлагают для согласования возможные изменения, уточнения позиций и соответственно проекта договора. Путем взаимных уступок и компромиссов проект подвергается изменениям до тех пор, пока он не станет приемлемым для всех участников. Иногда для подготовки договора по сложной проблеме используются и дипломатические каналы, и переговоры на уровне делегаций, и встречи министров иностранных дел, и встречи на высшем уровне.

Международные конференции и международные организации используются государствами для выработки текстов многосторонних договоров. В целях более глубокого и всестороннего изучения сложная проблема разбивается на отдельные вопросы, которые рассматриваются специальными комитетами и комиссиями, входящими в структуру конференций или организаций. Согласованный проект обсуждается на пленарных заседаниях.

Принятие текста договора. Для подтверждения того, что текст договора является окончательно согласованным (т. е. изменению не подлежит) и подлинным документам, необходимо соответствующим образом оформленное его принятие (установление аутентичности*). Оно может быть предварительным и окончательным.

* Аутентичный (греч.) подлинный, действительный, верный.

Предварительное принятие текста договора осуществляется посредством голосования, парафирования, подписания.

Путем голосования, как правило, принимается текст договора, подготовленный на международной конференции или в международной организации. Это решение оформляется актом резолюцией международной конференции или соответствующего органа международной организации, которая принимается большинством голосов (простым или двумя третями в зависимости от правил, одобренных на конференции или в организации). В последние годы голосование нередко не проводится; для решения применяется метод консенсуса общего согласия (при отсутствии возражений со стороны какого-либо государства).

Парафирование это скрепление инициалами уполномоченных лиц каждой страницы договора в знак согласия с текстом. Такая форма предварительного принятия текста договора применяется в отношении двусторонних договоров или договоров с небольшим числом участников (например, были парафированы Договор между СССР и ФРГ о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве, о некоторых переходных мерах, связанных с временным пребыванием советских войск на территории Германии 1990 г., некоторые соглашения стран СНГ и др.). Парафированный договор подлежит окончательному принятию.

Подписание *ad referendum* условное, предварительное, требующее подтверждения компетентного органа государства.

Форма окончательного принятия текста договора подписание. Оно порождает определенные юридические последствия: а) дает право подписавшему государству выразить согласие на обязательность договора; б) обязывает подписавшее государство не лишать договор его объекта и цели до вступления в силу.

Двусторонние договоры составляются на языках государств-участников, многосторонние на языках по выбору участников (иногда на одном приемлемом для всех языке).

При подписании договора государства соблюдают правила альтерната чередования подписей. В подлинном экземпляре двустороннего договора, предназначенном для данной стороны, наименование государства, подписи уполномоченных помещаются на почетном месте под текстом договора с левой стороны, а наименование государства-контрагента, его подписи справа. На экземпляре договора, предназначенном для другой стороны, применяется обратный порядок. В многосторонних договорах наименования сторон и подписи перечисляются обычно сверху вниз в алфавитном порядке (в соответствии с выбранным языком). Возможны сложные процедуры при принятии некоторых договоров*.

* Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (1981 г.), была разработана и на основе консенсуса принята на Конференции ООН в Женеве (1979 г.), затем принята Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция от 12 декабря 1980 г.); 10 апреля 1981 г. открыта для подписания государствами.

Двусторонние договоры также могут быть предварительно приняты на одном уровне, а окончательно на другом.

Согласие на обязательность договора. Это следующая стадия заключения международного договора, необходимая для вступления его в силу. Формы (способы) выражения такого согласия: а) подписание; б) обмен документами, образующими договор; в) ратификация; г) утверждение (принятие); д) присоединение к договору.

Способы выражения согласия отличаются друг от друга по уровню и процедуре их осуществления.

Подписание одна из форм согласия на обязательность договора. При этом подписание является одновременно и формой принятия текста договора, и формой выражения согласия на его обязательность. Таким образом, подписание в одних случаях представляет собой принятие текста договора, а в других и принятие текста, и одновременно согласие на обязательность договора.

Обмен документами, образующими договор, это упрощенная процедура его заключения. Должностные лица (или уполномоченные) направляют друг другу письма (ноты), в которых излагаются предварительно согласованные положения по существу вопроса. Обмен письмами означает согласие на обязательность этих положений.

Ратификация это согласие государства на обязательность договора, выраженное высшим органом государственной власти в соответствии с процедурой, установленной национальным законодательством.

Международные договоры Российской Федерации ратифицируются Федеральным Собранием РФ. Государственная Дума Федерального Собрания рассматривает внесенный Президентом или Правительством на ратификацию международный договор. После обсуждения в комитетах и комиссиях принимается решение о ратификации в форме федерального закона.

Такой закон подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания. Принятый им федеральный закон о ратификации направляется Президенту для подписания и опубликования. Один из примеров: Федеральный закон "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях" принят Государственной Думой РФ 12 сентября 1997 г., одобрен Советом Федерации РФ 24 сентября 1997 г., подписан Президентом РФ 5 октября 1997 г., опубликован в "Российской газете" 8 октября 1997 г.

Согласно ст. 14 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. согласие на обязательность договора выражается ратификацией, если: 1) договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией; 2) иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации; 3) представитель государства подписал договор под условием ратификации; 4) намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

Национальным законодательством может быть определен перечень тех договоров, которые подлежат ратификации. Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" включает в этот перечень следующие виды договоров Российской Федерации: а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; г) об основах межгосударственных отношений, по вопросам обороноспособности Российской Федерации и обеспечения международного мира и безопасности (в том числе по вопросам разоружения), а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации.

Равным образом подлежат ратификации международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации (ст. 15). В перечень договоров, подлежащих ратификации, внесены дополнения: ратификации подлежат международные договоры РФ в области добычи, производства и использования драгоценных металлов и драгоценных камней (ч. 3 ст. 24 Федерального закона "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" от 26 марта 1998 г.) и международные договоры РФ, касающиеся перемещенных культурных ценностей, равно как и любые другие международные договоры РФ, касающиеся ее культурного достояния (ст. 23 Федерального закона "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" от 15 апреля 1998 г.).

Одновременно с принятием решения о ратификации международного договора составляется ратификационная грамота, имеющая три части: а) вступительную, в которой указывается высший орган государства, ратифицировавший договор; б) основную, где воспроизводится текст договора с оговорками и (или) заявлениями, если они сделаны; в) заключительную, содержащую заявление о неукоснительном и добросовестном выполнении договора.

При заключении двустороннего договора государства его участники обмениваются ратификационными грамотами. Как правило, если договор заключается на территории одного государства, то обмен грамотами происходит на территории другого.

При заключении многостороннего договора ратификационные грамоты сдаются на хранение депозитарию. Такая процедура называется депонированием ратификационных грамот. Депозитарий определяется государствами-участниками в самом договоре. Им может быть одно государство, несколько государств, международная организация или ее главное должностное лицо. Получили распространение договоры, депозитарием которых является Генеральный секретарь ООН.

Функции депозитария определяются Венской конвенцией о праве международных договоров и конкретными договорами. Основные его функции: хранение подлинного текста договора, ратификационных грамот и документов о присоединении; сообщение участникам договора о депонировании каждой ратификационной грамоты, об оговорках, о вступлении договора в силу; уведомление о присоединении к договору или выходе из него; созыв конференций для обсуждения осуществления договора, если это предусмотрено.

Обмен ратификационными грамотами или их депонирование это своеобразное совместное исполнительное соглашение государств о согласии на обязательность договора. Оно входит в ряд последовательных действий государств, необходимых для приведения в действие нормы договора о вступлении его в силу, а вместе с ней и всего договора.

Утверждение предусмотренная в договоре упрощенная процедура выражения согласия на обязательность договора. Национальным законодательством устанавливается круг государственных органов, в компетенцию которых входит утверждение договоров. В зависимости от уровня заключенные договоры утверждаются Президентом РФ, Правительством РФ или другими федеральными органами.

Постановлением Правительства РФ от 24 июля 1997 г. было утверждено Соглашение между Российской Федерацией и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о займе для финансирования проекта постприватизационной поддержки предприятий от 13 апреля 1997 г.

Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. утверждено Соглашение о создании общего научно-технологического пространства государств участников СНГ, подписанное 3 ноября 1995 г.

Посредством утверждения выражается согласие на обязательность договора международной организацией, если она является участницей договора. Таким полномочием обычно наделяются главные органы международной организации. Так, Генеральная Ассамблея ООН утверждает соглашения ООН со специализированными учреждениями.

Присоединение. Если государство по каким-либо причинам не участвовало в договоре, оно может к нему присоединиться. Порядок и условия присоединения оговариваются в договоре. Как правило, присоединение осуществляется после вступления договора в силу путем депонирования ратификационной грамоты или иного документа о присоединении.

июля 1994 г. принято постановление Правительства РФ "О присоединении Российской Федерации к Соглашению о ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера и Протокола к нему" (Соглашение от 22 ноября 1950 г., Протокол к нему от 26 ноября 1976 г.).

Оговорка к договору. Это одностороннее заявление государства, посредством которого оно намерено исключить или изменить определенные положения договора. Государство вправе заявить оговорку при подписании, ратификации или присоединении к договору: Такое действие невозможно, когда: оговорки запрещаются договором; договор предусматривает лишь определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; оговорка противоречит объекту и цели договора. Оговорка должна быть сделана в письменном виде и доведена до сведения других государств участников договора.

Поскольку государство заявлением оговорки предлагает новый вариант определенной нормы, то отношения между ним и другими участниками договора могут регулироваться в этой части по-разному. Отношения с государствами, принявшими оговорку, регулируются новой нормой, тогда как к взаимоотношениям с государствами, возразившими против оговорки, не применяется ни новая норма (она отклонена возражением), ни норма договора (она неприемлема для государства, сделавшего оговорку).

СССР в своей договорной практике использовал право делать оговорки. Чаще всего это касалось положений о передаче спора относительно применения и толкования договоров в Международный Суд.

При ратификации Конвенции ООН по морскому праву Российской Федерацией (а ранее при подписании от имени СССР) была сделана оговорка в соответствии со ст. 298 Конвенции, предусматривающей такое право. Российская Федерация не принимает обязательных процедур, влекущих за собой обязательные решения при рассмотрении споров, связанных с делимитацией морских границ, споров, касающихся военной деятельности, и споров, в отношении которых Совет Безопасности ООН осуществляет функции, возложенные на него Уставом ООН.

При подписании, ратификации или присоединении к договору государство вправе сделать заявление – изложить свою точку зрения по тому или иному вопросу. В отличие от оговорки заявление не меняет содержания договора*.

* При присоединении к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах СССР сделал заявление: "Союз Советских Социалистических Республик в соответствии со ст. 1 Факультативного протокола признает компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от лиц, находящихся под юрисдикцией Союза Советских Социалистических Республик, касающиеся ситуаций или фактов, возникших после вступления в силу настоящего Протокола для СССР. Советский Союз исходит также из того, что Комитет не будет рассматривать какие бы то ни было сообщения до тех пор, пока не удостоверится, что данный вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования, и что данное лицо исчерпало все доступные внутренние средства правовой защиты".

Вступление договора в силу. Договоры вступают в силу в том порядке и в тот срок, которые указаны в договоре. Договоры, не подлежащие ратификации или утверждению, вступают в силу: 1) с момента подписания; 2) по истечении определенного срока после подписания; 3) с указанной в договоре даты.

Порядок вступления в силу договоров, подлежащих ратификации, обусловлен их характером.

Двусторонние договоры вступают в силу: 1) в день обмена ратификационными грамотами; 2) по истечении установленного срока (часто – тридцати дней) со дня обмена грамотами.

Многосторонние договоры вступают в силу: 1) в день сдачи на хранение депозитарию определенной по счету ратификационной грамоты; 2) по истечении установленного срока после сдачи на хранение определенной по счету грамоты; 3) в день сдачи на хранение определенного количества грамот с указанием конкретных государств, чьи грамоты обязательно должны быть сданы;

Примеры:

"Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания" (ст. VIII Соглашения между СССР и США о предотвращении ядерной войны 1973 г.; ст. 9 Соглашения о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним, 1993 г., которое заключено государствами – участниками СНГ).

"Настоящий Договор подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами" (ст. 39 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной 1997 г.).

. "Настоящая Конвенция подлежит ратификации и вступает в силу через 30 дней после даты обмена ратификационными грамотами" (Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Корея 1992 г.).

"Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение пятой ратификационной грамоты" (ст. XXIV Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г.).

"Настоящая Конвенция вступает в силу через 12 месяцев после сдачи на хранение шестидесятой ратификационной грамоты или документа о присоединении" (ст. 308 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

Устав ООН вступил в силу "по сдаче на хранение ратификационных грамот Китайской Республикой, Францией, Союзом Советских Социалистических Республик, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Соединенными Штатами Америки и большинством других государств, подписавших Устав" (п. 3 ст. 110 Устава ООН). Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. после сдачи на хранение ратификационных грамот государствами-депозитариями (СССР, США, Великобритания) и сорока другими договаривающимися государствами.

Приведенный перечень вариантов вступления договоров в силу не является исчерпывающим. В договорах могут предусматриваться и другие, особые, условия вступления его в силу.

Срок действия договора. Договоры могут быть срочными, причем срок их действия фиксируется в договоре (5 лет, 10 лет, 20 лет и т. д.), и бессрочными, что либо прямо отмечается в договоре, либо вытекает из его содержания (Конвенция о физической защите ядерного материала от 3 марта 1980 г., Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. и др.). В некоторых случаях действие договора рассчитано на срок, необходимый для выполнения обязательств.

Государства вправе продлить (продлонгировать) действия договора. Продление обычно оформляется специальным соглашением.

Так, путем обмена нотами в 1996 г. была оформлена договоренность о продлении в отношениях между РФ и США срока действия Соглашения между Правительством СССР и Правительством США по некоторым вопросам морского судоходства 1990 г.

Нередко предусматривается возможность автоматического продления действия договора.

Соглашение стран СНГ о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г. было заключено сроком на 5 лет; оно автоматически продлевается на последующие пятилетние периоды для тех государств, которые не заявят о денонсации. Такие договоры можно назвать неопределенно-срочными.

§ 4. Опубликование и регистрация договоров

Официальное опубликование заключенных международных договоров осуществляется как на государственном уровне, так и в рамках международных организаций.

Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых приняты в форме федерального закона, официально публикуются в Собрании законодательства РФ, а также в Бюллетене международных договоров. Договоры межведомственного характера публикуются в официальных изданиях этих органов.

Все международные договоры, зарегистрированные в Секретариате Организации Объединенных Наций, подлежат опубликованию в периодически издаваемом сборнике, именуемом "Treaty Series". В рамках Совета Европы издаются европейские конвенции "European Treaty Series". Опубликование многосторонних договоров, принятых в Содружестве Независимых Государств, производится в официальном издании "Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ".

Согласно ст. 102 Устава ООН международные договоры, заключенные членами Организации, должны быть зарегистрированы в Секретариате и им опубликованы. Регистрация не влияет на юридическую силу договора; на договор, не зарегистрированный в указанном порядке, стороны не могут ссылаться в органах ООН.

§ 5. Действие договора во времени и пространстве

Договор начинает действовать с момента вступления его в силу. Действующий договор это договор, обретший и не утративший юридическую силу.

В международно-правовых актах и литературе для обозначения действия договора нередко используется термин "применение" (например, в разделе Венской конвенции о праве международных договоров "Применение договоров" говорится о территориальной сфере действия договоров, о том, что они не имеют обратной силы, как определяются права и обязанности государств-участников последовательно заключенных договоров). "Применением" иногда именуется действие договора в конкретной ситуации. Считается, что с момента вступления в силу договор действует, но не применяется, пока не возникнет та ситуация, на которую он рассчитан. В доказательство различия этих терминов приводятся соглашения о правилах ведения войны. Пока нет вооруженного конфликта, договоры действуют; с его возникновением, они начинают применяться*.

* См.: Курс международного права. Т. 4. М., 1990. С. 49.

Если стремиться к адекватности и юридической точности в терминологии, то в указанной ситуации (т. е. когда возникает вооруженный конфликт) более уместен был бы термин "реализация", ибо речь идет о действии или бездействии, соответствующих требованиям норм договоров (об исполнении, использовании или соблюдении договорных норм). О применении можно говорить, если положения договора в процессе реализации нарушены (или их исполнение ставится под угрозу) и по этому поводу принято решение (правоприменительный акт) государством, судом или каким-либо иным органом (не случайно все большее распространение получает выражение "применимое право" в связи с деятельностью судебных органов**).

** См., например, ст. 293 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Таким образом, термин "применение" следует понимать по-разному (в зависимости от ситуации): 1) как действие договора, подтверждение его юридической силы (он является действующим); 2) как доказательство того, что договор является подходящим, приложимым к данной ситуации, что отношения, возникшие в этом случае, им регулируются, подпадают под его действие; 3) как особого рода юридическую деятельность государств, органов или организаций, в результате которой принимается решение (правоприменительный акт).

Как общее правило, договор действует с момента вступления в силу до прекращения и не имеет обратной силы. Однако государства могут оговорить его временное применение до вступления в силу. Так, ст. 23 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Республикой Узбекистан о создании международной радиоастрономической обсерватории на плато Суффа от 27 июля 1995 г. предусмотрела его временное применение со дня его подписания и вступление в силу в день последнего уведомления о выполнении необходимых внутригосударственных процедур.

В некоторых случаях договор продолжает оставаться регулятором длящихся отношений и после прекращения. Согласно п. 4 ст. IX Соглашения между Правительством РФ и Правительством США относительно международной торговли в области коммерческих услуг по космическим запускам 1993 г. (с изменениями и дополнениями 1996 г.) любой контракт, "заключенный в соответствии с Соглашением, будет регулироваться его положениями даже в случае, если срок действия такого контракта не завершится к моменту истечения срока действия Соглашения. Прекращение действия Соглашения не отразится на контрактах, заключенных в соответствии с ним.

Договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории, если иное не явствует из договора или не установлено иным образом (ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров). Именно по этому критерию (субъектно-территориальной сфере действия) международные договоры делятся на универсальные, охватывающие все или подавляющее большинство государств (и их территории), и локальные, в которых участвуют два или несколько государств; они распространяются на ограниченное пространство.

§ 6. Договоры и третьи государства

Согласно Венской конвенции о праве международных договоров "третье государство означает государство, не являющееся участником договора" (ст. 2 "h").

Договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26 Конвенции). Вместе с тем в некоторых случаях возникает проблема "взаимоотношений" между международным договором и третьими государствами или иными участниками международных отношений, не участвующими в данном международном договоре, международными организациями, народами, борющимися за независимость, государствовподобными образованиями. Это касается, во-первых, предоставления прав не участвующим в договоре субъектам и возложения на них обязанностей; во-вторых, возможного причинения ущерба их правам и интересам посредством заключения данного договора (точнее, его будущей реализацией).

Предоставление прав и возложение обязанностей на третьи государства и третьи международные организации регулируются Венскими конвенциями о праве международных договоров и о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (в обеих Конвенциях ст. 34), их содержание лишь незначительно отличается).

Конвенции закрепляют следующие правила: 1) права и обязательства для третьего государства (или третьей организации) не создаются без его (ее) согласия, волеизъявления; 2) права и (или) обязательства возникают для третьего государства (организации), если государства участники договора имели на это намерение (т. е. это акт волеизъявления государств-участников); 3) согласие третьего государства (организации) принять на себя обязательство по договору должно оформляться письменно; 4) согласие третьего государства (организации) принять предоставленное право не требует письменного оформления, оно предполагается, пока не будет доказательства противного. Государство пользуется предоставленными по договору правом на условиях, в нем предусмотренных; 5) обязательство, принятое третьим государством (организацией) может быть отменено или изменено только по согласию между государствами-участниками и третьим государством (организацией). Право, принятое третьим государством (организацией), не может быть отменено или изменено государствами участниками договора без согласия третьего государства (организации), если установлено, что таким было намерение государств-участников.

Таким образом, предоставление прав, возложение обязанностей и их принятие представляют собой своеобразные волевые решения своего рода соглашения (явно выраженные письменные или молчаливые). Однако третье государство (организация) не становится участником договора. Можно считать его участником тех норм, которые закрепляют принятые им права или обязательства.

Примеры договоров, нормы которых могут распространять свое действие на третьи государства (или организации), не участвующие в них: Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г., в ст. 1 которой сказано, что "навигация на Дунае должна быть свободной и открытой для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении торговых и навигационных сборов и условий торгового судоходства". Государства, воспользовавшиеся этим правом (а это доказывает принятие этого права), обязаны соблюдать режим судоходства, установленный данной Конвенцией.

По Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г. государства, не обладающие ядерным оружием, обязаны заключать с Международным агентством по атомной энергии соглашения о гарантиях с целью проверки исполнения ими Договора. Следовательно, МАГАТЭ тоже обязано заключать такие соглашения. От него зависит выполнение обязательств указанными государствами.

Что касается второго аспекта проблемы (возможного ущемления прав третьих государств), то нередко государства-участники во избежание беспокойства третьих государств (организаций) по этому поводу прямо в тексте договора подчеркивают, что он не затрагивает их отношений с третьими странами и не направлен против них. Статья 25 Договора между Россией и Францией от 7 февраля 1992 г. гласит: "Положения настоящего Договора ни в чем не затрагивают обязательств Сторон по отношению к третьим государствам и не направлены против какого-либо из них".

Такого рода положения обращены к третьим государствам с тем, чтобы они могли быть уверены, что заключение договора не повлияет на их отношения с его участниками, права не будут нарушены, а обязательства перед ними будут добросовестно выполняться.

§ 7. Толкование договоров

Толкование договора – это уяснение его действительного смысла и содержания.

Необходимость в толковании возникает из-за того, что нередко договорные положения (нормы) являются слишком общими, недостаточно определенными. Это затрудняет их реализацию в той или иной конкретной ситуации. К толкованию приходится прибегать и тогда, когда имеет место неопределенность, неясность или двусмысленность (или многозначность) слов, терминов и выражений либо несоответствие одних положений другим, их несогласованность.

При толковании договора должны соблюдаться следующие общие правила, изложенные в ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Договор должен толковаться добросовестно, а терминам следует придавать обычное значение в их контексте и в свете объекта и целей договора. Контекст охватывает текст договора с преамбулой и приложениями, а также любое соглашение, и документы, относящиеся к договору. Должны учитываться любые последующие соглашения и документы относительно толкования и применения договора и практика применения. Возможно обращение к подготовительным материалам заключения договора. Иногда возникает необходимость в изучении исторической ситуации, существовавшей при заключении договора или предшествовавшей ему.

Толкование, осуществляющееся самими участниками договора по согласованию, называется аутентичным. Оно оформляется соглашением, имеющим обязательную юридическую силу. Споры между государствами-участниками относительно толкования договора разрешаются путем переговоров или иной предусмотренной процедуры, а при неудовлетворительном результате передаются на разрешение Международного Суда (в определенных ситуациях – на арбитражное разбирательство).

Проблема толкования может возникнуть в связи с составлением договора на различных языках.

Толкование может осуществляться международными органами и организациями. Так, 14 декабря 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию "Определение агрессии". Она разъясняет термин "агрессия", который используется в международных документах.

§ 8. Недействительность договоров

Действительность — это правомерность договора с точки зрения содержания и соблюдения правил заключения. Договор считается действительным, пока не доказано иное.

Основания, по которым договор может быть признан недействительным, предусмотрены в Венской конвенции о праве международных договоров.

Недействительность может быть абсолютной, а договор признан ничтожным, если: а) согласие государства на его обязательность было выражено в результате применения силы или угрозы силой в отношении государства или его представителя;

б) договор противоречит императивной норме *jus cogens* (существующей или возникшей после заключения договора).

Относительная недействительность делает договор оспоримым. Ее основаниями являются: а) явное нарушение особо важной нормы внутреннего права государства, касающейся компетенции заключать договоры. Нарушение является явным, если оно очевидно для любого государства; б) ошибка относительно факта или ситуации, которые существовали при заключении договора и представляли собой основу для согласия на его обязательность, при этом государство не вправе ссылаться на ошибку как на основание для признания договора недействительным, если оно своим поведением способствовало возникновению этой ошибки; в) обман со стороны другого участвующего в переговорах государства; г) прямой или косвенный подкуп представителя одного государства другим участвовавшим в переговорах государством.

Все эти основания свидетельствуют о наличии порока в согласии государства на обязательность для него договора.

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

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

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

§ 9. Прекращение и приостановление действия договоров

Вопрос о времени, условиях и порядке прекращения договора решается самими договаривающимися сторонами и фиксируются в договоре.

Срочные договоры прекращают свое действие по истечении указанного в них срока. Договор может быть прекращен также: а) в связи с исполнением обязательств; б) с согласия всех договаривающихся государств (отмена); в) в связи с заключением нового договора по тем же вопросам и между теми же государствами (замена). Прекращение договора возможно посредством денонсации и аннулирования.

Денонсация — это отказ государства от договора с предварительным предупреждением других участников, когда такой отказ, его порядок и условия прямо предусмотрены договором.

В частности, в договоре могут определяться: а) срок, когда государство вправе заявить о денонсации (например, по истечении определенного периода после вступления в силу); б) срок, когда договор утрачивает силу для заявившего о денонсации государства (например, по истечении шести или двенадцати месяцев и т. д.); в) условия или обстоятельства, при которых возможна денонсация (например, если относящиеся к договору исключительные обстоятельства ставят под угрозу высшие интересы государства); г) форма и содержание уведомления о денонсации.

Иногда право государств на денонсацию ограничивается. По Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. денонсация во время войны не будет иметь силы до заключения мира или до тех пор, пока не будут закончены операции по освобождению и репатриации лиц, пользующихся покровительством конвенций.

Аннулирование — это отказ государства от договора, когда есть к тому достаточные, строго определенные нормами международного права основания. Аннулирование, как и денонсация, представляет собой односторонний отказ от договора. При реализации права на денонсацию договора государство, за редким исключением, не обязано объяснять причины выхода из договора. Поскольку обстоятельства, на которые государство может ссылаться как на основания для аннулирования договора, заранее согласованы и закреплены нормами международного права, государство при выходе посредством аннулирования должно указать эти обстоятельства (причины).

Венской конвенцией о праве международных договоров предусмотрены следующие обстоятельства основания аннулирования договора: 1) существенное нарушение договора другими участниками; 2) невозможность исполнения договора (уничтожение его объекта); 3) коренное изменение обстоятельств.

Аннулирован при наличии указанных "чрезвычайных" обстоятельств может быть любой договор, в том числе тот, в котором определены иные (нормальные) условия его прекращения (исполнение обязательств, истечение срока, денонсация и т. д.). Конкретные договоры в отличие от денонсации не устанавливают порядок аннулирования, если даже возможность аннулирования договоров допускается*.

* Пункт 2 ст. 19 Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. посвящен денонсации. В нем говорится, что каждое государство имеет право выйти из договора, если относящиеся к договору исключительные обстоятельства поставят под угрозу его высшие интересы. "Государство-участник, намеревающееся выйти из Договора, уведомляет депозитария и все другие государства-участники о своем решении поступить таким образом. Такое уведомление дается по меньшей мере за 150 дней до предполагаемого выхода из настоящего Договора. Оно включает заявление об исключительных обстоятельствах, которые это государство-участник рассматривает как поставившие под угрозу его высшие интересы".

В соответствии с п. 3 ст. 19 каждое государство-участник имеет право выйти из договора, если другое государство-участник выйдет по количеству вооружений за пределы ограничений, предусмотренных договором, в пропорциях, представляющих угрозу балансу сил в районе применения договора.

Приостановление договора возможно: 1) в отношении всех участников с их согласия и после консультаций с государствами, которые выразили согласие на его обязательность, но для которых он не вступил в силу; 2) в отношении двух или нескольких участников многостороннего договора по соглашению между ними, если такая возможность предусмотрена договором или вытекает из него; 3) в случае, если из последующего договора вытекает намерение его участников приостановить предыдущий договор; 4) в случае существенного нарушения договора.

Процедура признания договора недействительным, прекращения или приостановления его действия определена Венской конвенцией о праве международных договоров (ст. 65).

Участник договора, который ссылается на основание для оспаривания действительности договора, для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия, должен уведомить других участников о своем намерении. В уведомлении должны быть указаны меры, которые предполагается принять в отношении договора.

Если по истечении определенного периода, который должен составлять не менее трех месяцев с момента получения уведомления, ни один участник не выскажет возражения, то направивший уведомление участник имеет право осуществить предусмотренные меры (например, препроводить другим участникам документ о прекращении договора, подписанный главой государства, главой правительства или министром иностранных дел).

В случае возражения со стороны других государств все участники договора должны добиваться урегулирования с помощью средств, предназначенных для мирного разрешения споров (переговоры, добрые услуги, посредничество и др.).

Если урегулирование не достигнуто в течение 12 месяцев после даты, когда было сформулировано возражение, то спор может быть передан в Международный Суд или арбитраж. Это касается споров о признании договора недействительным в связи с противоречием императивной норме общего характера (*jus cogens*). Спор о недействительности, прекращении или приостановлении по другим основаниям может быть передан на рассмотрение согласительной комиссии.

Согласно Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" прекращение (в том числе денонсация) и приостановление действия договоров осуществляются в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права органом, принявшим решение о согласии на его обязательность (п. 1 ст. 37).

Действие договора может быть приостановлено Президентом РФ в случаях, требующих безотлагательных мер, с обязательным информированием Федерального Собрания и внесением проекта соответствующего закона (п. 2 ст. 37).

Литература

Дружков М. П. Заключение международных договоров в рамках и под эгидой международных организаций. Киев, 1986.

Евинтов В. И. Многоязычные договоры в современном международном праве. Киев, 1981.

Игнатенко Г. В., Марочкин С. Ю., Суворова В. Я. Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. № 4.

Каламкарян Р. А. Фактор времени в праве международных договоров. М., 1989. .

Клюев В. Н. К вопросу о депозитариях многосторонних договоров всеобщего характера // Сов. ежегодник международного права. 1971. М., 1973.

Комментарий к Федеральному закону "О международных договорах Российской Федерации" / Отв. ред. В. Л. Звеков, Б. И. Осминин. М., 1996.

Коробова М. А. Расширение сферы действия норм общего многостороннего договора. М., 1983.

Лукашук И. И. Стороны в международных договорах. М., 1966.

Малинин С. А., Ковалева Т. М. Договорная правоспособность международных организаций // Правоведение, 1988. № 4.

Талалаев А. Н. Право международных договоров: Общие вопросы. М., 1980.

Талалаев А. Н. Право международных договоров: Действие и применение. М., 1985.

Талалаев А. Н. Право международных договоров: Договоры с участием международных организаций. М., 1989.

Тиунов О. И. Принцип соблюдения договоров в международном праве. Пермь, 1976.

Ульянова Н. Н. Общие многосторонние договоры в современных международных отношениях. Киев, 1981.

Шуршалов В. М. Право международных договоров. М., 1979.

Глава 13

Право внешних сношений

§ 1. Понятие, источники

Право внешних сношений – это совокупность международно-правовых норм, регламентирующих структуру, порядок формирования и деятельности, функции и юридический статус органов государства, обеспечивающих представительство в сфере межгосударственного общения.

Основу данной отрасли составляют нормы дипломатического права и нормы консульского права, в связи чем традиционно принято именовать этот комплекс дипломатическим и консульским правом.

Однако постепенно сложились группы норм, относящихся к представительствам государств при международных организациях и к деятельности специальных миссий. Специфичны нормы о торговых представительствах. Кроме того, есть основания для дополнения традиционного комплекса нормами, регулирующими статус и деятельность международных конференций. Все это обуславливает мнение, что характеристика отрасли как права внешних сношений более согласуется с истинным ее содержанием и структурой, чем термин "дипломатическое и консульское право"*.

* См.: Курс международного права. Т. 4. М., 1992. С. 93–94.

Традиционными источниками права внешних сношений являются договор и обычай. Причем в дипломатическом и консульском праве длительное время доминирующими являлись обычные нормы международного права. Первым соглашением общего характера явился Венский протокол 1815 г. о рангах дипломатических представителей, который впоследствии был дополнен Аахенским протоколом 1818 г.

В современном международном праве основными источниками, которые кодифицировали эту отрасль права, являются:

Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., Конвенция о специальных миссиях 1969 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.

К источникам права внешних сношений относятся Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., Конвенция о привилегиях специализированных учреждений ООН 1947 г. и подобные им многосторонние договорные акты, а также соглашения между организацией и государством, на территории которого организация имеет свою штаб-квартиру.

Следует иметь в виду и двусторонние соглашения по дипломатическим вопросам, консульские конвенции, соглашения (протоколы) относительно торговых представительств. Что же касается международных конференций, то их нормативная регламентация является всецело индивидуализированной, поскольку правила процедуры разрабатываются применительно к данной конференции.

Правовое положение и порядок деятельности органов внешних сношений в соответствии с нормами международного права регламентируются актами национального законодательства, в числе которых Конституция РФ, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации", отдельные статьи ряда других федеральных законов, Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г., Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г., а также продолжающие действовать не противоречащие законодательству РФ нормы Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г. и Консульского устава 1976 г. (ведется разработка Закона о дипломатической службе и Консульского устава РФ).

§ 2. Органы внешних сношений

Органы внешних сношений – это органы государства, посредством которых осуществляются его связи с другими государствами и иными субъектами международного права.

Все органы внешних сношений подразделяются на внутригосударственные и зарубежные. Внутригосударственные в свою очередь являются либо органами общей компетенции, либо специальными.

Группу органов общей компетенции (конституционных) образуют глава государства, высший представительный орган (парламент) и правительство. В Российской Федерации это:

Президент РФ, Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации, Правительство РФ.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Согласно ст. 86 Конституции РФ Президент: а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации; б) ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; в) подписывает ратификационные грамоты; г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

Он назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган Российской Федерации принимает законы, в том числе по вопросам международных отношений, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты Государственной границы РФ, войны и мира. К ведению Совета Федерации относится решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории.

Правительство Российской Федерации согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации" осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации.

От имени Правительства подготавливаются и заключаются международные договоры РФ, именуемые межправительственными договорами. Председатель Правительства Российской Федерации ведет переговоры и подписывает такие договоры. К компетенции Правительства относятся утверждение, принятие договоров по вопросам, относящимся к его ведению. Оно принимает меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров. Правительство обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества, защищает граждан РФ за пределами ее территории.

К специальным органам внешних сношений Российской Федерации относится ряд федеральных министерств и ведомств (Министерство иностранных дел РФ, Государственный таможенный комитет РФ, Федеральная пограничная служба РФ, некоторые другие органы в пределах их компетенции).

Основными задачами Министерства иностранных дел (МИД) в соответствии с Положением, утвержденным Президентом РФ 14 марта 1995 г., являются: разработка общей стратегии внешней политики РФ и представление предложений Президенту; реализация внешнеполитического курса РФ; обеспечение дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами, сношений с международными организациями; защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом и т. д. МИД разрабатывает проекты международных договоров, ведет переговоры, осуществляет общее наблюдение за выполнением договоров.

Зарубежные органы внешних сношений – это органы государства, расположенные за его пределами и выполняющие функции защиты прав и интересов своего государства, граждан и юридических лиц.

Зарубежные органы подразделяются на постоянные (дипломатические представительства, консульские учреждения, торговые представительства, представительства при международных организациях) и временные (делегации государств на сессиях международных организаций, на международных конференциях, специальные миссии).

§ 3. Дипломатические представительства: порядок создания, функции

Дипломатическое представительство – это орган аккредитующего государства, учрежденный на территории государства пребывания для поддержания дипломатических отношений между ними. Учреждение постоянных дипломатических представительств осуществляется по взаимному соглашению, выраженному в форме совместного коммюнике, обмена нотами, что часто совпадает с достижением договоренности об установлении дипломатических отношений.

Международным правом установлены следующие виды дипломатических представительств: 1) посольства – представительства высшего уровня, возглавляемые чрезвычайным и полномочным послом; к ним приравниваются представительства Ватикана – нунциатуры, а также представительства, которыми обмениваются государства Британского Содружества;

2) миссии – представительства, возглавляемые чрезвычайными и полномочными посланниками; 3) иные официальные представительства, имеющие специфический статус (например, представительство Российской Федерации по поддержанию контактов с Ватиканом и соответствующее представительство Ватикана в России).

Все дипломатические представительства, независимо от вида, имеют официальный правовой статус, одни и те же привилегии и иммунитеты.

Штат дипломатического представительства состоит из главы представительства, дипломатического, а также административно-технического и обслуживающего персонала. Члены дипломатического персонала – это лица, имеющие дипломатический ранг, который присваивается дипломату в соответствии с существующими в стране правилами относительно прохождения дипломатической службы (послы, посланники, советники). Дипломатический ранг сохраняется пожизненно. К дипломатическому персоналу относятся также торговые представители и их заместители, военные атташе и специалисты по областям сотрудничества, имеющие различные дипломатические ранги. Административно-технический персонал включает заведующего канцелярией, финансовых работников, переводчиков, делопроизводителей и др. К обслуживающему персоналу относятся: врачи, курьеры, шоферы, повара и т. д.

Главы представительств государств, согласно ст. 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., делятся на три класса: а) класс послов и нунциев, аккредитуемых при главах государств; б) класс посланников и интернунциев, аккредитуемых также при главах государств; в) класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

Класс главы дипломатического представительства определяется соглашением заинтересованных государств. Назначение главы представительства осуществляется в соответствии с общепринятыми международными правилами и национальным законодательством аккредитующей страны и сводится к следующим стадиям: 1) запрос агромана согласия государства пребывания на назначение данного лица в качестве главы дипломатического представительства; 2) издание после получения агромана акта, оформляющего назначение главы представительства; 3) вручение верительных грамот, т. е. документа, удостоверяющего официальный статус главы дипломатического представительства и аккредитующего в этом качестве в государстве пребывания. Верительные грамоты подписываются главой аккредитующего государства и адресуются главе государства, принимающего дипломатического представителя.

Аккредитующее государство может назначить главу представительства в одно или несколько государств, если не заявлено возражений со стороны любого из этих государств.

Члены дипломатического персонала назначаются аккредитующим государством без предварительного запроса. Назначение производится ведомством иностранных дел. Своеобразно решается вопрос относительно военных атташе. Согласно Венской конвенции государство пребывания может предложить, чтобы имена -военных, морских или авиационных атташе заранее сообщались на его одобрение. Действующее в Российской Федерации правило предусматривает обязательное согласие на назначение того или иного лица в качестве военного атташе.

Функции дипломатического представительства состоят в следующем: а) представительство аккредитующего государства в государстве пребывания; б) защита в государстве пребывания интересов аккредитующего государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом; в) ведение переговоров с правительством государства пребывания; г) выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них правительству аккредитующего государства; д) поощрение дружественных отношений между аккредитующим государством и государством пребывания и развития их взаимоотношений в области экономики, культуры, науки (ст. 3 Венской конвенции).

Конвенция презюмирует выполнение дипломатическим представительством консульских функций, что особо оговаривается в ст. 3 Венской конвенции о консульских сношениях; соответственно на этот вид деятельности дипломатического представительства распространяются положения названной Конвенции. Согласно Положению о Посольстве Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г., к основным задачам и функциям Посольства, наряду с названными в Конвенции, отнесены: обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса РФ в государстве пребывания; осуществление контроля за выполнением договоров в части отношений РФ с государством пребывания; осуществление необходимых мер по обеспечению безопасности Посольства, его сотрудников и членов их семей.

Закключаемые государством договоры и национальное законодательство могут содержать нормы, относящиеся к функциям дипломатических представительств, а также консульских учреждений. Так, договоры о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам предусматривают использование дипломатических представительств или консульских учреждений для выполнения по поручению компетентных органов аккредитующего государства такого процессуального действия, как допрос собственных граждан в государстве пребывания. Согласно Закону РФ "О гражданстве Российской Федерации" дипломатические представительства (в равной мере консульские учреждения) принимают от лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, заявления и ходатайства по вопросам гражданства, направляют такие ходатайства в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ.

По постановлению Правительства РФ от 26 июня 1995 г. при посольствах РФ в государствах СНГ, в странах Балтии и в КНР учреждаются представительства Федеральной миграционной службы России.

§ 4. Дипломатические привилегии и иммунитеты

Привилегии, т. е. преимущества, и иммунитеты как совокупность особых прав, характеризующих невосприимчивость к юрисдикции, предоставляются как зарубежным органам внешних сношений, так и их главам и сотрудникам. Соответственно различаются привилегии и иммунитеты дипломатического представительства и привилегии и иммунитеты дипломатических агентов.

Привилегии и иммунитеты дипломатического представительства. Дипломатическому представительству как органу аккредитующего государства на территории государства пребывания в соответствии с международным правом и национальным законодательством предоставляются особые льготы, преимущества.

В соответствии со ст. 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения без согласия главы представительства. Как сами помещения, так и находящееся в них имущество, а также средства передвижения не могут подвергаться обыску, реквизиции, аресту и исполнительным действиям.

Эти конвенционные нормы воспроизведены в Положении о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г., которое в определенной мере продолжает регламентировать поведение российских правоохранительных органов. Это учтено (к сожалению, не во всем) в ряде специальных законов. Так, в Законе РСФСР "О милиции" 1991 г. при закреплении в ст. 11 права сотрудников милиции беспрепятственно входить в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями и организациями, и проводить осмотр в одном случае (п. 25) сделана важная оговорка: "кроме иностранных дипломатических представительств", в Другом (п. 18) такая оговорка отсутствует, хотя регулируются сходные ситуации.

Неприкосновенны архивы, документы, официальная корреспонденция представительства. Это преимущество отличается от провозглашенного в ч. 2 ст. 23 Конституции права каждого на тайну переписки и т. п., поскольку не может быть ограничено на основании судебного решения.

Согласно Конвенции государство пребывания должно разрешать и охранять свободные сношения для всех официальных целей. С этим связано право представительства использовать все подходящие средства, включая дипломатических курьеров. Дипломатическая почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. Для установки и эксплуатации радиопередатчика необходимо согласие государства пребывания.

В соответствии с международным правом Таможенный кодекс РФ предусматривает таможенные льготы для дипломатических представительств при ввозе в нашу страну и вывозе из страны предназначенных для официального пользования представительств товаров с освобождением от таможенных платежей (ст. 202).

В отношении помещений представительства как собственных, так и наемных предусмотрено освобождение от налогов, сборов и пошлин, кроме тех, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания.

Представительству и его главе принадлежит право пользоваться флагом и эмблемой своего государства на принадлежащих им помещениях и средствах передвижения.

Конвенция возлагает на государство пребывания специальную, как сказано в ч. 2 ст. 22, обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства. Это обязательство учтено в Федеральном законе "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" 1995 г. В перечне ее обязанностей: обеспечивать во взаимодействии с органами внутренних дел безопасность представительств иностранных государств на территории Российской Федерации (п. "н" ст. 12).

Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 41 Конвенции помещения представительства не должны использоваться в целях, не совместимых с его функциями.

Привилегии и иммунитеты главы дипломатического представительства и дипломатических агентов. Конвенция содержит общие для всех дипломатических агентов, включая главу дипломатического представительства, нормы относительно привилегий и иммунитетов. Прежде всего зафиксирована неприкосновенность личности, исключающая арест или задержание в какой бы то ни было форме. В данной ситуации даже судебное решение (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ) не может быть основанием ареста, заключения под стражу или содержания под стражей.

Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу и достоинство. При этом его частная резиденция пользуется той же неприкосновенностью и защитой, что и помещения представительства.

Воплощением и конкретизацией этой общей нормы являются обязательства государств в соответствии с Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.

Дипломатический агент пользуется иммунитетом от уголовной и административной юрисдикции. Согласно ч. 4 ст. 11 Уголовного кодекса РФ дипломатические представители иностранных государств пользуются иммунитетом. Положение об иммунитете от административной юрисдикции содержится в ст. 17 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Иммунитет от гражданской юрисдикции не распространяется на случаи:

а) вещных исков, относящихся к частному недвижимому имуществу, находящемуся на территории государства пребывания, если только дипломат не владеет им от имени аккредитующего государства для целей представительства;

б) исков, касающихся наследования, в отношении которых дипломат выступает в качестве исполнителя завещания, попечителя над наследственным имуществом, наследника или отказополучателя как частное лицо, а не от имени аккредитующего государства;

в) исков, относящихся к любой профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой дипломатом в государстве пребывания за пределами официальных функций.

В связи с последним пунктом следует иметь в виду, что согласно ст. 42 Венской конвенции дипломатический агент не должен заниматься в государстве пребывания профессиональной или коммерческой деятельностью в целях личной выгоды.

Наше законодательство упомянутое выше Положение о дипломатических и консульских представительствах 1966 г. несколько иначе формулирует эти нормы и предусматривает, что иммунитет от гражданской юрисдикции не распространяется на случаи, когда глава представительства и члены дипломатического персонала вступают в гражданско-правовые отношения как частные лица в связи с исками о принадлежащих им строениях на территории нашей страны, наследовании или деятельностью, осуществляемой ими за пределами официальных функций.

Дипломатический агент не обязан давать показания в качестве свидетеля. К этой норме Конвенции Положение 1966 г. добавляет, что в случае согласия давать такие, показания он не обязан для этого являться в судебные или следственные органы.

Предусмотрено освобождение дипломатов от всех налогов, сборов и пошлин, за исключением косвенных налогов, включаемых в цену товара или обслуживания, сборов за конкретные виды обслуживания, налогов на наследство и частное недвижимое имущество, регистрационных, судебных пошлин и т. п.

Ввозимые в страну предметы, предназначенные для личного пользования дипломата или членов его семьи, освобождаются от таможенных пошлин. Личный багаж дипломата освобождается от таможенного досмотра, если нет оснований предполагать, что в нем содержатся предметы, ввоз или вывоз которых запрещен. Соответствующие положения закреплены в Таможенном кодексе РФ (ст. 203).

Указанными "в Венской конвенции привилегиями и иммунитетами пользуются члены семьи дипломатического агента, живущие вместе с ним, если они не являются гражданами государства пребывания.

Дипломатические курьеры при исполнении своих обязанностей пользуются личной неприкосновенностью и не подлежат аресту или задержанию в какой бы то ни было форме.

В определенной степени привилегии и иммунитеты распространяются на членов административно-технического и обслуживающего персонала и живущих вместе с ними членов семей (при этом ко всем относится оговорка: "если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно").

Как сказано в преамбуле Венской конвенции о дипломатических сношениях, привилегии и иммунитеты "предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государства". Из этого следует норма, что в иммунитете от юрисдикции дипломатических агентов может отказать только само аккредитующее государство.

Совершение дипломатическим агентом серьезного правонарушения может стать основанием для объявления его нежелательным лицом (*persona non grata*). В таком случае аккредитующее государство должно отозвать такое лицо. Иммунитет дипломата от юрисдикции государства пребывания не освобождает его от юрисдикции аккредитующего государства.

§ 5. Консульские учреждения

Консульские учреждения как зарубежные представительства имеют существенное отличие от дипломатических представительств: они функционируют не в масштабах всего государства пребывания, а в пределах консульского округа, определяемого по взаимному соглашению. Обычно такой округ охватывает несколько административно-территориальных единиц государства пребывания.

Консульские отношения возникают с установлением дипломатических отношений, а при их отсутствии на основе специального соглашения заинтересованных государств. Согласие государства пребывания необходимо для открытия консульского учреждения.

Консульские функции выполняются как рассматриваемыми специальными консульскими учреждениями, так и дипломатическими представительствами, в составе которых создаются консульские отделы.

Предусмотрены четыре вида консульских учреждений: генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. В консульских отношениях Российской Федерации, как и ранее СССР, наиболее распространены генеральные консульства. В настоящее время в различных регионах России функционируют генеральные консульства: в Санкт-Петербурге США, ФРГ, Великобритании, Финляндии, ЮАР, КНР, Японии, Болгарии, Кубы, Эстонии, Франции и ряда других стран; в Пскове Латвии; в Астрахани Ирана; в Екатеринбурге США и Великобритании; в Тюмени Украины; в Новосибирске ФРГ; в Иркутске Монголии; в Хабаровске КНР; во Владивостоке США, Японии и т. д.

В составе посольств иностранных государств в Москве работают консульские отделы.

Порядок формирования. Консулы, как правило, назначаются ведомством иностранных дел с уведомлением страны пребывания. При этом назначаемому консулу выдается специальное удостоверение о его полномочиях – консульский патент. Консульский патент выдается главой государства, главой правительства или министром иностранных дел представляемого государства. В Российской Федерации выдача консульского патента производится МИД РФ.

Страна, принимающая консула, выдает ему специальное разрешение на исполнение обязанностей консула – консульскую экзекватуру. С момента ее получения начинается деятельность консула.

Заведующий консульским отделом при дипломатическом представительстве не нуждается в получении консульского патента и консульской экзекватуры. Его назначение происходит в порядке, установленном для дипломатического персонала.

Штат консульских учреждений состоит из консульских должностных лиц, административно-технического и обслуживающего персонала.

Консульские функции. Их условно можно разделить на две категории. К первой относятся аналогичные или близкие функциям дипломатических представительств (имеются, естественно, различия в масштабах деятельности). Это защита интересов представляемого государства, его граждан и юридических лиц; содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между государствами; выяснение всеми законными путями условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них своему правительству.

Вторая категория охватывает собственно консульские вопросы:

выдачу паспортов гражданам представляемого государства и виз (иных документов) лицам, выезжающим в представляемое государство;

оказание помощи и содействия гражданам и организациям представляемого государства, обеспечение надлежащего представительства своих граждан в судебных и иных учреждениях государства пребывания;

оказание помощи судам и самолетам, зарегистрированным в представляемом государстве, и их экипажам;

выполнение обязанностей нотариуса, регистратора актов гражданского состояния и некоторых функций административного характера.

Перечень названных и ряда других функций, содержащихся в Венской конвенции о консульских сношениях, дополняется в двусторонних консульских конвенциях, а также применительно к консульским учреждениям Российской Федерации в Консульском уставе СССР 1976 г., основные положения которого сохраняют силу и значение. Здесь, в частности, названы такие функции, как учет постоянно проживающих и временно находящихся в консульском округе граждан РФ, включая их воинский учет; подготовка материалов по вопросам гражданства; действия в рамках законов государства пребывания и консульских конвенций в отношении граждан, находящихся под арестом, задержанных, лишенных свободы в иной форме или отбывающих наказание (см. § 6 гл. 15).

Привилегии и иммунитеты консульских учреждений. Нормы, касающиеся консульских привилегий и иммунитетов, содержатся в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., в двусторонних консульских конвенциях. В Российской Федерации эти вопросы регламентируются также Положением о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г.

Помещения, занимаемые консульскими учреждениями, включая резиденцию их главы, пользуются неприкосновенностью. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 31 Венской конвенции о консульских сношениях власти государства пребывания могут вступать в помещения представительства "в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты".

Архивы, документы и официальная переписка консульского учреждения неприкосновенны.

Связь консульского учреждения со своим правительством и дипломатическим представительством своей страны на территории государства пребывания осуществляется на тех же условиях и теми же средствами, что и дипломатического представительства.

Консульское учреждение освобождается на основе взаимности от всех общегосударственных и местных налогов и сборов.

Консульскому учреждению разрешается ввоз с освобождением от таможенных пошлин предметов, предназначенных для служебного пользования, включая транспортные средства.

На помещении консульского учреждения вывешивается флаг и, устанавливается эмблема представляемого государства.

Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц. Вопрос о характере иммунитетов главы консульства и других консульских должностных лиц решается не единообразно. Широкое распространение получили нормы, предусматривающие ограниченное (функциональное) освобождение указанных лиц от юрисдикции государства пребывания: они не подлежат юрисдикции в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций, т. е. в том, что касается служебной деятельности. В ст. 41 Венской конвенции о консульских сношениях сформулирована норма, которая гласит: "1. Консульские должностные лица не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению, иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений. 2. За исключением случаев, указанных в п. 1 настоящей статьи, консульские должностные лица не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат никаким другим формам ограничения личной свободы, иначе как во исполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу".

Следует иметь в виду то обстоятельство, что данное положение неоднозначно отражено в двусторонних консульских конвенциях. Некоторые из них особо регламентируют статус главы консульского учреждения, предоставляя ему иммунитеты, аналогичные иммунитетам дипломатических агентов. В ряде конвенций все консульские должностные лица приравниваются по характеру иммунитетов и привилегий к дипломатическим агентам. Однако в большинстве двусторонних консульских конвенций воспроизводятся основные положения ст. 41 Венской конвенции о консульских сношениях.

Консульские должностные лица, включая главу консульского представительства, могут быть приглашены для дачи свидетельских показаний, кроме показаний по вопросам, связанным с выполнением ими служебных функций. Однако в случае отказа к ним не могут применяться меры принуждения или наказания. В ряде двусторонних консульских конвенций этот вопрос решен таким же образом, как в Венской конвенции о дипломатических сношениях.

§ 6. Торговые представительства

Торговые представительства — это зарубежные органы государства, осуществляющие внешнеторговую деятельность на государственном уровне.

Юридическое положение торговых представительств определяется как национальным законодательством, так и международными договорами. На торгпредство распространяется действие норм Венской конвенции о дипломатических сношениях, ибо оно рассматривается как составная часть дипломатического представительства, и его персонал входит в состав дипломатического персонала.

Функции торговых представительств: а) представляют интересы государства в области внешней торговли и содействуют развитию торговых отношений с зарубежными странами;

б) производят различные операции по внешней торговле; в) выдают разрешения на совершение в стране пребывания действий по внешней торговле государственными предприятиями, а также утверждают сделки по внешней торговле; изучают общие экономические условия и торговую конъюнктуру страны пребывания и т. д.

По обязательствам торгпредства несет ответственность государство. В качестве ответчика торгпредство может выступать перед иностранными судебными органами лишь по спорам, вытекающим из торговых сделок, заключенных торговым представительством, и притом только в тех государствах, в которых Правительство РФ выразило согласие на подчинение торгпредства местному суду по указанным спорам.

§ 7. Постоянные представительства при международных организациях

При международных межправительственных организациях создаются постоянные представительства государств-членов.

Вопросы статуса и деятельности постоянных представительств при международных организациях регулирует Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. Согласно ст. 6 Конвенции, функции постоянного представительства состоят: в обеспечении представительства посылающего государства при организации и участии в ее деятельности, в ведении переговоров с организацией и защите интересов посылающего государства по отношению к организации, а также в выяснении осуществляемой в организации деятельности и сообщении о ней своему правительству.

Посылающее государство может по своему усмотрению назначить сотрудников своих представительств и делегаций. Глава представительства обычно уполномочивается правительством своего государства и к нему неприменимы такие процедуры, как запрос агремана и аккредитование в государстве пребывания.

Согласно ст. 28 Конвенции, личность главы представительства и членов дипломатического персонала представительства, а также их частные резиденции неприкосновенны.

Эти лица не подлежат аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к ним с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения посягательств на их личность, а также преследовать в судебном порядке и наказывать лиц, совершающих такие посягательства.

Глава представительства и члены дипломатического персонала представительства пользуются иммунитетом от уголовной юрисдикции государства пребывания и, кроме ряда случаев, от гражданской и административной юрисдикции. Они не обязаны давать показания в качестве свидетелей. Они пользуются привилегиями, аналогичными привилегиям сотрудников дипломатических представительств.

§ 8. Специальные миссии

Специальная миссия включает представителей, направляемых одним государством в другое для выполнения конкретных задач, определяемых по соглашению между данными государствами.

Специальные миссии отличаются многообразием их форм и видов. В последнее время в практике международных отношений широкое применение получила практика передачи посланий через личных представителей глав государств. В Российской Федерации существуют специальные послы по особым поручениям.

Полномочия главе специальной миссии даются за подписью главы государства, главы правительства или министра иностранных дел. В состав делегации входят члены, советники и эксперты. Представители посылающего государства в специальной миссии и члены ее дипломатического персонала в принципе должны быть гражданами посылающего государства. На территории иностранных государств им предоставляются дипломатические привилегии и иммунитеты.

§ 9. Международные конференции

Из перечисленных выше (см". § 1) форм дипломатической деятельности особого внимания заслуживают международные межправительственные конференции как временные коллективные органы государств-участников, созываемые для обсуждения и решения согласованных задач, имеющие определенную организационную структуру и компетенцию, закрепленные в правилах процедуры. Термином "международные конференции" охватываются не только формы дипломатической деятельности, которые именуются конференциями, но и совещания, встречи и т. п.

За последнее столетие наибольшую известность приобрели: Гаагские конференции мира 1899 и 1907 гг., Версальская конференция 1919 г., Конференция Объединенных Наций по международной организации в Сан-Франциско 1945 г., Парижская мирная конференция 1946 г., Венская конференция по праву международных договоров 1968 г., Конференции ООН по морскому праву 1958, 1960, 1973 гг., Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), проходившее в течение 1973 г. в разных формах (встречи на высшем уровне, встречи представителей государств, конференции по мерам укрепления доверия, конференции по человеческому измерению).

В период второй мировой войны состоялись три конференции руководителей СССР, США, Великобритании – Тегеранская 1943 г., Крымская (Ялтинская) 1945 г. и Потсдамская 1945 г., которые сыграли выдающуюся роль в укреплении боевого и политического сотрудничества стран антигитлеровской коалиции в совместной борьбе с фашизмом.

Наиболее распространенными являются конференции *ad hoc**, созываемые либо государствами-инициаторами, либо в рамках и под эгидой межправительственных организаций. Такие конференции проводятся для решения следующих проблем:

1) заключение мирного договора – мирные конференции (например, Парижская мирная конференция 1919 г., Парижская мирная конференция 1946 г.); 2) создание международной организации (Конференция Объединенных Наций по международной организации в Сан-Франциско 1945 г., III Конференция глав государств и правительств независимых стран Африки в Аддис-Абебе 1963 г., провозгласившая создание Организации африканского единства (ОАЕ); 3) принятие совместного заявления (Тегеранская конференция по правам человека 1968 г., Стокгольмская конференция по вопросам охраны окружающей среды 1972 г.); 4) разработка и принятие договоров и конвенций по различным специальным вопросам (Женевская дипломатическая конференция 1949 г., Венская дипломатическая конференция 1961 г. по дипломатическому праву, конференция ООН по морскому праву 1958, 1960, 1973 гг., конференции ООН " по исследованию и использованию космического пространства, в мирных целях 1968, 1982 гг. и др.).

* Для данного случая, для определенной цели.

Получила распространение практика проведения специальных конференций для рассмотрения хода исполнения международных договоров (например, согласно ст. VIII Договора о нераспространении ядерного оружия через каждые пять лет после вступления Договора в силу в Женеве созывается Конференция участников договора для рассмотрения того, как действует настоящий Договор).

Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран в отличие от конференции *ad hoc* проводятся с 1970 г. периодически с интервалом в три года и представляют высший форум движения неприсоединения.

Согласование порядка проведения конференции происходит на предварительных встречах. Здесь же вырабатываются правила процедуры конференции. Если конференция созывается под эгидой межправительственной организации, то в соответствующих резолюциях организации фиксируются время и место ее созыва.

Правила процедуры вырабатываются каждый раз, ибо каких-либо единых требований в практике международных отношений по проведению международных конференций нет. Эти правила принимаются от имени делегаций, участвующих в конференции, и представляют собой, таким образом, юридический документ, регламентирующий: порядок утверждения повестки дня; выборы руководящих органов конференции; порядок образования вспомогательных органов – комитетов, рабочих групп, избрание их председателей и докладчиков; порядок формирования и обязанности секретариата конференции; полномочия председателя; необходимый кворум для начала работы; очередность выступлений; порядок внесения предложений и поправок; порядок проведения голосования; условия участия наблюдателей; рабочие и официальные языки конференции.

Порядок голосования оговаривается правилами процедуры применительно для каждой конференции. Каждая делегация обычно имеет один голос. По просьбе любой делегации голосование может быть поименным, при этом голос каждого представителя, участвующего в голосовании, заносится в протокол.

Согласно некоторым правилам процедуры для принятия решения необходимо 2/3 от числа присутствующих и принимающих участие в голосовании. Например, правило 39 III Конференции ООН по морскому праву предусматривало: "Решения Конференции по всем вопросам существа, включая утверждение текста Конвенции о морском праве в целом, принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании представителей, при условии что такое большинство включает в себя по крайней мере большинство государств, участвующих в этой сессии Конференции". Вместе с тем на некоторых конференциях принимаются правила консенсуса (СБСЕ). Иногда применяют комбинированный способ: одни решения принимаются традиционным способом методом проведения голосования, другие на основе консенсуса (правила 37, 39 III Конференции ООН по морскому праву 1973 г.).

Правилами процедуры определяются языки, используемые на конференции. Обычно они делятся на официальные (на которых издаются все официальные решения конференции) и рабочие (на которых ведутся протоколы).

Делегаты конференции как представители государств должны обладать всеми необходимыми возможностями для выполнения своих задач. Поэтому сложилось правило предоставления главам и членам делегаций иммунитетов и привилегий, которые установлены для глав и сотрудников дипломатических представительств.

Руководящих должностных лиц избирают из состава делегаций. К ним относятся: председатель (как правило, представитель государства, на территории которого проходит конференция, или страны-инициатора), заместители председателя, генеральный докладчик; председатель, заместитель председателя и докладчик каждого комитета; председатель редакционного комитета и другие должностные лица. Иногда создается генеральный комитет, который оказывает помощь председателю в общем руководстве работой конференции. Известны случаи, когда конференцию возглавляли несколько председателей. Так было, например, в Сан-Франциско на Конференции Объединенных Наций 1945 г., председателями которой были избраны руководители делегаций четырех государств, выступивших в качестве инициаторов созыва этой конференции (приглашающих держав), СССР, США, Великобритании, Китая.

Работа конференции проходит в виде пленарных заседаний и заседаний комитетов и рабочих групп. Организационно-технические вопросы решаются секретариатом.

Конференция завершается либо принятием согласованного текста международного договора, если таковой была ее цель (нередко принятый договор в тот же день открывается для подписания государствами участниками конференции), либо одобрением итогового документа в виде заключительного акта (Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе), протокола (Протокол Берлинской (Потсдамской) конференции трех великих держав), декларации и резолюции (например, Тегеранская конференция 1968 г. по правам человека приняла 29 резолюций, содержащих различного рода просьбы, предложения, призывы и рекомендации, обращенные к государствам и межправительственным организациям), которые подписываются главами делегаций, в зависимости от значимости принимаемого документа.

Эти акты, как правило, имеют рекомендательный характер, однако известны и такие документы конференции, которые содержат и нормативные положения, обязательные для государств (см. § 4 гл. 5).

Литература

- Ашавский Б. М. Межправительственные конференции. М.,
Блищенко И. П. Дипломатическое право. М., 1990.
Бобылев Г. В, Зубков Н. Г. Основы консульской службы. М., 1986.
Богданов О. В. Иммуниет представителей государств при ООН // Сов. ежегодник международного права. 1973. М., 1975.
Ганюшкин Б. В. Дипломатическое право международных организаций. М.,1972.
Ковалев А. Г. Азбука дипломатии. М., 1988.
Ковалев А. А. Привилегии и иммунитеты в современном международном праве, М.,1986.
Кузнецов С. А. Представители государств в международных организациях. М.,1980.
Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет. М. Л., 1949.
Петренко Н. И. Основы консульского права. М., 1986.
Сандровский К. К. Право внешних сношений. Киев, 1986.

Глава 14

Право международных организаций

§ 1. Понятие, источники

Поскольку данная отрасль международного права соотносится с теми организациями, которые являются формой сотрудничества государств и имеют межгосударственный (межправительственный) характер, право международных организаций можно определить как совокупность международно-правовых норм, регламентирующих статус межгосударственных (межправительственных) организаций и объединений, их субъектный состав, структуру, полномочия и порядок деятельности органов, юридическую силу их актов.

Впервые сам термин "международная межправительственная организация" был применен к Международному институту унификации частного права в его Уставе, принятом 15 марта 1940 г.

Комплексного правового акта, ориентированного на регламентацию статуса и деятельности всех международных организаций, нет. Один из аспектов статуса организаций затрагивается в Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, принятой в 1975 г., ратифицированной СССР в 1978 г., но до сих пор не вступившей в силу. Определенное значение для данной отрасли имеет еще один общий многосторонний акт, уже рассмотренный в гл. 9, – Венская конвенция о Праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, принятая в 1986 г.

Каждая международная организация имеет собственный учредительный акт, разработанный и принятый государствами-учредителями в виде международного договора, именуемого, как правило, уставом. Таковы Устав Организации Объединенных Наций 1945 г., Устав Международной организации труда 1919/1946 гг., Устав Всемирной организации здравоохранения 1946 г., Устав Организации африканского единства 1963 г., Устав Содружества Независимых Государств 1993 г. и др. В некоторых случаях в качестве учредительных актов применяются конвенции, в числе которых Конвенция Всемирной метеорологической организации 1947 г., Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности, 1967 г.

К любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, применяется Венская конвенция о праве международных договоров (ст. 5 этой Конвенции).

Учредительный акт характеризует правосубъектность международной организации, имея в виду ее производное и функциональное состояние (см. гл. 2).

В учредительном акте фиксируются цели и задачи организации, ее организационная структура, полномочия и порядок деятельности ее органов, решаются административные, бюджетные и иные вопросы. Важное место в акте занимают нормы о членстве о первоначальных членах, порядке приема новых членов, возможности санкционных мер, вплоть до исключения из организации. Регламентация иммунитетов и привилегий организации либо является составной частью учредительного акта, либо осуществляется путем принятия специального акта (например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций).

К категории источников права международных организаций относятся договоры, заключаемые от имени каждой организации с правительством государства, на территории которого размещена ее штаб-квартира. В договорах регламентируются отношения организации и принимающего правительства, их взаимные права и обязанности. Таковы, например, Соглашение между ООН и Правительством США от 26 июня 1947 г. относительно местопребывания центральных учреждений ООН, Соглашение между Республикой Беларусь и Содружеством Независимых Государств от 13 июня 1994 г. об условиях пребывания Исполнительного секретариата СНГ на территории Республики Беларусь.

Известны также договоры между организациями и правительствами государств, в которых создаются представительства той или иной организации и (или) осуществляются определенные виды деятельности. Так, 15 июня 1993 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Организацией Объединенных Наций об учреждении в Российской Федерации Объединенного представительства ООН.

§ 2. Виды международных организаций

Международные организации можно подразделить на всемирные, универсальные организации, цели и задачи которых имеют значение для всех или большинства государств, для международного сообщества в целом и которые поэтому характеризуются универсальным членством, и иные организации, которые представляют интерес для определенной группы государств, что обуславливает их ограниченный состав.

К первой категории относятся Организация Объединенных Наций (ООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и другие организации системы ООН (ее специализированные учреждения), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международная организация гражданской обороны и др.

Среди организаций второй категории принято выделять региональные международные организации, в которые объединяются государства, находящиеся в пределах какого-либо района и взаимодействующие с учетом их групповых интересов. Таковы

Организация африканского единства, Европейский Союз, Содружество Независимых Государств, с 1955 по 1991 г. - Организация Варшавского Договора.

К этой же категории можно отнести организации, не имеющие универсального значения, но выходящие по своим интересам и составу за региональные рамки. Здесь принимаются во внимание групповые политические, экономические, социальные потребности. Назовем Организацию экономического сотрудничества и развития в составе 24 государств различных районов земного шара, Организацию исламской конференции, охватывающую около 50 государств, в которых господствующей либо преобладающей религией является мусульманство, а также действовавший в 1949 г. Совет Экономической Взаимопомощи, объединявший 10 государств существовавшего тогда социалистического содружества (СССР, государства Восточной Европы, Монголия, Вьетнам, Куба).

Классификация организаций возможна и по такому признаку, как объем и характер их полномочий. Соответственно выделяются организации общей компетенции (ООН, Организация африканского единства, Содружество Независимых Государств, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе) и специальной компетенции (Международная организация гражданской авиации, Всемирная торговая организация, заменившая в 1994 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле, Международный валютный фонд, Всемирный почтовый союз и т. д.).

Статус международной организации с соответствующей правосубъектностью имеют и некоторые межгосударственные институты, именуемые не организациями, а органами, комитетами. Таков учрежденный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Международный орган по морскому дну (рабочее название – Орган), членами которого являются все государства – участники Конвенции. Этот Орган, согласно ч. 1 ст. 157 Конвенции, является организацией, через посредство которой государства организуют и контролируют деятельность в районе морского дна, особенно в целях управления его ресурсами.

В соответствии с Конвенцией о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана 1992 г. создана Комиссия по анадромным рыбам северной части Тихого океана в качестве международной организации, содействующей сохранению запасов анадромных видов в конвенционном районе.

Специальной разновидностью международных организаций являются межведомственные организации. При создании таких организаций и в процессе их деятельности соответствующие министерства и иные ведомства осуществляют полномочия органов государства в пределах внутригосударственных правовых норм. При этом решение вопроса об участии в той или иной организации относится к компетенции правительства, а все последующие контакты с органами организации осуществляются через соответствующее ведомство.

На межведомственной основе строится деятельность Международной организации уголовной полиции (Интерпола), членами которой, согласно Уставу, считаются компетентные полицейские органы, обладающие полномочиями от имени своих государств (о статусе и функциях Интерпола см. гл. 15).

В феврале 1993 г. было принято постановление Правительства РФ "О вступлении Российской Федерации в Международную организацию гражданской обороны". С учетом ее межведомственного характера функции головного координирующего ведомства по участию в этой организации, включая представительство в ее органах, были возложены на Государственный комитет РФ (ныне Министерство РФ) по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; ему было поручено оформить вступление Российской Федерации в данную организацию.

§ 3. Юридическая природа международной организации

Международная межправительственная организация, как отмечено в главе "Субъекты международного права", обладает производной и функциональной правосубъектностью и характеризуется следующими признаками.

Во-первых, она создается государствами, фиксирующими свое намерение в учредительном акте Уставе как специальной разновидности международного договора.

Во-вторых, она существует и действует в рамках учредительного акта, определяющего ее статус и полномочия, что придает ее правоспособности, правам и обязанностям функциональный характер.

В-третьих, она является постоянно действующим объединением, что проявляется в ее стабильной структуре, в системе ее постоянных органов.

В-четвертых, она основана на принципе суверенного равенства государств-членов, при этом членство в организации подчинено определенным правилам, характеризующим участие государств в деятельности ее органов и представительство государств при организации.

В-пятых, государства связаны резолюциями органов организации в пределах их компетенции и в соответствии с установленной юридической силой этих резолюций.

В-шестых, каждая международная организация обладает совокупностью прав, свойственных юридическому лицу. Эти права фиксируются в учредительном акте организации либо в специальной конвенции и реализуются с учетом национального законодательства государства, на территории которого организация выполняет свои функции. В качестве юридического лица она компетентна вступать в гражданско-правовые сделки (заключать договоры), приобретать имущество, владеть и распоряжаться им, возбуждать дела в суде и арбитраже и быть стороной в судебном процессе.

В-седьмых, международной организации принадлежат привилегии и иммунитеты, обеспечивающие ее нормальную деятельность и признаваемые как в месте размещения ее штаб-квартиры, так и в любом государстве при осуществлении ее функций.

Внутреннее право международных организаций. Этот термин используется для обозначения норм, создаваемых в каждой организации для регулирования внутриорганизационного механизма и тех отношений, которые складываются между органами, должностными лицами и иными сотрудниками организации. Важнейший компонент этого права составляют правила процедуры органов.

Существенное с правовой точки зрения значение имеют нормы о статусе лиц, входящих в состав персонала организации. Избранные или назначенные высокие должностные лица, а также заключившие контракт сотрудники принадлежат к международной гражданской службе и в течение срока полномочий не должны получать указаний от своих правительств и подвергаться их влиянию при исполнении своих обязанностей. Они ответственны только перед организацией и ее высшим должностным лицом – генеральным секретарем или директором. По окончании срока службы им обеспечивается выплата пенсий из фонда организации.

§ 4. Организация Объединенных Наций: Устав, цели и принципы, членство

Создание ООН. Организация Объединенных Наций – это универсальная международная организация, созданная в момент завершения второй мировой войны, в условиях разгрома фашизма, благодаря совместной борьбе стран антигитлеровской коалиции при решающей роли Советского Союза. При создании ООН был учтен отрицательный опыт Лиги Наций, существовавшей в период между двумя мировыми войнами, были отброшены те антидемократические черты, которые характеризовали структуру и деятельность Лиги Наций.

Инициаторами Организации Объединенных Наций явились Советский Союз, Соединенные Штаты Америки и Великобритания, причем особое значение имели усилия советской дипломатии. По словам С. Б. Крылова, участника всех подготовительных совещаний по выработке Устава ООН, "местом рождения Организации Объединенных Наций явилась Москва", так как именно здесь, на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании, в октябре 1943 г. была принята Декларация по вопросу о всеобщей безопасности, предусматривавшая тесное сотрудничество Объединенных Наций как в ведении войны против фашизма, так и в обеспечении послевоенной безопасности. Декларация содержала тезис о необходимости учреждения всеобщей международной организации для поддержания мира и безопасности, основанной на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств. Существенное значение в процессе создания ООН имели решения Тегеранской (ноябрь – декабрь 1943 г.) и Крымской (февраль 1945 г.) конференций глав правительств СССР, США и Великобритании.

Устав ООН. Основные положения Устава были выработаны на конференции представителей СССР, США, Великобритании, а также Китая, состоявшейся в августе – октябре 1944 г. в Вашингтоне, в старинной городской усадьбе Думбартон-Окс. Здесь были определены название Организации, структура ее Устава, цели и принципы, вопросы правового положения органов и т. д. Но некоторые важные вопросы (о первоначальных членах Организации, о процедуре голосования в Совете Безопасности) были урегулированы позднее на Крымской конференции руководителей трех держав. Окончательный текст Устава был согласован на Конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско (апрель – июнь 1945 г.) с участием представителей 50 государств, причем СССР, США, Великобритания и Китай выступали как приглашающие державы.

Торжественная церемония подписания Устава состоялась 26 июня 1945 г. Устав подлежал ратификации подписавшими его государствами в соответствии с их конституционной процедурой. Ратификационные грамоты сдавались на хранение Правительству США, выполнявшему функцию депозитария. Предусматривалось, что Устав вступит в силу после сдачи на хранение ратификационных грамот Советским Союзом, Соединенными Штатами Америки, Великобританией, Китаем и Францией, т. е. государствами, получившими статус постоянных членов Совета Безопасности, и большинством других государств, подписавших Устав. Таким днем явилось 24 октября 1945 г. Дата вступления в силу Устава ООН считается днем учреждения Организации Объединенных Наций и отмечается ежегодно как День Объединенных Наций.

января 1946 г. в Лондоне, в Вестминстерском дворце, открылась первая сессия Генеральной Ассамблеи ООН, а спустя неделю там же собрался на первое заседание Совет Безопасности ООН. 1 февраля был избран первый Генеральный секретарь ООН, им стал Трюгве Ли (Норвегия). В последующем деятельность главных органов Организации (кроме Международного Суда) проводилась преимущественно в ее штаб-квартире в Нью-Йорке.

Устав Организации Объединенных Наций состоит из преамбулы и 19 глав, охватывающих 111 статей. Неотъемлемой частью Устава ООН считается Статут Международного Суда.

В преамбуле и гл. I провозглашаются цели и принципы Организации Объединенных Наций. Глава II регламентирует вопросы членства в Организации. Последующие главы определяют структуру, компетенцию и порядок функционирования главных органов ООН (так, в гл. IV – VII говорится о правовом положении и деятельности Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, в гл. XV – о Секретариате ООН). В Уставе имеются также главы, посвященные региональным соглашениям, международному экономическому и социальному сотрудничеству, самоуправляющимся территориям и системе опеки.

Предусмотрена возможность изменения Устава. Следует отметить, что различаются поправки к Уставу (ст. 108) и пересмотр Устава (ст. 109). Поправки, т. е. изменения отдельных положений Устава, имеющие частный характер, принимаются Генеральной Ассамблеей ООН двумя третями голосов членов и вступают в силу для всех членов Организации после их ратификации двумя третями членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности. Следовательно, без согласия любого из постоянных членов Совета Безопасности (СССР, США, Великобритания, Франция, КНР) никакая поправка к Уставу не приобретает юридической силы.

Вместе с тем вступившие в силу поправки обязательны и для тех государств, которые либо не голосовали за ту или иную поправку, либо, проголосовав за поправку, еще не ратифицировали соответствующий документ. Генеральная Ассамблея принимала поправки к отдельным статьям Устава на XVIII, XX и XXVI сессиях в 1963, 1965 и 1971 гг. Все эти поправки связаны с расширением состава двух органов ООН: Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета (ст. 23, 27, 61 и 109, причем ст. 61 изменялась дважды).

Для пересмотра Устава требуется созыв Генеральной конференции членов Организации, что допускается только по решению или при согласии двух третей членов Генеральной Ассамблеи и девяти (из пятнадцати) членов Совета Безопасности. Решение об изменении Устава, принятое Генеральной конференцией (двумя третями участников), вступает в силу только при условии его ратификации двумя третями членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности. Таким образом, и в данном случае изменение Устава обусловлено согласием всех пяти постоянных членов Совета Безопасности.

Стабильность Устава как основополагающего документа ООН ни в коей мере не означает неизменности правового положения и функций Организации. Напротив, по мере прогрессивного развития международных отношений и международного права, усиления универсального характера ООН и демократических тенденций в ее деятельности происходит постоянное обогащение ее структуры, компетенции и форм функционирования ее органов. Но такое обогащение базируется на нормах Устава, на неукоснительном соблюдении его целей и принципов.

Цели и принципы ООН. В соответствии со ст. 1 Устава Организация Объединенных Наций преследует следующие цели:

1) поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру, а также 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; 2) развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира; 3) осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии; 4) быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Согласно ст. 2 Устава для достижения указанных целей Организация и ее члены действуют в соответствии со следующими принципами:

1) суверенное равенство всех членов Организации;

- 2) добросовестное выполнение принятых на себя обязательств;
- 3) разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность;
- 4) воздержание в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, не совместимым с целями ООН;
- 5) оказание ООН ее членами всемерной помощи во всех предпринимаемых ею в соответствии с Уставом действиях;
- 6) обеспечение того, чтобы государства, не являющиеся членами ООН, действовали в соответствии с принципами Устава;
- 7) невмешательство ООН в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства.

Важнейшее значение для оценки юридической природы ООН как организации межгосударственного сотрудничества и как субъекта международного права имеет принцип суверенного равенства ее членов.

Организация Объединенных Наций, выполняя свои функции, вступает через соответствующие органы в определенные правоотношения с государствами-членами, а при известных обстоятельствах и с другими государствами, не являющимися членами ООН, а также международными организациями.

Членство в Организации. Членами Организации Объединенных Наций являются суверенные государства. По процедуре оформления членства в Организации различаются первоначальные и вновь принятые члены.

Первоначальными членами считаются те государства, которые принимали участие в учредительной конференции в Сан-Франциско в 1945 г., подписали и ратифицировали Устав ООН.

Порядок приема новых членов в Организацию определен в ст. 4 Устава ООН, а также правилами процедуры Генеральной Ассамблеи и правилами процедуры Совета Безопасности.

Согласно ст. 4 Устава, прием в члены ООН открыт для всех миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять.

В соответствии с правилами процедуры государство, желающее стать членом ООН, подает заявление Генеральному секретарю ООН.

Прием производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности. Первоначально заявление рассматривается учрежденным при Совете Безопасности комитетом по приему новых членов, который представляет Совету доклад со своими выводами. Рекомендация Совета Безопасности о приеме считается действительной, если за нее проголосовали не менее девяти членов Совета, включая всех постоянных членов. На сессии Генеральной Ассамблеи решение о приеме выносится большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи.

По данным на 1 декабря 1997 г. членами ООН являются 185 государств.

Вопрос о членстве новых государств, являвшихся союзными республиками в составе СССР, был решен следующим образом. При создании Содружества Независимых Государств была достигнута общая договоренность о поддержке России в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности. На этом основании 24 декабря 1991 г. Президент России направил Генеральному секретарю ООН послание с информацией о том, что членство Союза ССР в ООН продолжается Российской Федерацией, и с просьбой вместо названия "Союз Советских Социалистических Республик" использовать наименование "Российская Федерация", признав полномочия соответствующих представителей. Как было заявлено, РФ в полной мере сохраняет ответственность за все права и обязательства СССР в соответствии с Уставом ООН.

Остальные государства бывшие республики в составе СССР оформляли свое членство в ООН путем подачи заявлений о приеме согласно ст. 4 Устава. Такой порядок не распространялся на Украину и Республику Беларусь, являвшихся первоначальными членами ООН.

Государства члены ООН имеют при Организации свои постоянные представительства.

Исключение государства из ООН, согласно Уставу, может быть произведено за систематическое нарушение принципов, содержащихся в Уставе. Решение об этом принимается Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности. Возможность выхода государства из Организации не предусмотрена, но как бы презюмируется, поскольку ООН это добровольное объединение суверенных государств.

Наряду с членством в ООН сложился статус постоянных наблюдателей ряда государств, не являющихся членами ООН.

Правоспособность, привилегии и иммунитеты. Согласно ст. 104 Устава, Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого государства члена ООН "такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей".

Предусмотренная для ООН правоспособность охватывает проявления в ее деятельности как свойств субъекта международного права, так и элементов гражданской право- и дееспособности в качестве юридического лица по соответствующему национальному праву.

В Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (разд. 1) ООН характеризуется как юридическое лицо, правомочное заключать договоры, приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им, возбуждать дела в суде.

Устав (ст. 105) наделил ООН привилегиями и иммунитетами, необходимыми для достижения ее целей. Конкретизируя норму Устава, данная Конвенция определяет, что помещения ООН неприкосновенны, а ее имущество не подлежит обыску, конфискации и любой другой форме вмешательства.

Представители государств в органах ООН и должностные лица Организации также пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью ООН. В их числе иммунитет от ареста, задержания, судебной ответственности за действия, совершенные в качестве должностных лиц. Что же касается Генерального секретаря ООН и его помощников, то на них в полной мере распространяются дипломатические привилегии и иммунитеты.

Привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах ООН, а не для их личной выгоды. Поэтому Генеральный секретарь, как сказано в разд. 20 Конвенции, "имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций". В отношении Генерального секретаря право отказа от иммунитета принадлежит Совету Безопасности ООН.

В конце 1994 г. Генеральной Ассамблеей ООН принята и открыта для подписания Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала. Государства участники Конвенции обязались предусмотреть уголовную ответственность лиц, совершающих посягательства на персонал ООН, и обеспечить согласованные действия в борьбе с такими посягательствами.

Район Центральных учреждений ООН, размещенных в ее штаб-квартире в Нью-Йорке (в Манхэттене), в соответствии с соглашением между ООН и Правительством США находится "под контролем и властью" ООН и неприкосновенен. Федеральные чиновники и иные должностные лица США не должны вступать в пределы этого района для выполнения каких бы то ни было служебных обязанностей иначе, как с разрешения Генерального секретаря и на его условиях. Аналогичен порядок совершения в районе судебно-процессуальных действий.

ООН компетентна издавать правила, необходимые для успешного выполнения ее функций и действующие в районе Центральных учреждений.

Вместе с тем установлено, что за этими рамками в пределах района применяются федеральные и иные акты США, а совершаемые здесь деяния и заключаемые сделки подсудны федеральным и иным судам США, которые должны принимать во внимание правила ООН при рассмотрении таких дел. ООН должна препятствовать тому, чтобы этот район служил убежищем для лиц, укрывающихся от ареста по американским законам либо требуемых Правительством США для выдачи их другому государству.

Организация Объединенных Наций учреждает свои представительства в отдельных государствах. Их правовой статус можно показать на примере Объединенного представительства ООН в Российской Федерации, учрежденного в соответствии с Соглашением между Правительством РФ и ООН от 15 июня 1993 г. Это представительство конституировано как "организационное подразделение", через которое ООН оказывает содействие и осуществляет сотрудничество по программам в Российской Федерации. Оно представляет не только ООН, но и ее органы и фонды, в числе которых Управление комиссара ООН по делам беженцев, Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Программа ООН по контролю над наркотическими средствами.

Представительство сотрудничает с Правительством РФ в рамках программ, направленных на содействие экономическому развитию и социальному прогрессу и оказание гуманитарного содействия путем, в частности, проведения исследований, осуществления технического сотрудничества, подготовки персонала и распространения информации.

Статья III Соглашения характеризует "правосубъектность и правоспособность". ООН, ее органы, программы, фонды и Представительство правомочны: а) заключать договоры; б) приобретать движимое и недвижимое имущество и распоряжаться им;

с) возбуждать дела в суде. Определяя статус Представительства, Соглашение устанавливает, что его помещения, имущество и активы неприкосновенны, не подлежат обыску, конфискации, иной форме вмешательства. Компетентные органы РФ оказывают содействие в обеспечении безопасности и охраны Представительства. Его глава и старшие должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами наравне с дипломатами.

В Москве, как и во многих других столицах государств, функционирует Информационный центр ООН, который аккредитован при Министерстве иностранных дел России. Он является основным источником ознакомления федеральных государственных органов, должностных лиц, учебных заведений, научных учреждений, средств массовой информации и граждан с деятельностью ООН, ее официальными документами и другими материалами. Центр также предоставляет Секретариату ООН информацию о своих мероприятиях в России, посвященных Организации.

§ 5. Система органов ООН

В качестве главных органов Организации Объединенных Наций в ее Уставе названы Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Международный Суд, Суд по опеке, Секретариат. При необходимости возможно создание вспомогательных органов (ст., 7) Главные органы ООН характеризуются особым правовым статусом, их полномочия и взаимоотношения зафиксированы в Уставе ООН. Однако и по своему правовому положению, и по реальному значению названные в Уставе главные органы далеко не равнозначны. Центральное место в системе ООН занимают Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея.

Вспомогательные органы образуются в большинстве случаев по решению Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Экономического и Социального Совета, которые координируют их деятельность, заслушивают доклады, выносят свои рекомендации.

В современных условиях значительную работу проводят такие органы, как Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) во главе с Советом по торговле и развитию, Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО) во главе с Советом по промышленному развитию, Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) во главе с Советом управляющих и др.

Как правило, органы ООН состоят из государств – членов данной Организации либо из всех членов (Генеральная Ассамблея), либо из установленного числа членов (Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет, Комитет по мирному использованию космического пространства т. д.).

Каждое входящее в соответствующий орган государство представлено в нем назначаемым данным государством должностным лицом (представителем) или делегацией.

ООН имеет свой бюджет, формируемый из ежегодных взносов государств-членов; определенные взносы возложены также на те государства, не являющиеся членами ООН, которые участвуют в деятельности ее органов.

Правилами процедуры предусмотрены официальные и рабочие языки. Официальными языками ООН с момента создания Организации признаны пять языков: английский, французский, испанский, русский и китайский. На этих языках издаются основные документы Организации. Что же касается рабочих языков, на которых издаются все материалы Организации (включая стенографические отчеты) и на которые обязательно переводятся речи, произнесенные на любом официальном языке, то ими в течение ряда лет признавались только первые два из перечисленных – в Совете Безопасности, первые три – в Генеральной Ассамблее. На XXIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1968 г. было принято постановление о включении русского языка в число рабочих языков Ассамблеи; позднее русский язык был включен в число рабочих языков Совета Безопасности. С 1973 г. к категории официальных и рабочих языков Генеральной Ассамблеи отнесен арабский язык.

Генеральная Ассамблея. Она состоит из всех членов ООН. Каждое государство имеет на ее сессиях делегацию в количестве не более пяти представителей и пяти заместителей представителей; при этом делегация имеет один голос.

Компетенции Генеральной Ассамблеи подлежат любые вопросы или дела в пределах Устава (ст. 10). Она может рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе вопросы разоружения, обсуждать вопросы сотрудничества в политической, экономической, социальной, культурной областях, вопросы содействия осуществлению прав человека и основных свобод, вопросы прогрессивного развития и кодификации международного права, делать рекомендации членам Организации и (или) Совету Безопасности по любым таким вопросам или делам.

Генеральная Ассамблея уполномочена обсуждать любые относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности вопросы, поставленные перед ней каким-либо государством или Советом Безопасности, и делать соответствующие рекомендации. Любой такой вопрос, по которому необходимо предпринять действие, передается Ассамблеей Совету Безопасности до или после обсуждения. Статья 12 Устава содержит важную оговорку: когда Совет Безопасности выполняет возложенные на него Уставом функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся данного спора или ситуации, если об этом не запросит Совет Безопасности.

Генеральная Ассамблея рассматривает и утверждает бюджет ООН. Она избирает непостоянных членов Совета Безопасности, членов Экономического и Социального Совета, образует вспомогательные органы. По рекомендации Совета Безопасности Ассамблея решает вопросы приема и исключения из членов ООН, приостановления осуществления прав и привилегий членов ООН, назначает Генерального секретаря, параллельно с Советом Безопасности избирает членов Международного Суда.

Генеральная Ассамблея имеет сессионный порядок работы. Очередные сессии созываются ежегодно в третий вторник сентября и длятся три месяца. В течение 1946 г. состоялись 50 ежегодных сессий.

Специальные сессии созываются Генеральным секретарем по требованию Совета Безопасности или большинства членов Организации. Такие специальные сессии имеют особую нумерацию.

Генеральная Ассамблея имеет свои правила процедуры, утвержденные ею в 1947 г. и впоследствии изменявшиеся. Сессию Ассамблеи открывает председатель предыдущей сессии или глава соответствующей делегации. Прежде всего избираются председатель текущей сессии, 17 его заместителей, председатели семи главных комитетов. Ассамблея утверждает повестку дня сессии. Некоторые вопросы рассматриваются непосредственно на пленарных заседаниях, но большинство вопросов передается в главные комитеты Ассамблеи.

Существует семь главных комитетов Генеральной Ассамблеи: Первый комитет (политические вопросы и вопросы безопасности, включая разоружение); Специальный политический комитет (аналогичные вопросы); Второй комитет (экономические и финансовые вопросы); Третий комитет (социальные и гуманитарные вопросы и вопросы культуры); Четвертый комитет (вопросы опеки и самоуправляющихся территорий); Пятый комитет (административные и бюджетные вопросы); Шестой комитет (правовые вопросы). В каждом из комитетов представлены все члены Генеральной Ассамблеи.

На сессии создается Генеральный комитет из председателя Ассамблеи, его заместителей, председателей главных комитетов всего в составе 25 человек. Он предназначен для координации работы главных комитетов и оказания помощи председателю Ассамблеи в общем руководстве работой сессии. Обсудив переданные им вопросы, главные комитеты представляют соответствующие предложения на утверждение Генеральной Ассамблеи, ее пленарного заседания.

В целях осуществления своих функций Генеральная Ассамблея учреждает специальные комитеты и комиссии как на временной, так и на постоянной основе (Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, Комитет по взносам, Специальный комитет по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, Комитет по использованию космического пространства в мирных целях, Специальный комитет по операциям по поддержанию мира комитет 33-х, Специальный комитет для Всемирной конференции по разоружению, Комиссия международного права, Комиссия по праву международной торговли и др.).

Решения Генеральной Ассамблеи по важным вопросам принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов Ассамблеи (голоса воздержавшихся не учитываются). Такими вопросами являются изменение Устава, рекомендации - в отношении поддержания международного мира и безопасности, выборы непостоянных членов Совета Безопасности, выборы членов Экономического и Социального Совета, членов Международного Суда, назначение Генерального секретаря ООН, прием новых членов и исключение из Организации, вопросы, относящиеся к функционированию системы опеки, бюджетные вопросы.

Решения по другим вопросам, включая определение дополнительных категорий вопросов, которые подлежат решению большинства в две трети голосов, принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании.

Совет Безопасности. Он занимает особое место в системе главных органов ООН. Государства члены ООН для обеспечения быстрых и эффективных действий возложили на него главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и достигли согласия в том, что при исполнении обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени (ст. 24 Устава).

В отличие от Генеральной Ассамблеи, включающей всех членов Организации, Совет Безопасности имеет ограниченный состав. Количество его членов фиксируется в Уставе ООН (ст. 23), вследствие чего для изменения численного состава Совета необходимо внесение поправок в Устав.

Совет Безопасности состоит из 15 государств-членов (до 1965 г. состоял из 11 членов), при этом имеются постоянные и непостоянные члены.

Постоянными членами Совета, согласно ст. 23 Устава, являются пять государств: Советский Союз, Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция и Китай. В настоящее время место Союза ССР в Совете Безопасности занимает Российская Федерация (поправка, в Устав в связи с этим не вносилась).

Генеральная Ассамблея избирает десять других государств членов ООН в качестве непостоянных членов Совета Безопасности (до расширения состава было шесть непостоянных членов). Эти члены избираются на двухгодичный срок, причем ежегодно подлежат переизбранию пять государств. При избрании непостоянных членов уделяется должное внимание степени участия членов Организации в поддержании международного мира и безопасности, а также справедливому географическому распределению.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1963 г., предусмотревшей расширение состава Совета, места непостоянных членов распределяются следующим образом: от Африки и Азии членов, от Восточной Европы 1, от Латинской Америки , от Западной Европы и других государств* . Вместо выбывающих ввиду истечения двухгодичного срока непостоянных членов избираются государства того же географического района.

* Имеются в виду Канада, Австралия, Новая Зеландия.

Функции Совета Безопасности обусловлены его ролью в обеспечении международного мира и безопасности.

Согласно ст. 24 (п. 1), для обеспечения быстрых и эффективных действий ООН ее члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени.

Совет Безопасности 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.

Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает, какие меры следует предпринять для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Совет Безопасности определяет, согласно ст. 41 Устава, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и может потребовать от членов ООН применения этих мер, к которым относятся полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

В соответствии со ст. 25 Устава члены ООН взяли на себя обязательство подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их.

Действенность резолюций Совета Безопасности о санкциях обусловлена их выполнением государствами, в том числе с использованием внутригосударственных правовых средств. Начиная с 1963 г. в рамках ООН принимались предусмотренные Уставом меры в отношении Южно-Африканской Республики в связи с ее политикой апартеида. В течение всех лет применения санкций Правительство СССР, а затем Правительство РФ добросовестно выполняли решения ООН. Происшедшие в ЮАР в 1993 г. существенные изменения политической системы, постепенный отказ от апартеида обусловили прекращение ограничительных мер в отношении ЮАР. Резолюцией Совета Безопасности 919 от 25 мая 1994 г. санкции были отменены. Соответственно 12 июля 1994 г. Президент РФ подписал распоряжение, предписывающее всем государственным и иным учреждениям, предприятиям, фирмам, банкам, частным лицам, находящимся под юрисдикцией РФ, исходить в своей деятельности из указанной резолюции Совета Безопасности.

Если Совет Безопасности сочтет, что перечисленные в ст. 41 меры являются недостаточными для выполнения его решений, то он уполномочивается (ст. 42) предпринимать такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрацию, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов ООН.

В этих целях Совет Безопасности наделен правом формирования и применения вооруженных сил Организации Объединенных Наций для поддержания международного мира и безопасности. В соответствии со ст. 43 Устава все члены ООН обязаны предоставлять по требованию Совета Безопасности на установленный период необходимые национальные вооруженные силы в его распоряжение, а также иную необходимую помощь. Предоставление вооруженных сил должно осуществляться на основании особых соглашений между Советом Безопасности и соответствующими государствами. Соглашения фиксируют численность и род войск, их дислокацию, характер предоставляемых средств обслуживания*.

* В РФ действует Федеральный закон "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности".

Важное место в деятельности Совета Безопасности в современных условиях занимают операции по поддержанию мира (миротворческие акции).

Полномочия Совета Безопасности не затрагивают, согласно ст. 51, неотъемлемого права государств на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженного нападения, до тех пор пока Совет Безопасности не примет необходимых мер.

Совет Безопасности является постоянно действующим органом и организуется таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Каждый член Совета имеет своего постоянного представителя.

Каждый член Совета Безопасности имеет один голос. Решения Совета Безопасности по процедурным вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета. Особый порядок предусмотрен Уставом (п. 3 ст. 27) для принятия решений по существу, по вопросам непроцедурного характера. Такие решения считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета. В том случае, если хотя бы один из постоянных членов Совета голосует против, решение не принимается. Такое исключительное право постоянных членов Совета называется правом вето. Если же один или несколько постоянных членов воздерживаются либо не участвуют в голосовании, то решение, поддержанное девятью членами, считается принятым.

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Он создан для того, чтобы под руководством Генеральной Ассамблеи осуществлять международное сотрудничество в экономической и социальной областях.

ЭКОСОС состоит (с 1973 г.) из 54 государств — членов ООН. Члены ЭКОСОС избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года, причем ежегодно переизбирается одна треть состава.

Основные задачи Экономического и Социального Совета вытекают из положений ст. 55 Устава ООН, согласно которым Организация Объединенных Наций содействует повышению уровня жизни, полной занятости населения, экономическому и социальному прогрессу, разрешению международных проблем в экономической и социальной областях, а также в сфере здравоохранения, культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех.

Исключительно важным полномочием ЭКОСОС в соответствии со ст. 63 Устава является координация деятельности специализированных учреждений ООН. В соответствии с особыми соглашениями со специализированными учреждениями ЭКОСОС опосредует их связь с ООН. Координация деятельности специализированных учреждений осуществляется ЭКОСОС путем проведения консультаций с ними и предоставления им рекомендаций.

ЭКОСОС, согласно ст. 62 Устава ООН, уполномочен предпринимать исследования и составлять доклады по международным экономическим и социальным вопросам, а также в области культуры, образования, здравоохранения, уважения прав человека и делать по любому из этих вопросов рекомендации членам ООН, Генеральной Ассамблее и специализированным учреждениям.

Совет по опеке. В соответствии с Уставом Совет по опеке осуществлял функции ООН по отношению к территориям, которые охватывались международной системой опеки. Совет сыграл определенную роль в наблюдении за тем, как государства, под опекой которых находились такие территории, содействовали политическому, экономическому и социальному развитию в направлении к самоуправлению и независимости.

Международный Суд. Это главный судебный орган ООН, действующий в соответствии с Уставом ООН и Статутом Международного Суда. В его состав входят 15 судей, избираемых Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности. Компетенция Суда включает в себя разрешение споров между государствами, взявшими на себя обязательство выполнять его решения по конкретным делам, и разработку консультативных заключений по юридическим вопросам (см. § 2 гл. 10).

Секретариат ООН. Главная задача Секретариата заключается в обеспечении нормального, функционирования всего механизма Организации.

Секретариат состоит из Генерального секретаря и такого персонала, который может потребоваться для Организации (ст. 97 Устава). Общая численность сотрудников Секретариата достигает 16 тыс. человек. Сотрудники Секретариата признаются международными должностными лицами.

Согласно Уставу Генеральный секретарь является "главным административным должностным лицом Организации".

Полномочия Генерального секретаря являются главным образом исполнительно-распорядительными и связаны с реализацией решений Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и других органов ООН, а также с обслуживанием их деятельности. Вместе с тем ему предоставлено право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Он присутствует на заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, других органов ООН, а также участвует в работе различных международных конференций и совещаний.

Генеральный секретарь ООН назначается Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности сроком на 5 лет.

Генеральный секретарь назначает своих заместителей и других должностных лиц Секретариата, возглавляющих различные управления, департаменты и бюро. В числе основных подразделений Секретариата — департамент по политическим вопросам и делам Совета Безопасности, департамент по экономическим и социальным вопросам, управление по правовым вопросам, управление по обслуживанию конференций.

Устав ООН особо оговаривает, что при подборе персонала должны учитываться компетентность, добросовестность и географическое представительство, т. е. к работе в Секретариате должны привлекаться граждане различных государств — членов ООН.

§ 6. Специализированные учреждения ООН

Принято говорить о системе Организации Объединенных Наций, имея в виду как непосредственно Организацию со всеми ее главными органами и подведомственными им комитетами, комиссиями, центрами, программами, так и "примыкающие" к ООН и юридически с ней связанные международные организации.

Такие организации создаются на основе межправительственных соглашений и наделяются самостоятельными полномочиями в специальных областях деятельности. О функциональной ориентации можно судить по их наименованиям: Международная организация труда, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирная организация здравоохранения, Всемирная организация интеллектуальной собственности, Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация и т. д.

В соответствии со ст. 57 Устава ООН организации, облеченные определенной в их учредительных актах ответственностью в конкретных областях, "поставлены в связь" с ООН посредством соглашений, утверждаемых Генеральной Ассамблеей ООН.

Устав квалифицирует такие организации, как специализированные учреждения ООН. Их координация с ООН проявляется в консультациях, обмене информацией, в праве участвовать в заседаниях органов друг друга. В компетенции ООН давать рекомендации этим учреждениям, а также в установлении единой для ООН и ее специализированных учреждений унифицированной системы международной гражданской службы.

В настоящее время существуют 16 организаций, имеющих статус специализированных учреждений ООН. СССР был членом большинства этих учреждений. В мае 1992 г. было принято постановление Верховного Совета РФ о вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития.

Каждая такого рода организация как межгосударственное объединение обладает международной правосубъектностью в пределах полномочий, определенных Уставом или иным учредительным актом. Привилегии и иммунитеты, предусмотренные для ООН, применяются к соответствующей организации.

В состав специализированных учреждений наряду с государствами членами ООН могут входить и другие государства, но порядок их приема является более сложным. В некоторых случаях допускается ассоциированное членство несамоуправляющихся территорий.

Устав (иной учредительный акт) определяет организационную структуру и полномочия органов. Так, в рамках ЮНЕСКО функционируют Генеральная конференция, Исполнительный совет и Секретариат во главе с генеральным директором; в рамках Международной морской организации – Ассамблея, Совет, Комитеты и Секретариат во главе с Генеральным секретарем. Возможно учреждение в отдельных государствах представительств Организации. В 1989 г. между ЮНЕСКО и Правительством СССР было подписано Соглашение о создании и функционировании Бюро ЮНЕСКО в СССР (в настоящее время – в Российской Федерации). Директор Бюро является представителем ЮНЕСКО в Российской Федерации. В государствах-членах могут создаваться так называемые национальные сотрудничающие органы. В качестве примера можно назвать Комиссию по делам ЮНЕСКО, действующую в Российской Федерации.

Следует также отметить создание в 1993 г. Межведомственной комиссии по участию Российской Федерации в международных организациях системы ООН, которая наделена функциями координации.

§ 7. Региональные международные организации (общая характеристика)

Устав ООН (ст. 52) допускает существование "региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий", оговаривая при этом, что их деятельность должна быть совместимой с целями и принципами ООН. Устав обязывает своих членов с помощью соглашений или органов обеспечивать мирное разрешение местных споров и поддерживать контакты с Советом Безопасности, которому предоставлено право использовать такие организации для принудительных действий под его руководством.

Региональный статус имеют также отдельные общеполитические либо комплексные по своим функциям организации, которые обеспечивают сотрудничество государств, расположенных в пределах географического района, и заинтересованных в координации внешней политики, внешнеэкономических связей, социальных, культурных, правовых отношений.

Для признания организации региональной необходимо:

-) пространственное единство государств-членов, их размещение в пределах более или менее целостного региона;
-) пространственное ограничение целей, задач и действий государств-членов, т. е. соответствующая субъектному составу функциональная ориентация без притязаний на вмешательство в дела, выходящие за регионально-координационные рамки.

Именно таковы Европейский Союз, Совет Европы, Совет государств Балтийского моря, Организация африканского единства, Организация американских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии. Строго региональный характер имела Организация Варшавского Договора (ОВД), существовавшая в 1955 г. Ее членами были СССР и восточноевропейские государства. Цели и задачи ОВД были обусловлены потребностями обеспечения безопасности в Европе, а деятельность, за редким исключением, была ограничена европейскими проблемами. Особо отметим Содружество Независимых Государств, поскольку формирование этой региональной организации связано с таким необычным процессом, как поддержание взаимосвязей бывших республик СССР.

Одна из особенностей Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которой предшествовало Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), ее сложный состав. В формировании СБСЕ наряду с европейскими государствами участвовали Соединённые Штаты Америки и Канада. В настоящее время ОБСЕ объединяет все без исключения государства Европы, две североамериканские страны и все бывшие союзные республики СССР, в том числе среднеазиатские республики и Казахстан, что, очевидно, не разрушает европейской основы ОБСЕ, поскольку здесь учитываются реальные интересы и юридические аспекты правопреемства соответствующих государств.

Противоречивыми, с позиций регионального регулирования, являются черты Организации Североатлантического договора (НАТО). Сформированный в 1949 г. военно-политический блок объединил как государства Северной Америки (США, Канада), так и Западной Европы (Великобритания, Франция, Норвегия и др., позднее ФРГ, Испания); а затем и Юго-Восточной Европы. (Греция, а также Турция, большая часть территории которой находится в Азии). Применительно к первоначально намеченному региональному принципу обеспечения безопасности в Североатлантическом регионе следует отметить, что в последующем он был официально расширен за счет района Средиземного моря, а фактически стал охватывать и другие государства Европы (например, территорию бывшей Югославии) и район Ближнего Востока. Такие действия и прежде всего выходящие за рамки мандата Совета Безопасности ООН военные операции НАТО с односторонней направленностью противоречат принципам регионализма.

Российская Федерация, возражая против планов расширения НАТО за счет включения стран Восточной Европы (на первой стадии Польша, Чехии и Венгрии), а также стран Балтии, не отвергает возможности координации взаимных отношений в интересах поддержания мира и стабильности в Европе.

Позитивную роль в обеспечении координации стран членов НАТО и не входящих в этот блок государств могут сыграть Совет Евроатлантического партнерства и совместная программа "Партнерство во имя мира".

мая 1997 г. в Париже подписан основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора, определяющий механизм консультаций, а также совместного принятия решений и совместных действий. Создан Совместный постоянный совет Россия НАТО.

Судьба НАТО тесно соприкасается с состоянием и перспективами ОБСЕ. С позиций международного права недопустимы как противопоставление этих объединений, так и особенно попытки обеспечить НАТО доминирующую роль со ссылками на многолетние традиции и большую эффективность. Имея в виду, что основа ОБСЕ это все без исключения государства Европы и что в документах ОБСЕ определены четкие ориентиры его общеевропейской деятельности, целесообразна активизация ОБСЕ как главного межгосударственного механизма безопасности и сотрудничества в Европе с одновременными усилиями по совершенствованию НАТО как инструмента содействия ОБСЕ.

При штаб-квартире НАТО в Брюсселе аккредитировано Представительство Российской Федерации. Учреждена Межведомственная комиссия РФ по взаимодействию с НАТО и выполнению основополагающего акта.

§ 8. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

За двадцать лет существования Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) как международно-правовой институт от международной конференции механизма многосторонних межгосударственных переговоров и консультаций, проводимых в форме регулярных встреч, эволюционировало к международной организации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Как международная конференция СБСЕ проводилось в соответствии с традиционно сложившимися в практике подобных встреч правилами, а также собственными правилами процедуры. Важными элементами этой процедуры стали следующие положения: Совещание проводится "вне военных союзов"; государства участвуют в Совещании "в условиях полного равенства"; решения Совещания принимаются на основе консенсуса, который определяется "как отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу".

На Совещании первоначально были представлены 35 государств, в том числе 33 европейских, а также США и Канада.

В итоге встречи на высшем уровне в Хельсинки 30 июля – августа 1975 г. главы государств и правительств подписали Заключительный акт, включающий преамбулу и пять разделов: "Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе", "Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды", "Вопросы, относящиеся к безопасности и сотрудничеству в Средиземноморье", "Сотрудничество в гуманитарных и других областях", "Дальнейшие шаги после Совещания".

Важнейшей частью первого раздела стала "Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях", в которой воспроизведены и конкретизированы известные принципы Устава ООН; вместе с тем в ранг принципов возведены нормы о нерушимости границ, о территориальной целостности государств, об уважении прав человека и основных свобод, сформулированы положения, определяющие их содержание.

Это характеризует Заключительный акт как источник международного права.

Кроме того, в нем зафиксированы новые для международного права нормы о мерах укрепления доверия, к которым отнесены предварительные уведомления о военных учениях и передвижениях войск, о приглашении наблюдателей, об обмене военным персоналом, включая визиты военных делегаций.

В других разделах даны рекомендации относительно согласованных действий в различных сферах сотрудничества, в том числе юридически значимые положения, регламентирующие контакты между людьми, включая воссоединение семей и браки между гражданами различных государств, порядок распространения и обмена информацией, сотрудничество и обмены в области культуры, образования.

Государства-участники заявили о своей решимости "должным образом учитывать и выполнять положения Заключительного акта Совещания" и "продолжать многосторонний процесс, начатый Совещанием", в частности, путем проведения новых встреч на различных уровнях. К ним относятся Мадридская встреча 1980 г., Стокгольмская конференция "по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе" 1984 г., Венская встреча 1986 г., встречи на высшем уровне в Париже в ноябре 1990 г., в Хельсинки в июле 1992 г. и в Будапеште в декабре 1994 г., в Лиссабоне в 1996 г. В рамках Совещания состоялись три совещания так называемой Конференции по человеческому измерению СБСЕ (в том числе в Москве в 1991 г.), несколько встреч экспертов по мирному урегулированию споров.

Подписанный в итоге встречи в Париже 21 ноября 1990 г. акт "Парижская хартия для новой Европы", развивающий ее положения документ встречи в Хельсинки "Вызов времени перемен" от 10 июля 1992 г. и принятый на встрече в Праге 30 января 1992 г. документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ обозначили принципиально новую стадию в статусе и деятельности СБСЕ.

В Хельсинкском документе руководители государств заявили, что рассматривают СБСЕ "как региональное соглашение в том смысле, как об этом говорится в гл. VIII Устава Организации Объединенных Наций". Такой статус признан Генеральной Ассамблеей ООН, которая на 48-й сессии в 1993 г. предоставила СБСЕ официальный статус наблюдателя при ООН.

Принятый на встрече глав государств и правительств в Будапеште 5 декабря 1994 г. пакет документов – Политическая декларация "На пути к подлинному партнерству в новую эпоху" и Будапештские решения (в их числе "Укрепление СБСЕ", "Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности", "Человеческое измерение", "Экономическое измерение") – представляют собой юридическую основу перехода к новому этапу деятельности СБСЕ как международной организации. Термин "региональная организация" в официальных документах не применяется; вместе с тем, как сказано в одном из решений Будапештской встречи, государства-участники будут углублять сотрудничество "в качестве участников регионального соглашения в том смысле, как это определено в главе VIII Устава ООН". По решению Будапештской встречи с 1 января 1995 г. СБСЕ переименовано в ОБСЕ – Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, повышен уровень и расширены полномочия органов. Однако в документе "Укрепление СБСЕ" дан следующий комментарий:

"Переименование СБСЕ в ОБСЕ не изменяет ни характера наших обязательств по СБСЕ, ни статуса СБСЕ и его институтов". Такое заявление, очевидно, имеет в виду преемственность. ОБСЕ пока не имеет целостного учредительного акта. Можно сказать, что его роль временно исполняют документы Парижской (1990 г.), Хельсинкской (1992 г.) и Будапештской,(1994 г.) встреч.

Структура ОБСЕ находится в стадии становления.

Совет министров (ранее Совет) характеризуется как центральный руководящий орган, ответственный за принятие решений. Он собирается на уровне министров иностранных дел и назначает страну, представитель которой в течение года исполняет обязанности действующего председателя ОБСЕ. В рамках Совета предусмотрено своеобразное формирование, именуемое Тройкой: оно включает действующего председателя, министра, исполнявшего эту функцию в предшествующем году, и министра, который станет действующим председателем в следующем году. .

Руководящий совет заменил существовавший в течение нескольких лет Комитет старших должностных лиц, который выполнял такие обязанности, как подготовка заседаний Совета, выполнение его решений, координация деятельности вспомогательных органов. В его компетенцию входило также рассмотрение вопросов в случае возникновения критических ситуаций и использование механизма мирного урегулирования, а в случае необходимости принятие решений о проведении операций СБСЕ по поддержанию мира. Очевидно, Руководящему совету предстоит выполнение аналогичных функций. Как сказано в решении будапештской встречи, он "будет обсуждать и формулировать руководящие принципы политического и общего бюджетного характера", а также будет созываться в качестве Экономического форума. Заседание этого Совета на уровне ответственных сотрудников министерств иностранных дел проводятся в Праге как минимум два раза в год.

Постоянный совет (ранее - Постоянный комитет) определяется как основной орган для ведения политических консультаций и принятия текущих решений, а также для рассмотрения чрезвычайных ситуаций. В его состав входят постоянные представители государств-участников. Заседания проводятся в Вене.

Секретариат обеспечивает организационно-техническое обслуживание заседаний указанных основных органов, ведает документацией и архивом, публикует документы. Генеральный секретарь, должность которого учреждена в 1992 г., участвует в координации деятельности различных органов, оказывает помощь действующему председателю, принимает участие во встречах Тройки на уровне министров.

В рамках ОБСЕ действуют также Бюро по демократическим институтам и правам человека, аппарат Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Парламентская ассамблея.

§ 9. Европейский Союз

Такое название эта организация западных стран обрела в 1993 г., пройдя длительный путь развития и реорганизации европейских сообществ.

Европейские сообщества (ЕС) объединяли три международные организации: Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС).

Главенствующее по своим функциям и реальному значению положение занимало ЕЭС, задачей которого было формирование общего рынка путем постепенной отмены таможенных пошлин и количественных ограничений для ввоза и вывоза товаров, свободного перемещения рабочей силы, капиталов и услуг, координации экономической, социальной, валютной и инвестиционной политики.

В 1965 г. был подписан договор о слиянии сообществ и созданы единые руководящие и исполнительные органы.

Первоначальными членами сообществ были шесть государств – Франция, Италия, ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, в последующие годы вошли Дания, Ирландия, Великобритания, Греция, Португалия, Испания, Австрия, Финляндия, Швеция.

Европейские сообщества (часто использовалось название в единственном числе "Европейское сообщество") стали важным фактором не только европейских, но и общемировых международных отношений. Вначале основная компетенция ЕС распространялась на сферу торговли, сельского хозяйства и регулирования конкуренции. Существенный пересмотр первоначального Римского договора был предпринят в 1986 г. с принятием Единого европейского акта, стимулировавшего два важных процесса: развитие наряду с экономической интеграцией политического сотрудничества и общей внешней политики и введение принципа квалифицированного большинства (а не единогласия) при принятии актов ЕС. Постепенно сложилось как самостоятельная правовая система право Европейских сообществ.

Длительный процесс совершенствования Европейских сообществ завершился подписанием 7 февраля 1992 г. Договора о Европейском Союзе (г. Маастрихт, Нидерланды). К октябрю 1993 г. все страны-члены его ратифицировали. 1 ноября 1993 г. Договор вступил в силу, Европейский Союз обрел юридический статус (наименование "Европейские сообщества" сохраняется).

ЕС стал крупнейшим интеграционным объединением, фактически не имеющим аналогов. Это международная организация, но от существующих организаций Союз отличается тем, что он стал не координационной, а наднациональной организацией: право ЕС имеет преимущество перед национальным, и его субъектами являются не только государства, но также физические и юридические лица; решения Союза имеют прямое действие на территории государств-участников; его власть независима от государств, служащие ЕС и члены Европарламента представляют не государства, а народы; предполагается возможность самостоятельного расширения Союзом полномочий его органов.

Страны-члены поступились частью своих суверенных прав для создания надгосударственных структур и полномочий, поднялись на новый уровень сотрудничества: от координации действий к общей единой политике. Ключевыми моментами новой стратегии ЕС являются строительство экономического и валютного союза, общая внешняя политика и оборона, сотрудничество в области правосудия и внутренних дел, учреждение единого гражданства.

Создание экономического и валютного союза проходит три этапа. На первом (еще до подписания Маастрихтского договора) должны быть обеспечены либерализация движения капиталов внутри Союза, завершение формирования единого рынка, разработка мер по сближению макроэкономических показателей. На втором (до конца 1998 г.) учреждение Европейского валютного института, разработка базы Европейской системы центральных банков во главе с Европейским центральным банком (ЕЦБ), подготовка к введению единой валюты евро, общая экономическая политика путем определения "основных ориентиров" и осуществление многостороннего контроля за их соблюдением. Третий этап должен завершиться к середине 2002 г. началом функционирования ЕЦБ, осуществлением единой валютной политики, введением европейской валюты в безналичный, а затем и в наличный оборот.

Политический союз охватывает общую внешнюю политику и безопасность, юстицию и внутренние дела. Политика и безопасность направлены на обеспечение общеевропейских ценностей и фундаментальных интересов ЕС путем согласования позиций и совместных действий, в том числе военного характера. Юстиция и внутренние дела включают широкий круг вопросов от права на передвижение, введения единых паспортов до сотрудничества судов по уголовным делам.

Договором предусматривается введение единого гражданства ЕС, что также неизвестно, ни одной международной организации. Это сопровождается и закреплением некоторых политических прав, в частности избирательных. Каждый гражданин, проживающий в другом государстве члене Союза, имеет право избирать и быть избранным на муниципальными выборами и выборами в Европарламент.

Органами ЕС являются Европейский совет, Совет министров, Комиссия, Европарламент, Суд.

Европейский совет высший орган Союза представляет собой периодические встречи глав государств и правительств, на которых согласовываются общие принципы политики Союза. Совет министров это ежемесячные встречи министров по соответствующим вопросам (отдельно министры иностранных дел, экономики и финансов, сельского хозяйства). Комиссия ЕС главный исполнительный постоянно действующий орган Союза, координирующий и контролирующий реализацию политики ЕС, с правом издания обязательных директив. Председатель Комиссии и ее члены имеют 4-летний срок полномочий. В аппарат входят 23 генеральных директората, которые являются как бы небольшими министерствами. Европарламент включает 518 депутатов, избираемых прямым голосованием всем взрослым населением стран ЕС на 5 лет. Раньше парламент был консультативным органом, сейчас он наделен реальными законодательными и контрольными полномочиями и подключен к участию в принятии решений в таких важных областях, как законодательная, финансовая, внешнеполитическая. Среди новых функций и назначение омбудсмана, принятие петиций, создание комитетов по расследованию.

Суд ЕС (13 судей и 6 генеральных адвокатов) обладает полномочиями верховной судебной власти в области юрисдикции ЕС. Он уполномочен оценивать правомерность действий институтов Союза и правительств государств-членов при толковании и выполнении договорных норм Союза. Суд разрешает споры (по конкретным делам) между государствами членами ЕС и между ними и органами ЕС. Он компетентен также в сфере юридической оценки актов органов ЕС.

Европейский Союз – самостоятельный субъект международного права. Он развивает широкие международные связи с другими организациями, с государствами, является стороной в договорах, имеет более 100 зарубежных представительств, в том числе в РФ. 24 июня 1994 г. на острове Корфу подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны.

§ 10. Совет Европы

Совет Европы как региональная международная организация существует с 1949 г. Он был учрежден десятью западноевропейскими государствами, а в настоящее время охватывает почти все европейское пространство. Членами Совета Европы являются 40 государств, включая Российскую Федерацию с 28 февраля 1996 г.

Учредительными документами этой организации являются Устав Совета Европы от "5 мая 1949 г. и Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 г.

Вступлению России в Совет Европы предшествовали определенные меры, которые включали как присоединение РФ к ряду европейских конвенций, не обуславливающих участие в них с членством в Совете Европы, так и комплекс мероприятий, утвержденных распоряжением Президента РФ от 13 февраля 1996 г. Несколькими днями ранее, 25 января 1996 г., Парламентская Ассамблея Совета Европы рассмотрела заявку России, поданную еще 7 мая 1992 г., рекомендовала Комитету Министров пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы, сопроводив приглашение, сформулированное в виде Заключения № 193 (1996), пожеланиями в виде 25 пунктов, которые были обозначены как принимаемые на себя Россией обязательства. Процедура присоединения Российской Федерации к Уставу Совета Европы и к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы заняла всего 4 дня: соответствующие федеральные законы о присоединении были приняты Государственной Думой 21 февраля, одобрены Советом Федерации 22 февраля, подписаны Президентом РФ 23 февраля, вступили в силу 24 февраля 1996 г.

Официальный прием на церемонии в Страсбурге 28 февраля 1996 г. сопровождался подписанием от имени Российской Федерации ряда европейских конвенций.

Согласно Уставу, "целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу" (ст. 1). В соответствии со ст. 3 каждый член Совета должен признавать принцип верховенства права и обеспечивать всем лицам, находящимся под его юрисдикцией, пользование правами и основными свободами.

Сотрудничество ради достижения этой цели включает заключение и реализацию конвенций, протоколов и соглашений, число которых достигло 170. Традиционно они именуются европейскими конвенциями, которые посвящены правам человека, вопросам образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, спорта, развития гражданского, экологического, административного права, уголовного права и процесса. В их числе Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) вместе с одиннадцатью протоколами, дополняющими или изменяющими ее отдельные положения, Европейская социальная хартия (1961 г., пересмотрена в 1996 г.), Европейская конвенция о гражданстве (1998 г.), Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987 г.), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.), Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.), ряд актов уголовно-правового и процессуального характера о выдаче (1957 г.), о взаимной помощи по уголовным делам (1959 г.), о передаче производства по уголовным делам (1972 г.), о передаче осужденных лиц (1983 г.), о компенсации жертв насильственных преступлений (1983 г.), об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990 г.)*.

* Тексты ряда конвенций и обзорные материалы см.: Право Совета Европы и России (сборник документов и материалов). Краснодар, 1986; Российский юридический журнал. 1997. № 1, 3.

Органы Совета Европы:

Комитет Министров, состоящий из министров иностранных дел государств-членов или других членов правительств. Комитет принимает заключения по рассматриваемым вопросам в форме рекомендаций правительствам. По определенным вопросам его решения имеют обязательный характер.

Парламентская Ассамблея*, включающая в себя представителей каждого государства-члена, избираемых (назначаемых) из состава его парламента. Предусмотрено различное представительство: от Германии, Великобритании, Франции, Италии, России по 18, от Испании, Турции, Украины по 12, от Греции, Бельгии и др. по 7, от Австрии, Болгарии и др. по 6, от остальных по 5, 4, 3, 2 представителя. Ассамблея является совещательным органом, дающим рекомендации Комитету Министров.

* Первоначально именовалась Консультативной Ассамблеей.

Конгресс местных и региональных властей Европы, представляющий соответствующие органы государств-членов и включающий делегации от территориальных образований (по квотам, установленным для Парламентской Ассамблеи). Его работа проходит в палате местных органов власти и палате регионов.

Секретариат, являющийся административным органом Совета Европы и возглавляемый Генеральным секретарем (избирается Парламентской Ассамблеей на 5 лет).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод предусмотрела создание двух специальных органов – Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека. Как в Комиссии, так и в Суде были представлены все государства – члены Совета Европы. Протокол № 11 к Конвенции произвел реорганизацию – замену Комиссии и Суда единым постоянным органом – Европейским Судом по правам человека (см. § 6 гл. 10).

Штаб-квартира Совета Европы расположена в г. Страсбурге (Франция). При штаб-квартире аккредитировано Постоянное представительство Российской Федерации. Официальные языки – английский и французский. Перевод конвенции или иного документа на язык, не признанный официальным, именуется версией (например, перевод на русский язык – русской версией). Однако применительно к тексту, прошедшему процедуру ратификации в высшем органе государства и публикуемому в официальном издании, употребляется термин "официальный перевод". Такое пояснение дается при опубликовании в Собрании законодательства Российской Федерации Устава Совета Европы, Генерального соглашения о привилегиях и иммунитетах Конвенции о защите прав человека и основных свобод и других актов.

Учреждена Межведомственная комиссия Российской Федерации по делам Совета Европы как координационный орган.

§ 11. Содружество Независимых Государств

Создание СНГ. В сложной политической ситуации, связанной с центробежными тенденциями в рамках Союза ССР и попытками замены Союза ССР конфедеративным образованием в виде Союза суверенных государств, руководители трех республик, входящих в состав СССР, – Республики Беларусь, Российской Федерации (РСФСР) и Украины – подписали 8 декабря 1991 г. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) и заявили в этом документе, что "Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование".

После дополнительных и более широких контактов руководители уже одиннадцати бывших союзных республик подписали 21 декабря 1991 г. Протокол к указанному Соглашению, в соответствии с которым Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация (РСФСР), Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина "на равноправных началах и как Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств". Одновременно была принята Алма-Атинская декларация.

В процессе ратификации Соглашения и Протокола к нему в ряде государств возникали сложные проблемы, которые в основном были урегулированы. 9 декабря 1993 г. к СНГ присоединилась Республика Грузия. В настоящее время Содружество объединяет 12 государств – ранее союзных республик СССР (не участвуют в СНГ только государства Балтии – Литовская, Латвийская и Эстонская Республики).

Спустя год с небольшим после провозглашения СНГ был принят Устав Содружества Независимых Государств. Соответствующее решение было принято Советом глав государств СНГ 22 января 1993 г. и подписано руководителями семи государств

Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан; позднее к нему присоединились Азербайджанская Республика (24 сентября 1993 г.), Республика Грузия (9 декабря 1993 г.), Республика Молдова (15 апреля 1994 г.)*.

* Последняя – с оговоркой о неучастии в вопросах коллективной безопасности и военно-политического сотрудничества.

Одновременно руководители всех государств СНГ, включая и не участвующих пока в Уставе, приняли Заявление, в котором выразили общую позитивную позицию относительно потенциала и повышения эффективности деятельности СНГ в экономической и политической областях. В этом же документе сказано, что "Решение об Уставе СНГ открыто для подписания теми государствами, которые готовы к этому".

Устав СНГ. Соглашение о создании СНГ, Протокол к нему и Устав СНГ составляют комплекс учредительных актов Содружества, при этом с точки зрения содержания и перспектив Устав (во всяком случае для признавших его государств) имеет первостепенное значение.

Устав СНГ состоит из преамбулы и девяти разделов, имеющих 45 статей. В нем дана ссылка на общепризнанные принципы и нормы международного права, положения Устава ООН, Заключительного акта и других документов СБСЕ.

В разд. I определены цели Содружества, охватывающие все без исключения сферы межгосударственного сотрудничества. В ст. 3 воспроизводятся основные принципы международного права, дополненные такими установлениями, как верховенство права в межгосударственных отношениях и духовное единение народов, которое основывается на уважении их самобытности и сохранении культурных ценностей.

В Уставе, как и в Соглашении от 8 декабря 1991 г., определены сферы совместной деятельности, реализуемой через общие координирующие институты.

Раздел II посвящен членству, III – коллективной безопасности и военно-политическому сотрудничеству, IV – предотвращению конфликтов и разрешению споров, V – сотрудничеству в экономической, социальной и правовой областях.

Самый большой по объему разд. VI регламентирует структуру, статус, полномочия, порядок деятельности органов Содружества.

Предусмотрены ратификация Устава государствами-учредителями в соответствии с их конституционными процедурами, сдача ратификационных грамот Правительству Республики Беларусь и вступление в силу Устава в одном из двух вариантов – либо для всех государств-учредителей с момента сдачи грамот всеми такими государствами, либо для государств-учредителей, сдавших свои грамоты через один год после принятия Устава. От имени Российской Федерации Устав ратифицирован ее Верховным Советом 15 апреля 1993 г. Другие государства, принявшие Устав, ратифицировали его в течение 1993 г. Последней – январю 1994 г. – это сделала Республика Беларусь. Следовательно, Устав СНГ к истечению года после его принятия вступил в силу.

Юридическая природа СНГ. Ни первоначальные учредительные акты, ни Устав СНГ не содержат четкой характеристики юридической природы Содружества, его правового статуса. Алма-Атинская декларация ограничилась лишь негативным тезисом, что "Содружество не является ни государством, ни надгосударственным образованием". В Устав СНГ включена (ч. 3 ст. 1) аналогичная формула: "Содружество не является государством и не обладает наднациональными полномочиями".

Надлежащая оценка не может ограничиваться отрицанием, она должна включать позитивное решение. Отрицание надгосударственного статуса, наднациональных полномочий не исключает квалификации СНГ как межгосударственного образования с координационными полномочиями.

С развитием и совершенствованием организационной структуры СНГ и особенно с принятием Устава и введением в действие его норм юридическая природа СНГ обретает достаточно ясные очертания.

. Содружество создано самостоятельными государствами и основано на принципе их суверенного равенства, а именно это обстоятельство имеется в виду при оценке производной правосубъектности международной организации.

. Содружество имеет свой Устав, фиксирующий устойчивые функции СНГ, его цели и сферы совместной деятельности государств-членов, а именно такие черты характеризуют функциональную правосубъектность международной организации.

. Содружество имеет четкую организационную структуру, разветвленную систему органов, выступающих в качестве координирующих межгосударственных, межправительственных и межведомственных институтов (так они квалифицируются в отдельных актах СНГ).

И хотя в самом Уставе лишь государства-члены именуется субъектами международного права (ч. 1. ст. 1), есть достаточные основания определить юридическую природу СНГ как региональной международной организации, как субъекта международного права. Советом глав государств 24 декабря 1993 г. было принято Решение о некоторых мерах по обеспечению международного признания Содружества и его уставных органов. В числе этих мер – обращение к Генеральному секретарю ООН с предложением предоставить СНГ статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Такая резолюция принята Генеральной Ассамблеей в марте 1994 г.

Членство в СНГ. Специфика членства в СНГ, согласно ст. 7 и 8 Устава, заключается в том, что различаются:

а) государства – учредители Содружества – это государства, подписавшие и ратифицировавшие Соглашение о создании СНГ и Протокол к нему к моменту принятия настоящего Устава*;

* Формулировка с союзом "и" не является удачной, поскольку первоначальные участники – Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР) и Украина, подписав оба акта, ратифицировали только первый из них – Соглашение, а ратификации позднее подписанного Протокола не производили.

б) государства – члены Содружества – это те государства-учредители, которые принимают на себя обязательства по Уставу в течение одного года после его принятия Советом глав государств (т. е. до 22 января 1994 г.);

в) присоединившиеся государства – это государства, принявшие на себя обязательства по Уставу путем присоединения к нему с согласия всех государств-членов;

г) государства со статусом ассоциированного члена – это государства, присоединяющиеся к Содружеству на основании решения Совета глав государств с намерением участвовать в отдельных видах его деятельности на условиях, определяемых соглашением об ассоциированном членстве.

Не совсем ясен смысл выделения особой категории государств-членов из общего состава государств-участников, поскольку в различных статьях Устава употребляется только один термин "государства-члены" и, судя по смыслу, здесь имеются в виду все государства, участвующие в СНГ, независимо от момента принятия на себя обязательств по Уставу.

Допускается выход государства из Содружества при условии извещения о таком намерении за 12 месяцев до выхода.

Правовое регулирование совместной деятельности. К сферам совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты, отнесены (ст. 7 Соглашения и ст. 4 Устава):

обеспечение прав и основных свобод человека;

координация внешнеполитической деятельности;

формирование и развитие общего экономического пространства, таможенная политика;

развитие систем транспорта и связи;

охрана здоровья и окружающей среды;

вопросы социальной и миграционной политики;

борьба с организованной преступностью;

оборонная политика и охрана внешних границ. По взаимному согласию государств-членов перечень может быть дополнен.

В качестве правовой базы межгосударственных отношений рассматриваются многосторонние и двусторонние соглашения.

За прошедший период существования СНГ накоплен богатый опыт договорного сотрудничества в различных сферах. Можно отметить такие акты, как Договор о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г., Договор о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г., Соглашение о сотрудничестве в области инвестиционной деятельности от 24 декабря 1993 г., Соглашение о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г., Соглашение о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах от 15 апреля 1994 г., Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и др.

Система органов СНГ. В структуре СНГ существует два вида органов: 1) органы, предусмотренные Уставом (уставные органы), и 2) органы, создаваемые на основе соглашений или по решению Совета глав государств и Совета глав правительств (иные органы)*.

* Украина, не подписавшая Устав СНГ, придерживается начального термина "координационные органы (институты)".

К первой группе относятся Совет глав государств, Совет глав правительств (решение об их создании было принято еще 21 декабря 1991 г.), Координационно-консультативный комитет, Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны, Совет командующих пограничными войсками, Экономический суд, Комиссия по правам человека. Ко второй группе – Исполнительный секретариат, Совет руководителей внешнеэкономических ведомств, Межгосударственный совет по антимонопольной политике, Межгосударственный совет по чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ и многие другие. В большинстве случаев соглашение или решение о создании органа сопровождается утверждением положения о нем.

Государства имеют при уставных и иных органах Содружества постоянных полномочных представителей с целью поддержания взаимных связей, защиты интересов представляемого государства, участия в заседаниях органов, в переговорах и т. д. Согласно Положению о таких представителях, утвержденному 24 декабря 1993 г., представители пользуются на территории государств, признавших институт представителей, привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми дипломатическим агентам.

На основе этого международного акта постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. утверждено Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при уставных и других органах СНГ. Оно рассматривается как дипломатическое представительство РФ и находится в г. Минске. В качестве правовой основы его деятельности указаны, наряду с федеральными нормативными актами, нормы Венской конвенции о дипломатических сношениях и другие нормы международного права.

Совет глав государств является, согласно ст. 21 Устава, высшим органом Содружества. Он обсуждает и решает принципиальные вопросы деятельности государств-членов в сфере их общих интересов и собирается на заседания два раза в год (возможны внеочередные заседания).

Совет глав правительств координирует сотрудничество исполнительный власти государств-членов и собирается на заседания четыре раза в год.

Решения обоих органов принимаются с общего согласия – консенсуса. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не рассматривается как препятствие для принятия решения.

Совет министров иностранных дел (СМИД) осуществляет координацию внешнеполитической деятельности государств-членов, взаимодействие дипломатических служб, сотрудничество с ООН, ОБСЕ и другими международными организациями, разрабатывает предложения для Совета глав государств и Совета глав правительств и обеспечивает реализацию их решений. Заседания СМИД проводятся не реже одного раза в три месяца, решения принимаются с общего согласия.

Совет министров обороны (СМО) ведает вопросами военной политики, военного строительства и безопасности, координирует деятельность министерств (комитетов) обороны государств-членов, представляет предложения Совету глав государств и Совету глав правительства о составе и предназначении Объединенных Вооруженных Сил Содружества, принципах их подготовки и материально-технического обеспечения, о ядерной политике и т. д.

Главное командование Объединенных Вооруженных Сил осуществляет руководство ими, а также группами наблюдателей и коллективными силами по поддержанию мира в Содружестве.

Совет командующих пограничными войсками компетентен в вопросах охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них.

Координационно-консультативный комитет является постоянно действующим исполнительным органом Содружества. Он во исполнение решений Совета глав государств и Совета глав правительств вырабатывает предложения по вопросам сотрудничества в рамках СНГ, организует совещания представителей и экспертов для подготовки проектов документов, обеспечивает проведение заседаний Совета глав государств и Совета глав правительств, содействует работе других органов.

Исполнительный секретариат ведает организационно-административными вопросами деятельности СНГ; его возглавляет Исполнительный секретарь СНГ.

Экономический суд — орган рассмотрения споров по заявлениям государств участников СНГ и институтов Содружества, а также толкования вопросов юридического характера (см. § 5 гл. 10).

Комиссия по правам человека является, согласно ст. 33 Устава СНГ, консультативным органом, наблюдающим за выполнением обязательств по правам человека, взятым на себя государствами-членами в рамках Содружества. Она состоит из представителей государств и действует на основе Положения, утвержденного решением Совета глав государств 24 сентября 1993 г. (см. § 4 гл. 13).

Рабочим языком Содружества является русский язык (ст. 35 Устава).

Местом пребывания большинства постоянно действующих органов СНГ, в том числе Координационно-консультативного комитета, Исполнительного секретариата, Экономического суда и Комиссии по правам человека, является город Минск.

Литература

- Бобров Р. Л., Малинин С. А. Организация Объединенных Наций (Международно-правовой очерк). Л., 1960.
- Костенко М. Л., Лавренова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация? // Государство и право. 1994. № 4.
- Крылов С. Б. История создания Организации Объединенных Наций: Разработка текста Устава ООН (1944 г.); М., 1960.
- Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988.
- Маргиев В. И. Внутреннее право международных организаций. Владикавказ, 1995.
- Международные организации / Под ред. И. П. Блищенко. М., 1994.
- Международные организации системы ООН / Отв. ред. В. Ф. Петровский. М., 1990.
- Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М.,
- Пустогаров В. В. СНГ международная региональная организация // Российский ежегодник международного права. 1992. СПб., 1994.
- Семенов В. С. Вооруженные силы ООН. М., 1976.
- Толстухин А. Э. О наднациональном характере Европейского Союза // Московский журнал международного права. 1997 № 4.
- Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: Право и институты. М., 1992.
- Топорнин Б. Н. Европейское право. М., 1998.
- Федоров В. Н., Ефимов Г. К. ООН и проблема адаптации ее Устава к новым условиям // Государство и право. 1992. № 6.
- Фисенко В. Н., Фисенко И. В. Хартия сотрудничества в рамках Содружества Независимых Государств // Московский журнал международного права. 1993. № 3.
- Шibaева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории: М., 1986.
- Шibaева Е. А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988.
- Энтин М. Л. Политико-правовые последствия вступления России в Совет Европы // Московский журнал международного права. 1996. № 3.

Глава 15

Международное гуманитарное право

§ 1. Понятие

В международном праве неуклонно возрастает удельный вес норм, ориентированных на человека. Имеются в виду такие аспекты, как согласованные государствами общечеловеческие стандарты прав и свобод личности, обязательные для государств меры по обеспечению прав и свобод и охране их от посягательств, а также предоставление самой личности юридической возможности реализовать и защищать признаваемые права и свободы.

Основу составляет принцип уважения прав человека и основных свобод, предполагающий их всеобщее значение: во-первых, полноту субъективных прав личности с точки зрения их перечня и внутреннего содержания; во-вторых, их распространение на всех людей без какой-либо дискриминации; в-третьих, вовлечение всех государств в соответствующие действия по обеспечению этих прав; в-четвертых, равно почтительное отношение к основным правам и свободам как в нормальных жизненных ситуациях, так и в условиях чрезвычайного положения либо во время вооруженных конфликтов.

Всеобщая ценность прав и свобод может быть гарантирована только при условии всеобщего характера правового регулирования и правовой защиты.

В современном международном праве и в науке международного права ощутимо стремление к формированию в системе международного права целостного комплекса норм, непосредственно связанных с правами и свободами личности. Этот комплекс однородных норм, объединенных предметом регулирования и базирующихся на принципе уважения прав человека и основных свобод, представляет собой отрасль международного права, для обозначения которой предлагались разные наименования: "международная защита прав человека", "международное сотрудничество в обеспечении прав человека", "права человека и международное право" (либо просто "права человека"). Все эти варианты не подходят для отрасли права, поскольку характеризуют субъективные права, а не право как совокупность норм. А формулировка: "Права человека как отрасль права есть совокупность принципов и норм..."* допускает смешение указанных взаимосвязанных, но не однопорядковых категорий. Ближе к характеристике отрасли выражение "право прав человека", но такое словосочетание вряд ли удачно.

В последнее время для обозначения рассматриваемой отрасли предложен термин "международное гуманитарное право"***.

* Права человека: Сборник универсальных и региональных международных документов. М., 1990. С. 5.

** См., в частности: Фельдман Д. И. Система международного права. Казань, 1983. С. 62; Подуфалов В. Д. К вопросу о понятии "международная защита прав человека" // Сов. ежегодник международного права. 1985. М., 1986. С. 207 ; Колосов Ю. М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства // Сов. журнал международного права 1991. № 2. С. 67 .

Использование слова "гуманитарное" согласуется с терминологией Устава ООН, актов СБСЕ. Устав ООН провозглашает цель осуществления международного сотрудничества в разрешении международных проблем гуманитарного характера (п. 3 ст. 1). В документах СБСЕ регламентируются вопросы сотрудничества в гуманитарной области.

То обстоятельство, что термин "международное гуманитарное право" в течение десятилетий уже использовался для обозначения норм, относящихся к защите жертв войны, жертв вооруженных конфликтов, т. е. к правам гражданского населения, раненых и больных из состава вооруженных сил в период военных действий, не может служить препятствием для его применения в более широком значении. Этот термин сложился в связи с регламентацией средств и способов ведения войны, когда международное право еще не "вторгалось" в сферу прав человека в обычных ситуациях. Распространение международного права на эти ситуации означает охват его регулирующим воздействием всей области закрепления, обеспечения и защиты прав и свобод человека, т. е. области гуманитарного сотрудничества в целом и в любых условиях. Это обстоятельство оправдывает комплексное истолкование и употребление термина "международное гуманитарное право".

Таким образом, международное гуманитарное право представляет совокупность норм, определяющих единые для международного сообщества права и свободы человека, устанавливающих обязательства государств по закреплению, обеспечению и охране этих прав и свобод и предоставляющих индивидам юридические возможности реализации и защиты признаваемых за ними прав и свобод.

Данная отрасль права включает нормы трех видов: 1) нормы, действующие в нормальных ситуациях мирного времени (определенные отступления допускаются при введении чрезвычайного положения); 2) нормы, предназначенные для условий вооруженных конфликтов с целью их максимально ^возможной гуманизации; 3) нормы, применение которых обязательно в любых ситуациях (например, право на признание правосубъектности, право на свободу мысли, совести и религии, запрещение пыток или других жестоких, бесчеловечных видов обращения и наказания).

Специфика международного гуманитарного права заключается в том, что участниками регулируемых его нормами отношений, носителями соответствующих прав и обязанностей являются наряду с государствами индивиды (физические лица); естественно, характер этих прав и обязанностей у государств и индивидов различен.

§ 2. Источники

Источники международного гуманитарного права весьма многочисленны и характеризуются предметным разнообразием.

Наиболее общий характер имеют два универсальных договора, именуемые пактами, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах. Их предшественницей была Всеобщая декларация прав человека, день принятия которой 10 декабря 1948 г. отмечается в странах мира как День прав человека. Эта Декларация и сегодня сохраняет свое значение как первый комплексный документ в данной области сотрудничества, как своего рода первоисточник, положивший начало процессу формирования международного гуманитарного права в его современном смысле. Но Декларация не содержала обязывающих норм, имела рекомендательное значение, провозглашалась "в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства".

Международные пакты о правах человека – это обязательные для участвующих государств нормативные акты. Они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. и открыты для подписания. От имени СССР они были подписаны 18 марта 1968 г., ратифицированы 18 сентября 1973 г. Пакт об экономических, социальных и культурных правах вступил в силу 3 января 1976 г. Пакт о гражданских и политических правах – 23 марта 1976 г.

Ко второму из названных пактов были приняты два факультативных протокола, имеющих самостоятельное нормативное значение. К первому факультативному протоколу, принятому одновременно с пактами и регламентирующему личные обращения в Комитет по правам человека, СССР присоединился значительно позднее (заявление от 5 июля 1991 г.), он вступил в силу для Российской Федерации 1 января 1992 г. Второй факультативный протокол, имеющий целью отмену смертной казни, был принят 15 декабря 1989 г. (Российская Федерация, как и многие другие государства, в нем пока не участвует).

Источниками международного гуманитарного права являются: Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., а также, поскольку речь идет о регламентации статуса определенных групп людей, Конвенция о статусе беженцев 1951 г. (Российская Федерация присоединилась в 1992 г.), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенция о коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах 1989 г.

Самостоятельную группу составляют акты, ориентированные на предотвращение, пресечение или упразднение таких действий, которые посягают на права, интересы или на само существование больших человеческих коллективов либо отдельных людей. Имеются в виду Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г., две конвенции об упразднении рабства и институтов и обычаев, сходных с рабством, 1926/1953 и 1956 гг., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

Специфическую разновидность актов составляют конвенции Международной организации труда, регламентирующие не только представляющие общий интерес и заслуживающие единообразного решения вопросы трудовых отношений, но и важные социальные аспекты жизнедеятельности индивида и коллектива. Среди почти двухсот актов МОТ можно выделить конвенции о запрете принудительного труда (относительно принудительного или обязательного труда г., об упразднении принудительного труда г.), относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности г., о минимальном возрасте для приема на работу г., относительно ежегодных оплачиваемых отпусков г., об охране заработной платы г. (здесь названы лишь наиболее важные из большого числа конвенций, ратифицированных от имени СССР или РФ).

Далее назовем региональные акты, регламентирующие весь комплекс основных прав и свобод применительно к определенной группе государств, к их гражданам и иным находящимся под их юрисдикцией индивидам. Это Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (с одиннадцатью протоколами), действующая в рамках Совета Европы, Американская конвенция прав человека 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов 1981 г., Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.

Российская Федерация подписала Конвенцию СНГ 26 мая 1995 г. и ратифицировала ее 4 ноября 1995 г. Вступив в Совет Европы, Российская Федерация 28 февраля 1996 г. подписала ряд европейских конвенций, и прежде всего Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (вместе с несколькими Протоколами к ней). Федеральным законом от 30 марта 1988 г. Конвенция и Протоколы к ней № 1, 4, 7, 9, 10, 11 ратифицированы. 5 мая 1998 г., в день сдачи на хранение Генеральному секретарю Совета Европы ратификационной грамоты, Конвенция вступила в силу для Российской Федерации (вступление в силу ряда Протоколов сопряжено с дополнительными условиями. Протокол № 11 действует с 1 ноября 1998 г.)

В числе действующих в рамках Совета Европы актов гуманитарного характера можно назвать следующие: Европейская социальная хартия (1961 г.), Европейская конвенция о надзоре за условно осужденными или условно освобожденными преступниками (1964 г.), Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972 г.), Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1987 г.), Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992 г.), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.).

В мае 1996 г. открыта для подписания пересмотренная Европейская социальная хартия. В мае 1997 г. принята Европейская конвенция о гражданстве.

В особую предметную группу следует выделить акты, ориентированные на обеспечение и охрану прав индивидов и групп людей в условиях вооруженных конфликтов, т. е. те акты, которые традиционно рассматривались как компоненты международного гуманитарного права.

Основными в этой группе являются Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. (четыре конвенции, в том числе Конвенция о защите гражданского населения во время войны), Дополнительные протоколы к этим Конвенциям, принятые в 1977 г. (Протокол I, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, и Протокол II, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера). Имеются в данной сфере и региональные акты; в их числе Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов, подписанное государствами СНГ 24 сентября 1993 г.

В международном гуманитарном праве ощутимы взаимосвязи его актов и норм с внутригосударственным законодательством и его нормами. Эти связи многообразны и проявляются как в воздействии на содержание законов государства о правах и свободах, так и в совместном применении тех и других актов и норм при регламентации, обеспечении и защите прав и свобод.

Вполне закономерно в Конституции РФ сказано, что "в -Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией" (ч. 1 ст. 17). Следует иметь в виду, очевидно, и нормы локального характера, представленные региональными и двусторонними договорами.

По многим вопросам гуманитарного права международные договоры (конвенции) контактируют и прямо взаимодействуют с федеральным законодательством РФ, прежде всего с такими актами, как Конституция РФ, гл. 2 которой называется "Права и свободы человека и гражданина", Законы "О гражданстве Российской Федерации", "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", "Об образовании", "Об охране здоровья населения", "О беженцах", "О вынужденных переселенцах", новый Гражданский кодекс РФ. Разработаны проекты Трудового кодекса и других правовых актов.

Признанные государствами членами Совета Европы единые пенитенциарные стандарты, т. е. правила обращения с заключенными, механизмы исполнения наказания, постепенно воспринимаются российским законодательством (имеется в виду прежде всего Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г.). В соответствии с Указом Президента РФ от 15 октября 1997 г. осуществляется поэтапное реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел РФ посредством передачи ее в ведение Министерства юстиции РФ. Совершенствование системы исполнения уголовных наказаний обусловлено рекомендациями Комитета Министров Совета Европы о единых европейских пенитенциарных правилах.

§ 3. Международные стандарты прав и свобод человека

Первостепенное значение Международных пактов о правах человека, как и предшествовавшей им Всеобщей декларации прав человека и относящихся к различным периодам конвенций в сфере гуманитарного права, заключается в том, что они, исходя из всемирного опыта и воплощая современные потребности и тенденции социального прогресса, устанавливают общечеловеческие стандарты прав и свобод личности.

Стандарты конституируются в качестве нормативного минимума, определяющего уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в том или ином государстве в форме его превышения либо конкретизации.

Именно такой смысл стандартов хорошо выражен в ст. 19 Устава Международной организации труда, согласно которой конвенции или рекомендации в рамках МОТ не затрагивают "какой-либо закон, судебное решение, обычай или соглашение, которые обеспечивают заинтересованным трудящимся более благоприятные условия, чем те, которые предусматриваются конвенцией или рекомендацией". В одном из официальных изданий МОТ (1995 г.) конвенции и рекомендации квалифицируются как минимальные нормы.

Можно обозначить следующие функции стандартов:

) определение перечня прав и свобод, относящихся к категории основных и обязательных для всех государств участников пактов и других конвенций;

) формулирование главных черт содержания каждого из этих прав (каждой из этих свобод), которые должны получить воплощение в соответствующих конституционных и иных нормативных положениях;

) установление обязательств государств по признанию и обеспечению провозглашаемых прав и введение на международном уровне самых необходимых гарантий, обуславливающих их реальность;

) фиксирование условий пользования правами и свободами, сопряженных с законными ограничениями и даже запретами.

Оба пакта характеризуются закреплением связи между правовым статусом личности и правом народов на самоопределение, в силу которого они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

В одном аспекте пакты отличаются друг от друга: если в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах каждое государство "обязуется уважать и обеспечивать" признаваемые в Пакте права, то, согласно Пакту об экономических, социальных и культурных правах, каждое государство обязуется "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление" признаваемых в Пакте прав.

Соотношение между международно-правовыми стандартами и нормами законодательства Российской Федерации выражается прежде всего в принципиальной согласованности международного и внутригосударственного перечней прав и свобод, их содержания и средств обеспечения и защиты.

Структура гл. 2 Конституции РФ, не воспроизводящая, естественно, построения пактов о правах человека, позволяет зафиксировать на национальном уровне почти все гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права (по отношению к последним трем группам в государствоведении широко используется термин "социально-экономические права").

Заметным отступлением в этом плане является отсутствие в конституционном перечне положения ст. 11 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, где признается "право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни". Очевидно, даже с учетом нынешней ситуации уместно было бы предусмотреть такое право, тем более в контексте приведенной выше формулировки данного Пакта о постепенном полном осуществлении признаваемых в Пакте прав в максимальных пределах имеющихся ресурсов.

Следует подчеркнуть, что в международном гуманитарном праве отвергается деление прав и свобод по степени их значимости для человека. Целостный взгляд на проблему четко выражен в тексте Итогового документа Венской встречи СБСЕ 1989 г., где сказано, что все права и свободы являются существенными для свободного и полного развития личности, что все права и свободы "имеют первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами". Эта же мысль выражена в Венской декларации Всемирной конференции по правам человека 1993 г.: "Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием".

Такой подход важно иметь в виду потому, что в отечественной юридической литературе предпринимались попытки "ранжировать" права и свободы, выдвигая на первый план личные ("естественные") права и принижая смысл социально-экономических прав.

Согласование содержания прав и свобод на международном и национальном уровнях хорошо выражено в регламентации права на жизнь (ст. 6 Пакта о гражданских и политических правах и ст. 20 Конституции РФ), права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9, 10, 14, 15 Пакта и ст. 22, 47, 48, 49, 50, 51 Конституции), права на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, выезд за пределы государства (соответственно ст. 12 и 27), права на труд (ст. 6, 7 и 8 Пакта об экономических, социальных и культурных правах и ст. 37 Конституции).

Представляет интерес сопоставление международно-правовой и конституционной оценки принудительного труда. Международно-правовые решения содержатся в Пакте о гражданских и политических правах и в ранее принятых конвенциях Международной организации труда о принудительном труде 1930 г. и об упразднении принудительного труда 1957 г., а также в двух региональных актах Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г. Согласно ч. 3 ст. 8 Пакта, "никто не может принуждаться к принудительному или обязательному труду", но здесь же дается толкование, что термином "принудительный труд" не охватываются: а) работа или служба, которую должно выполнять лицо, находящееся в заключении на основании законного распоряжения суда, или лицо, условно освобожденное от такого заключения; б) служба военного характера или заменяющая ее по политическим и религиозно-этническим мотивам служба; в) служба в случаях чрезвычайного положения или бедствия, угрожающих жизни или благополучию населения; г) работа или служба, которая входит в обыкновенные гражданские обязанности*.

* Эта норма с некоторыми модификациями воспроизведена в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (ч. 3 ст. 4), но перечень дополнен еще одним пунктом: выполнение обязанностей родителями по созданию необходимых условий для ребенка и совершеннолетними детьми по содержанию нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей.

Конституционная норма предельно лаконична: "Принудительный труд запрещен" (ч. 2 ст. 37). Очевидно, эта формулировка может и должна применяться только с учетом разъяснений, данных в Пакте. Поэтому отсылка в будущем Трудовом кодексе к норме Пакта была бы целесообразна. В этом контексте не кажется удачным положение п. 2 ст. 2 Закона РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции от 20 апреля 1996 г.), согласно которому "принуждение к труду в какой-либо форме не допускается, если иное не предусмотрено законом". Очевидна потребность в отсылке к международно-правовым нормам. В конституциях государств, ранее являвшихся союзными республиками СССР, предприняты попытки совмещения запрета с оговорками (ст. 24 Конституции Республики Казахстан, ст. 37 Конституции Республики Узбекистан, ст. 41 Конституции Республики Беларусь и др.), однако без ссылок на международную норму и с отдельными отклонениями. Идентичный международному перечень изъятий дан в Конституции Республики Молдова (ст. 44) и в Конституции Украины (ст. 43), но без ссылок на норму Пакта.

Весьма своеобразно отношение международного гуманитарного права к праву частной собственности и к праву предпринимательской деятельности, которые зафиксированы ныне в Конституции РФ (ст. 35 и 34). Как это ни парадоксально, но Пакт об экономических, социальных и культурных правах, открывающий перечень правом на труд, вообще умалчивает об этих правах, а Всеобщая декларация прав человека ограничивалась закреплением права каждого человека "владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими". Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (не в основном тексте, а в Протоколе № 1) фиксирует право каждого физического или юридического лица "беспрепятственно пользоваться своим имуществом", оговаривая возможность лишения имущества только "в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права".

Признание права собственности и права предпринимательства на уровне международно-правового акта связано с Парижской хартией для новой Европы, принятой в рамках СБСЕ в ноябре 1990 г. Государства-участники подтвердили, что каждый человек имеет право "владеть собственностью единолично или совместно с другими и заниматься предпринимательством".

Принятие государством в соответствии с его конституционными процедурами законодательных, административных и судебных мер в целях закрепления, обеспечения и защиты прав и свобод человека квалифицируется в пактах и конвенциях как международное обязательство государства.

Пакты и конвенции презюмируют право государства устанавливать определенные ограничения в качестве условий пользования правами и предохранительных мер против неправомерных действий пользователей. Еще Всеобщая декларация прав человека предусмотрела, что "каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности", в связи с чем оговорила возможность устанавливаемых законом ограничений при осуществлении прав и свобод. Формулировка мотива ограничений ("с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе") была перенесена с некоторыми модификациями в Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ст. 9, 10, 11, также ст. 2 Протокола № 4 к Конвенции), в Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 12, 18, 19, 21, 22) и в Конвенцию СНГ о правах и основных свободах человека (ст. 10, 11, 12, 22), причем помимо названных в Декларации факторов в ряде случаев указаны и такие, как охрана государственной безопасности, здоровья или нравственности населения. С таким подходом полностью согласована норма ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающая возможность ограничений исключительно федеральным законом.

Наряду с этим в одну из статей Пакта о гражданских и политических правах включены обращенные к государствам требования относительно запрета определенных действий, что также следует оценивать в контексте ограничительных мер. Согласно ст. 20, должны быть запрещены всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти как подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. В этой связи отметим значение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., которая содержит наряду с осуждением конкретные меры государств по запрету, пресечению и преследованию актов расовой дискриминации и ее безусловному устранению.

Эта Конвенция вместе с Конвенцией о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г. оказались весьма эффективными в комплексе международных и национальных мер, обеспечивавших прогрессивные сдвиги в Южной Африке, которые завершились упразднением режима апартеида и качественными преобразованиями государственного строя в Южно-Африканской Республике.

Сегодня в связи с вступлением Российской Федерации в Совет Европы, подписанием и ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод (вместе с рядом Протоколов к ней) и других европейских конвенций особую актуальность приобретают нормы этих региональных международных актов, признанных нашим государством.

Иногда говорят о "европейских стандартах" прав и свобод человека. Некоторые такого рода специфические стандарты действительно существуют, если иметь в виду формулировки отдельных прав и особенно их гарантии, механизм их осуществления. И все же следует иметь в виду, что в своей основе действующие ныне универсальные, т. е. содержащиеся в рассмотренных международных пактах, и европейские стандарты прав и свобод человека однородны и обладают общими ценностными характеристиками.

Специфика Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод заключается в том, что ее собственный текст органически совмещается с текстами принятых в разное время протоколов к ней. Эти протоколы (в настоящее время их одиннадцать) являются в большинстве своем самостоятельными юридическими документами, публикуются в виде приложений и конвенций, но их положения рассматриваются как дополнительные статьи Конвенции, и по содержанию Конвенция и Протоколы к ней представляют собой целостный нормативный комплекс.

Так, в основном тексте Конвенции не были предусмотрены такие существенные права, как право каждого физического или юридического лица беспрепятственно пользоваться своим имуществом, право на образование, право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории государства и т. д. Они были включены в протоколы.

Формулировка ст. 2 Конвенции о праве на жизнь допускает лишение жизни во исполнении смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание. Однако восприятие этой статьи сегодня не может быть истинным без учета предписания Протокола № 6 и Конвенции относительно отмены смертной казни от 28 апреля 1983 г., в ст. 1, которой сказано:

"Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен". Некоторые государства члены Совета Европы пока не подписали и/или не ратифицировали Протокол. Российская Федерация пока не участвует в этом Протоколе (он подписан, но не ратифицирован), однако на исполнение смертных приговоров Указом Президента РФ введен мораторий.

§ 4. Международные механизмы обеспечения и защиты прав человека

Пакты о правах человека и другие договоры (конвенции), являющиеся источниками международного гуманитарного права, предусматривают комплексную систему обеспечения и Защиты, зафиксированных в этих актах и во внутригосударственном законодательстве прав и свобод.

Существенное отличие пактов и основанных на них документов от Всеобщей декларации прав человека проявляется в стремлении в максимально возможной мере гарантировать провозглашаемые права. Можно сослаться на такие нормы Пакта о гражданских и политических правах, как ст. 9, в которой общие формулировки ("Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность"; "Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей") дополняются конкретными обеспечительными предписаниями относительно законной процедуры лишения свободы и предотвращения произвола, либо ст. 19, в которой положение о праве каждого человека на свободное выражение своего мнения сопровождается конкретными разъяснениями содержания этого права и вместе с тем установлением определенных ограничений.

В обобщенном виде такой подход сформулирован в ст. 2 Пакта, согласно которой каждое государство-участник обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, а также, если это еще не сделано, принять необходимые законодательные и другие меры для осуществления этих прав.

В другом Пакте об экономических, социальных и культурных правах обязательство участвующих государств сформулировано, с учетом объекта регулирования и реальных условий, иным образом: "Принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов" меры к постепенному обеспечению полного осуществления признаваемых прав всеми надлежащими способами.

В соответствии с положениями международных договоров сложилась определенная система межгосударственных органов, наделенных функциями международного контроля за деятельностью государств в сфере обеспечения прав человека.

Согласно ст. 55 Устава, Организация Объединенных Наций содействует "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии". Соответствующие полномочия от имени ООН осуществляет Экономический и Социальный Совет, компетентный делать рекомендации. Под его руководством действует Комиссий по правам человека, в которой представлены 43 государства и которая рассматривает любые гуманитарные вопросы, представляя Совету доклады и предложения. Ее вспомогательным органом является Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В составе Секретариата ООН имеется Центр по правам человека. В декабре 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию об учреждении должности Верховного комиссара ООН по правам человека.

Отдельные конвенции предусмотрели создание специальных органов. В их числе: Комитет по правам человека на основании Пакта о гражданских и политических правах; Комитет по правам ребенка на основании Конвенции о правах ребенка; Комитет по ликвидации расовой дискриминации на основании Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Комитет против пыток на основании Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Пакт об экономических, социальных и культурных правах не предусмотрел специального органа, оговорив возможность действий через Экономический и Социальный Совет; последний своим решением в 1985 г. учредил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

Каждый комитет состоит из экспертов (в комитете против пыток — в остальных — по 18 человек), причем в него не может входить более чем по одному гражданину одного государства; принимается во внимание справедливое географическое распределение и представительство различных форм цивилизации и основных правовых систем.

Государства, участвующие в пактах и конвенциях, обязались на регулярной основе представлять в соответствующий комитет (непосредственно либо через Генерального секретаря ООН) доклады о состоянии в области прав человека и о принимаемых мерах с целью прогресса в реализации прав. Комитет изучает доклады, обсуждает их на своих заседаниях и препровождает государствам свои замечания по ним. Комитет может также получать и рассматривать сообщения государств, уведомляющих о невыполнении каким-либо государством своих обязательств по пакту (конвенции), и после изучения вопроса делать рекомендации. Однако указанным положением комитет обладает в отношении только тех государств, которые сделали заявление о признании такой компетенции каждого комитета. СССР не непосредственно при подписании ряда актов, а позднее — в июле 1991 г. признал такую компетенцию соответствующих комитетов по Пакту о гражданских и политических правах, по Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против пыток.

Пакты о правах человека и другие международные акты обеспечивают правовую защиту провозглашаемых прав и свобод, причем, с одной стороны, фиксируют обязательства государств по внедрению национальных средств защиты, а с другой — вводят и прямо регламентируют международные средства защиты.

Исходное положение о национальном (внутригосударственном) механизме было впервые сформулировано в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека: "Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом".

Следующим шагом стало признание того, что "право на правовую защиту" (термин Пакта о гражданских и политических правах), принадлежащее человеку, реально лишь при соответствующих обязанностях государства и его органов.

Одновременно — и это подчеркивает нормативное значение пактов — было установлено, что правовой защите подлежат права и свободы, признаваемые в пактах. Следовательно, на национальные суды и другие компетентные государственные органы возлагалась обязанность защищать не только конституционные, но и международные договорные права.

В соответствии с ч. 3 ст. 2 Пакта о гражданских и политических правах каждое государство обязуется обеспечить: любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты; установление права на правовую защиту для любого лица через судебные, административные или законодательные органы; применение компетентными властями средств правовой защиты.

Государства участники СБСЕ в Итоговом документе Венской встречи от 15 января 1989 г. выразили намерение обеспечивать "эффективные средства правовой защиты" и определили их конкретное содержание применительно к взаимоотношениям компетентных органов государства с теми, кто заявляет, что их права нарушены.

Высшей формой правового регулирования в этой области являлось установление специальных международных средств правовой защиты.

Международные средства защиты прав и свобод представляют собой создаваемые в соответствии с международными нормативными актами специальные органы, которые наделяются полномочиями по принятию, рассмотрению и оценке обращений индивидов.

Такие средства применительно к отдельным направлениям правового регулирования были предусмотрены в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Созданные согласно этим Конвенциям Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет против пыток были уполномочены принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц (или групп лиц), которые утверждают, что они являются жертвами нарушения государством-участником изложенных в Конвенции прав (соответственно ст. 14 первой и ст. 22 второй Конвенции).

После рассмотрения сообщения и запрошенной у государства информации Комитет представляет свои мнения, предложения, рекомендации соответствующему государству и заинтересованному лицу.

Комитет по правам человека, учрежденный Пактом о гражданских и политических правах, обладает дополнительной компетенцией, зафиксированной в первом Факультативном протоколе к Пакту. Имеется в виду функция рассмотрения индивидуальных обращений в связи с нарушением прав, провозглашенных в Пакте. Условием осуществления Комитетом такой функции является участие государства не только в Пакте, но и в Протоколе (как отмечено выше для Российской Федерации Протокол имеет силу с 1 января 1992 г.), и признание государством указанной компетенции Комитета.

Любое находящееся под юрисдикцией такого государства лицо, которое утверждает, что какое-либо из прав, перечисленных в Пакте, было нарушено, и которое исчерпало все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, может представить на рассмотрение Комитета письменное сообщение (обращение допускается и в том случае, если применение внутренних средств неоправданно затягивается). Комитет доводит сообщение до сведения соответствующего государства, которое в течение шести месяцев представляет Комитету письменные объяснения и информирует о принятых мерах. После рассмотрения всех представленных материалов Комитет направляет свои соображения соответствующему государству и заинтересованному лицу.

На региональном уровне подобная процедура намечена и в рамках Содружества Независимых Государств. Статья 33 Устава СНГ предусмотрела создание Комиссии по правам человека как консультативного органа, призванного наблюдать за выполнением обязательств государств-членов в области прав человека. Согласно Положению об этой Комиссии от 24 сентября 1993 г. и в контексте норм Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. она компетентна рассматривать как письменные запросы государств по вопросам нарушения прав человека, так и индивидуальные и коллективные обращения лиц, исчерпавших все доступные внутригосударственные средства правовой защиты. На основе представленной информации Комиссия готовит заключение.

Эффективная процедура рассмотрения обращений лиц действует в органах Совета Европы (см. § 7 гл. 10).

Можно отметить общую тенденцию дополнения национальных правовых механизмов международными. Характерен подход Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, воплощенный государствами-участниками в Парижской хартии для новой Европы от 21 ноября 1990 г.: "Мы будем обеспечивать, чтобы каждый человек пользовался доступом к эффективным средствам правовой защиты, национальным или международным, против любого нарушения их прав". Рассмотренные акты обеспечивают в определенной мере процедуры правовой защиты индивидов в международных органах.

Следуя своим международным обязательствам, Российская Федерация в конституционном законодательстве предусмотрела такого рода процедуру. Первоначально она была зафиксирована в прежней Конституции РФ в редакции Закона от 21 апреля 1992 г. В действующей Конституции РФ соответствующая норма содержится в ч. 3 ст. 46: "Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты". Подобной нормы пока нет в конституционном законодательстве других государств, в том числе в новых конституциях государств, входящих в СНГ, за исключением сходной по смыслу формулировки ч. 4 ст. 55 Конституции Украины. Следует отметить, что и в Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г., в ст. 12 "Основные права заключенных", включено положение об их праве обращаться с жалобами в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты осужденных.

В ряде субъектов Российской Федерации (в их конституциях и уставах) федеральное конституционное положение воспроизводится, но при этом имеют место недопустимые сокращения текста: отсутствует ссылка на международные договоры (ст. 55 Конституции Республики Башкортостан), исключаются последние слова об исчерпании внутренних средств правовой защиты (ст. 44 Конституции Республики Бурятия, ст. 46 Конституции Республики Марий Эл, ст. 20 Устава Свердловской области).

В связи с провозглашением и осуществлением права индивида на обращение в соответствии с международными договорами в межгосударственные органы по защите прав и свобод возникают юридические вопросы, требующие урегулирования. Пока только в одном Федеральном законе "Об исполнительном производстве" от 21 июля 1997 г. учтена новая юридическая процедура. В ст. 7 дан перечень исполнительных документов, в котором указаны исполнительные листы, выдаваемые судами на основании, в частности, решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. Заслуживает внимания ссылка на эту процедуру в одном из постановлений Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, ограничивающих по существу право на защиту (от 2 февраля 1996 г.) По заключению Суда положение ст. 46 Конституции РФ означает, что решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, и, следовательно, открывает дорогу для полномочий последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений, в том числе принятых высшей внутригосударственной судебной инстанцией.

В этом контексте следует оценивать и некоторые, нормативные указания, квалифицирующие как окончательные и не подлежащие обжалованию решения Конституционного Суда РФ (ст. 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации") или определения кассационной инстанции, вынесенные по частной жалобе или протесту (ст. 318 ГПК РСФСР).

Очевидна потребность в разработке федерального закона, ориентированного, во-первых, на юридическую квалификацию формулы "исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты", во-вторых, на конкретизацию права индивида на обращение в межгосударственные органы и сопряженные с этим правом обязанности высших внутригосударственных судебных и иных инстанций после вынесения ими своих решений, в-третьих, на регламентацию процедуры повторного после решения межгосударственного судебного или иного компетентного учреждения рассмотрения дела в высших федеральных органах РФ.

§ 5. Международное гуманитарное право в условиях вооруженных конфликтов

Гуманитарное право, действующее в условиях вооруженных конфликтов, включает международно-правовые нормы, имеющие различное назначение. В широком плане они охватывают все вопросы защиты жертв войны, жертв вооруженных конфликтов, как это определено в Женевских конвенциях 1949 г., в Дополнительных протоколах 1977 г. и в некоторых других актах, т. е. вопросы разграничения комбатантов (законных участников войны) и гражданского населения, различения военных и гражданских объектов, защиты культурных ценностей, режима военной оккупации, обращения с военнопленными, положения раненых и больных, защиты гражданского населения.

Очевидно, более всего соприкасается с содержанием Всеобщей декларации прав человека, Международных пактов о правах человека и других рассмотренных выше документов вопрос о защите гражданского населения. Именно эти лица, как подчеркнуто во всех Женевских конвенциях (ст. 3), "должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи-, религии или веры, пола, происхождения или имущественного положения или любых других аналогичных критериев".

С этой целью запрещаются: посягательства на жизнь и физическую неприкосновенность, включая жестокое обращение, пытки и истязания; взятие заложников; посягательство на человеческое достоинство; осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения.

Покровительствуемые лица (этот термин применяется именно к тем, кто пользуется покровительством по смыслу Конвенции о защите гражданского населения), согласно ст. 27 Конвенции, при любых обстоятельствах имеют право на уважение к их личности, чести, семейным правам, религиозным убеждениям и обрядам, привычкам и обычаям. Они охраняются от любых актов насилия или запугивания. Дополнительные протоколы 1977 г. устанавливают, что гражданское население, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектами нападений; запрещаются также нападения неизбирательного характера, т. е. способные поразить как военные, так гражданские объекты (гражданских лиц) без различия.

Вместе с тем допускается применение в отношении этих лиц таких мер контроля или обеспечения безопасности, которые могут оказаться необходимыми вследствие войны.

Конвенция запрещает наказания покровительствуемых лиц за правонарушения, совершенные не ими лично, а также коллективные наказания, акты террора, репрессии в отношении этих лиц и их имущества.

Применительно к покровительствуемым лицам, которые находятся на оккупированной территории, воспрещаются по каким бы то ни было мотивам угон, депортирование из этой территории на территорию оккупирующего или любого, другого государства. Допускается перемещение лишь в пределах оккупированной территории по соображениям военного характера.

Оккупирующее государство не может принуждать покровительствуемых лиц служить в его вооруженных или вспомогательных силах. Вместе с тем оно может "направить на принудительную работу" (ст. 51), необходимую для нужд оккупационной армии либо связанную с обслуживанием, обеспечением населения занятой местности.

Запрещается уничтожение движимого или недвижимого имущества, являющегося индивидуальной или коллективной собственностью, если это не является "абсолютно необходимым для военных операций".

Предусматривается судебная процедура вынесения наказаний за совершенные правонарушения при соблюдении процессуальных правил.

Другие вопросы, касающиеся защиты жертв войны, рассматриваются в главе "Вооруженные конфликты и международное право".

§ 6. Гражданство и международное право

Гражданство как правовая категория является институтом государственного (конституционного) права. Соответствующие нормы содержатся в конституциях и в специальных законах о гражданстве. Применительно к Российской Федерации это ст. 6, 61, 62 Конституции и Закон о гражданстве Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 17 июня 1993 г.

В Законе о гражданстве даны многочисленные отсылки к международным договорам, а ст. 9 в обобщенном виде определяет применение международных договоров. В ее первой части предусмотрено, что "при решении вопросов гражданства наряду с настоящим Законом подлежат применению международные договоры Российской Федерации, регулирующие эти вопросы"; во второй части статьи воспроизведена традиционная формулировка о применении правил международного договора, если они являются иными, чем правила Закона. Кроме того, в части второй ст. 49 говорится о применении на территории России международных договоров бывшего СССР по вопросам гражданства.

Российские законодательные нормы о гражданстве согласуются с международными стандартами. Такая оценка относится прежде всего к характеристике в Законе о гражданстве права на гражданство и условий приема в гражданство, поскольку закон не допускает по этим вопросам какой-либо дискриминации и отрицает возможность лишения гражданства (сравним ч. 1 ст. 2 и ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 2 и 15 Всеобщей декларации прав человека). Следует отметить, что при обсуждении проекта Закона были справедливо отвергнуты предложения о таких условиях приема в гражданство, как знание государственного языка и определенное имущественное положение (в ряде зарубежных законов о гражданстве подобные дискриминационные требования присутствуют вопреки международным стандартам).

В ч. 1 ст. 1 Закона провозглашено, что в Российской Федерации каждый человек имеет право на гражданство. Эта норма в полной мере согласована с Всеобщей декларацией прав человека (п. 4 ст. 15). Право на гражданство закреплено в Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. (ст. 4).

Более категорично, чем в Декларации, определена в Законе (ч. 2 ст. 1), а затем и в Конституции РФ (ч. 3 ст. 6) позиция по вопросу лишения гражданства. Формула Декларации такова: никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Включенное в текст слово "произвольно" свидетельствует о допущении лишения, но в рамках законного решения. Законодательство ряда зарубежных государств допускает лишение гражданства при совершении тяжкого преступления (например, § 1481 раздела "Гражданство и натурализация" Свода законов США). Российское законодательство, как и законодательство других республик бывшего СССР, исключает слово "произвольно" и фиксирует правило, согласно которому гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства.

Международное право оказало влияние на урегулирование во многих странах вопроса о гражданстве женщин при вступлении в брак. Имеется в виду преодоление традиций, воплощавшихся в национальном законодательстве, согласно которым гражданство жены автоматически следует за гражданством мужа. В большинстве государств, придерживавшихся такого правила, применяется норма относительно права женщины, вступающей в брак с иностранным гражданином либо избрать гражданство мужа, либо сохранить свое гражданство. В нашей стране традиционно действует норма, признанная и в Законе о гражданстве РФ, в соответствии с которой заключение или расторжение брака гражданином РФ с лицом, не принадлежащим к гражданству РФ, не влечет за собой изменения гражданства (ч. 1 ст. 6).

Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г. определила, что заключение или расторжение брака между гражданином какого-либо государства и иностранцем, а также перемена гражданства мужем "не будут отражаться автоматически на гражданстве жены".

Вместе с тем Конвенция предусмотрела возможность приобретения женой при ее желании гражданства ее мужа "в специальном упрощенном порядке натурализации". В Законе о гражданстве РФ это положение учтено в ст. 18, предоставляющей лицу, у которого супруг является гражданином РФ, право приобретения гражданства в порядке регистрации.

В случаях территориальных изменений, когда часть территории одного государства переходила к другому государству, посредством заключения двусторонних либо многосторонних договоров определялась правовая принадлежность населения передававшейся территории.

В Мирном договоре с Италией, подписанном после второй мировой войны, 10 февраля 1947 г., был специальный раздел "Гражданство. Гражданские и политические права", в котором в связи с предусмотренной передачей Италией ряда участков территории Югославии и Греции были установлены правила изменения гражданства итальянских граждан, проживавших на этой территории.

Добровольный выбор гражданства при территориальных изменениях, т. е. либо сохранение прежнего гражданства, либо обретение гражданства того государства, к которому переходит территория, называется оптацией, а само право выбора — правом оптации. Такое право было предусмотрено и применено, например, в 1945 г. в связи с изменением государственной принадлежности Закарпатской Украины.

В современный период ситуации территориальных изменений редки. Но все же в Закон "О гражданстве Российской Федерации" включена норма о выборе гражданства при изменении границы РФ. Согласно ст. 21, "лица, проживающие на территории, изменившей государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определяемые международным договором Российской Федерации".

Непосредственную связь с международно-правовым регулированием имеют действующие во многих государствах конституционные и специальные нормы относительно обеспечения государством прав и законных интересов своих граждан, находящихся вне пределов данного государства.

Основу именно такого подхода составляет положение Международного пакта о гражданских и политических правах:

"Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности" (ст. 16). Естественно, гражданин одного государства, проживающий или временно находящийся на территории другого государства, подвержен юрисдикции государства пребывания и подчинен его законодательству. Но правовая связь этого гражданина со своим государством сохраняется и проявляется в соответствующих полномочиях государства гражданства,

Отдельные государства заключают двусторонние договоры относительно упрощенного порядка приобретения гражданства. Таково, например, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, от 20 января 1995 г.

В конституциях и законах о гражданстве новых независимых государств бывших союзных республик СССР получила всеобщее признание формулировка, согласно которой государство гарантирует своим гражданам защиту и покровительство во время их нахождения за его пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, ч. 2 ст. 11 Конституции Республики Казахстан, ч. 1 ст. 10 Конституции Республики Беларусь и т. д.). Правительством РФ постановлением от 31 августа 1994 г. утверждены "Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом". В этом документе намечены, в частности, согласованные с соответствующими государствами решения, а также меры по защите прав соотечественников с использованием действующих международных механизмов.

Закон "О гражданстве Российской Федерации" возлагает на государственные органы, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, на их должностных лиц содействие тому, чтобы гражданам России была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами и международными обычаями, защищать их права и охраняемые законом интересы (ст. 5).

Отсылка в законе к международным договорам и международным обычаям имеет в виду права граждан. Но в предусмотренной законом ситуации существенное значение имеют и те международные нормы, которые регламентируют полномочия дипломатических и консульских представительств (см. гл. 13).

Соответствующие должностные лица имеют право:

) встречаться и сноситься с гражданами своего государства, давать советы и оказывать содействие, включая принятие мер правовой помощи;

) посещать граждан, арестованных, задержанных или отбывающих срок тюремного заключения, оказывать им правовую помощь.

В качестве условия реализации последнего права в конвенциях сформулированы положения об обязанностях компетентных властей государства пребывания в течение определенного времени уведомить представительство об аресте или задержании гражданина и оказать содействие в проведении встречи с арестованным или задержанным гражданином. Посещение граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы, обеспечивается, как сказано во многих конвенциях, на периодической основе.

Международно-правовые нормы имеют существенное значение при регламентации двойного гражданства.

Возникновение двойного гражданства возможно в определенных ситуациях, обусловленных различиями (коллизиями) законов государств, в частности неоднозначным решением вопроса о гражданстве детей, родители которых являются гражданами различных государств. В зарубежном законодательстве двойное гражданство, как правило, не предусматривается. Лишь в отдельных случаях допускается его признание в соответствии с международными договорами. Так, согласно Конституции Испании 1978 г. (ч. 3 ст. 11), государство может заключать договоры о предоставлении двойного гражданства со странами Латинской Америки или с теми странами, которые имели или имеют особые связи с Испанией.

Двойное гражданство, естественно, осложняет статус лица, поскольку его правовая связь одновременно с двумя государствами порождает "двойные" обязанности. Распространено правило "эффективного гражданства", означающее преимущественную правовую связь индивида с тем из двух государств, на территории которого он постоянно проживает. Именно перед этим государством он несет обязанности, прежде всего при необходимости несения военной и альтернативной службы.

В Европейскую конвенцию о гражданстве, принятую и открытую для подписания 14 мая 1997 г., включена глава о множественном гражданстве, в которой допускается такой правовой статус. Согласно ст. 17 граждане государства-участника, имеющие другое гражданство, обладают на территории государства-участника, в котором они проживают, теми же правами и несут те же обязанности, что и другие граждане этого государства-участника.

Законодательство СССР содержало норму о непризнании за гражданином СССР принадлежности к гражданству иностранного государства (двойного гражданства). Такой подход лежал в основе заключавшихся в послевоенные годы с различными государствами конвенций об урегулировании ситуаций с двойным гражданством, согласно которым лица, считавшиеся гражданами обоих договаривающихся государств, могли избрать гражданство одного из них, а при отсутствии заявления о выборе считались гражданами того из договаривающихся государств, на территории которого они проживали.

В последующем были подписаны с некоторыми государствами (Болгария, Румыния, Монголия и др.) конвенции (соглашения) о предотвращении случаев возникновения двойного гражданства. Они регламентировали две ситуации, способные породить двойное гражданство. Во-первых, родители, один из которых является гражданином одного из договаривающихся государств, а второй – гражданином другого договаривающегося государства, могут по обоюдному согласию избрать для ребенка гражданство одного из этих государств, в связи с чем подают совместное заявление компетентным органам государства, гражданство которого они избирают для ребенка. В случае непредставления такого заявления ребенок считается гражданином того из договаривающихся государств, на территории которого он родился, а если ребенок родился на территории третьего государства, – гражданином того из договорившихся государств, в котором родители имели местоожительство до выезда. Во-вторых, каждое из договаривающихся государств обязалось не принимать в свое гражданство лиц, которые являются гражданами другого договаривающегося государства, без согласия компетентных органов последнего.

Одновременно был решен вопрос о том, что граждане одного договаривающегося государства, которые до вступления в силу соответствующей конвенции (соглашения) приобрели гражданство другого договаривающегося государства, не утратив прежнего гражданства, будут иметь с этого времени исключительно гражданство того из договаривающихся государств, на территории которого они проживают. Если же такие лица имеют постоянное местоожительство на территории третьего государства, они считаются гражданами того из договаривающихся государств, гражданство которого приобрели позднее.

Новое законодательство Российской Федерации занимает не столь жесткую по сравнению с законодательством СССР позицию применительно к двойному гражданству. Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В данном тексте кажется более уместным союз "и" (вместо "или"), поскольку для статуса двойного гражданства необходимы оба юридических компонента – как национальный закон, так и международный договор.

В Законе о гражданстве РФ были даны несколько иные формулировки, отражавшие сдержанное отношение к двойному гражданству. В ч. 1 ст. 3 Закона о гражданстве (в редакции от 17 июня 1993 г.) сказано, что за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Согласно ч. 2 этой статьи, гражданину Российской Федерации может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор Российской Федерации.

Между положениями Конституции и Закона нет противоречия, просто иначе расставлены акценты, причем в обоих случаях зафиксирована роль международных договоров. Действительно, наличие договора о двойном гражданстве является предпосылкой и основанием юридического признания двойного гражданства, ибо с таким статусом связаны правоотношения между соответствующими государствами, подлежащие двустороннему согласованному регулированию.

В настоящее время такого рода договорная регламентация еще не получила широкого распространения. В договоры России с отдельными государствами бывшими республиками СССР об основах межгосударственных отношений, о дружбе и сотрудничестве включены положения о возможности двойного гражданства, регулируемого соответствующими соглашениями с учетом национального законодательства. Такая договоренность применительно к отношениям Российской Федерации и Туркменистана была воплощена в специальном Соглашении об урегулировании вопросов двойного гражданства, подписанном 23 декабря 1993 г. За гражданами обоих государств признается право на основании свободного волеизъявления приобрести гражданство другого договаривающегося государства, не утрачивая имеющегося гражданства. Дети, каждый из родителей которых состоит на момент рождения ребенка в гражданстве обоих государств, получают двойное гражданство. Аналогичным образом решается вопрос о гражданстве детей до 18-летнего возраста при приобретении родителями двойного гражданства. Подобное соглашение подписано в сентябре 1995 г с Республикой Таджикистан.

Статус двойного гражданства предполагает определенные правовые последствия. Согласно ч. 2 ст. 62 Конституции РФ, наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и "не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (см. также ч. 3 ст. 3 Закона о гражданстве РФ). В Соглашении между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства дана конкретная регламентация: а) лицо, состоящее в гражданстве обоих государств, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также несет обязанности гражданина того государства, на территории которого постоянно проживает; б) социальное обеспечение таких лиц производится в соответствии с законодательством государства, на территории которого они постоянно проживают, если иное не предусмотрено соответствующими соглашениями; в) лица с двойным гражданством проходят обязательную военную службу в том из двух государств, на территории которого постоянно проживают на момент призыва; г) такие лица вправе пользоваться защитой и покровительством каждого из соответствующих государств.

Международно-правовые нормы учитываются при решении вопроса о выходе из гражданства. В Законе о гражданстве РФ предусмотрена осложняющая решение вопроса о выходе ситуация, когда гражданин имеет либо имущественные обязательства перед физическими или юридическими лицами России, либо неисполненные обязанности перед государством, вытекающие из оснований, определяемых законом РФ. Как сказано в ч. 2 ст. 23 Закона, в подобной ситуации ходатайство о выходе из гражданства РФ может быть отклонено, если гражданин проживает или намеревается поселиться в стране, не связанной с РФ договорными обязательствами о правовой помощи.

В связи с этим к Инструкции МВД РФ от 30 июня 1994 г. "Об организации работы органов внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении вопросов гражданства Российской Федерации" приложен список стран, с которыми в настоящее время для РФ в порядке правопреемства действуют договоры о правовой помощи. Таким образом, при наличии договора о правовой помощи неисполненные обязательства не служат препятствием для удовлетворения ходатайства гражданина РФ о выходе из гражданства.

Особым правовым состоянием является безгражданство. Лица без гражданства (апатриды), т. е. лица, не состоящие в гражданстве какого-либо государства, подчиняются юрисдикции того государства, на территории которого проживают. Их правовой статус в принципе близок к правовому статусу иностранных граждан с тем, однако, существенным отличием, что они не пользуются защитой и покровительством со стороны какого бы то ни было иностранного государства. В Конституции РФ о правах и обязанностях лиц без гражданства и иностранных граждан сказано в одной норме (ч. 3 ст. 62). Согласно ст. 434 ГК РСФСР, лица без гражданства имеют право обращаться в суды и пользуются гражданскими правами наравне с советскими (ныне российскими) гражданами.

Закон о гражданстве РФ содержит статью о сокращении безгражданства, поощряющую приобретение гражданства РФ лицами без гражданства и не препятствующую приобретению ими иного гражданства. Такой подход согласуется с Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 г., в которой наша страна не участвует, но основные положения которой учитывает в законодательстве. Например, согласно ст. 2 Конвенции, находящийся на территории государства найденный предполагается родившимся на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого государства, а согласно ст. 16 Закона о гражданстве РФ, находящийся на территории России ребенок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином РФ. Методом предупреждения безгражданства служит также норма ч. 2 ст. 17: ребенок, родившийся на территории РФ от лиц без гражданства, является гражданином РФ.

§ 7. Статус иностранных граждан и международное право

Иностранные граждане – это лица, находящиеся на территории государства, гражданами которого они не являются, и имеющие доказательства принадлежности к гражданству другого государства. Они могут быть либо постоянно проживающими, либо временно пребывающими в иностранном государстве.

Правовое положение иностранных граждан регулируется как законами государства пребывания, так и международными договорами. Вместе с тем они сохраняют правовую связь с государством, гражданами которого они являются, и пользуются его защитой и покровительством.

Внутригосударственное законодательство об иностранных гражданах включает как акты общего характера – законы о правовом положении иностранных граждан, так и специальные акты, в той или иной мере касающиеся прав иностранных граждан, – законы (кодексы) в сфере гражданского права и гражданского процесса, семейного права, трудового права, законы об образовании, социальном обеспечении и т. п.

Как правило, во внутрисударственных актах об иностранных гражданах имеются отсылки к международным договорам, характеризующим статус таких лиц.

Прежде всего международные договоры устанавливают универсальные стандарты, которые каждое участвующее в них государство должно применять либо ко всем находящимся под его юрисдикцией индивидам, независимо от их гражданства, либо ко всем иностранным гражданам, независимо от их расы, национальности, пола, политических убеждений, вероисповедания, имущественного положения.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Международном пакте о гражданских и политических правах, в различных конвенциях широко употребляются универсальные формулировки: "каждый человек имеет право...", "каждому принадлежит право...", "все лица имеют право...", "никто не должен..." и т. п. Таким образом, здесь в равной мере определяются права и собственных, и иностранных граждан, а также лиц без гражданства. В ст. 2 каждого Пакта зафиксирована обязанность каждого государства "уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам" признаваемые в Пакте права без какого бы то ни было различия (естественно, здесь не имеются в виду допускаемые по признаку гражданства различия).

В названных актах есть нормы, адресованные именно иностранным гражданам. Таково, например, положение ст. 13 Пакта о гражданских и политических правах, об основаниях высылки иностранца, законно находящегося на территории какого-либо государства.

Соответствующая регламентация присуща отечественному законодательству. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане пользуются в России правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами или международным договором РФ. Иностранные граждане приравнены к российским гражданам в праве обращения в суд (ст. 433 ГПК РСФСР) и в других процессуальных действиях.

Аналогичная регламентация, уже применительно к конкретным отношениям и формам деятельности, присуща различным федеральным законам об общественных объединениях, о занятости населения в РФ, о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ и т. д.

Федеральные нормативные акты, регулирующие различные аспекты статуса иностранных граждан в Российской Федерации, исходят из принципа равенства иностранных, российских граждан, лиц без гражданства перед законом. Согласно ст. 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом. Любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности запрещаются.

Осуществление прав и свобод, предоставленных иностранным гражданам, не должно наносить ущерба интересам безопасности РФ, нравственности населения, а также правам и законным интересам граждан РФ и российских юридических лиц. Такой подход согласуется с международно-правовой регламентацией.

Нормативные положения различают постоянно проживающих в Российской Федерации и временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан, соответственно конкретизируя определенные права.

Традиционно существуют различные правовые режимы, устанавливаемые для иностранных граждан. Подобные различия допустимы лишь применительно к частным аспектам. В обобщенном виде можно выделить национальный и специальный режимы.

Национальный режим означает в принципе равное с местными гражданами положение иностранных граждан. Формулировка ч. 3 ст. 62 Конституции в этом плане типична и имеет немало аналогов в зарубежном законодательстве. Общеприняты и оговорки, презюмирующие определенные изъятия, обусловленные соображениями государственной безопасности. Поэтому не считаются дискриминационными особые решения относительно отдельных политических прав и свобод, права занимать определенные должности, в том числе права находиться на государственной службе, права и обязанности служить в вооруженных силах и т. д.

Примечательно в этом смысле положение ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах, где слова "каждый человек" заменены словами "каждый гражданин", поскольку здесь закреплено право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным.

Вполне закономерна конституционная формулировка: "Права и свободы человека и гражданина" название гл. 2, где, по аналогии с пактами, в большинстве статей говорится, что "каждый имеет право...", "каждому гарантируется...", "каждый обязан...", и вместе с тем применяются особые правила, обусловленные гражданством.

Специальный режим в современных условиях означает допущение некоторых преимуществ в какой-либо сфере деятельности применительно к иностранным гражданам отдельных государств. Такой специфический по сравнению с национальным режим означает в принципе преимущества прав одних иностранных граждан в сравнении с другими иностранными гражданами, но не по отношению к собственным гражданам. Он устанавливается, как правило, двусторонними договорами между заинтересованными государствами и касается таких, в частности, вопросов, как упрощенный порядок перехода границы, безвизовый порядок въезда в страну и т. п. Существенные взаимные преимущества оговорены в документах СНГ для граждан входящих в Содружество государств, в отношении въезда и пребывания, образования, социальной политики.

Привилегии и иммунитеты дипломатических агентов, консульских должностных лиц, иных иностранных граждан с особым статусом ("лица, пользующиеся международной защитой") выходят за рамки вопроса о режимах (см. гл. 11).

Надо иметь в виду, что иногда под категорию специального режима подводили, по сути, дискриминационный для определенных категорий иностранных граждан режим, при котором они существенно ограничивались в гражданских, экономических и социальных правах по сравнению не только с собственными гражданами, но и с гражданами государств с большей степенью сотрудничества. Не случайно в Заключительном акте СБСЕ была отмечена необходимость "обеспечивать равноправие между рабочими-иммигрантами и гражданами принимающих стран в том, что касается условий найма труда, а также социального обеспечения".

В международно-правовой литературе принято выделять режим наибольшего благоприятствования, под которым понимается предоставление государством находящимся на его территории гражданам государства, с которым еще складываются отношения, таких же прав, какими уже пользуются граждане других государств; при этом подразумевается своего рода нормальный, стандартный, т. е. национальный, режим. Следовательно, категория "режим наибольшего благоприятствования" характеризует не что иное, как метод установления для определенных иностранных граждан национального режима.

На иностранных граждан распространяются конституционные и иные обязанности государства пребывания; они, кроме указанных выше лиц с особым статусом, подлежат уголовной, административной и гражданской юрисдикции государства пребывания. В рамках однозначного решения вопросов уголовной ответственности собственных и иностранных граждан допускаются различия. Так, согласно ч. 3 ст. 12 УК РФ иностранные граждане, совершившие преступление вне пределов Российской Федерации, подлежат уголовной ответственности в случаях, если преступление направлено против интересов Российской Федерации, и в случаях, предусмотренных международным договором РФ. С другой стороны, имеются такие уголовные преступления и административные правонарушения, которые приложимы только к иностранным гражданам; например, нарушение иностранными гражданами правил пребывания в Российской Федерации (ст. 184 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях), шпионаж (ст. 276 УК РФ).

Прямое влияние на статус иностранных граждан оказывают договоры о правовой помощи и по иным вопросам правового сотрудничества (см. гл. 14).

§ 8. Статус беженцев и вынужденных переселенцев

Во время второй мировой войны и в условиях послевоенных вооруженных конфликтов и иных чрезвычайных ситуаций происходило и продолжается в наши дни массовое насильственное или вынужденное перемещение лиц из регионов постоянного проживания на какую-либо другую территорию, что разрушает их правовые связи с родиной или иным привычным местом жительства. Такие ситуации вызывают потребности международно-правового и внутригосударственного регулирования статуса беженцев и перемещенных лиц.

Основной международный акт – это Конвенция о статусе беженцев 1951 г., к которой Российская Федерация присоединилась в 1992 г. (имеется также Протокол, касающийся статуса беженцев). Согласно Конвенции (ст. 12), личный статус беженца определяется законами страны его домицилия (имеется в виду юридически оформленное место пребывания) или, если у него такового не имеется, законами страны его проживания. Его права в отношении приобретения движимого и недвижимого имущества должны быть не менее благоприятными, чем те, которыми обычно пользуются иностранцы. Предусмотрено предоставление беженцам в отношении их права работы по найму наиболее благоприятного правового положения, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах.

Каждый беженец имеет право свободного обращения в суды на территории всех государств – участников Конвенции. Что касается государства, в котором находится его обычное местожительство, то на этой территории беженец пользуется в отношении права обращения в суд тем же положением, что и граждане (ст. 16). В Конвенции затрагиваются вопросы образования, социального обеспечения, свободы передвижения беженцев и т. д.

Государства договорились "по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев" (ст. 34), т. е. решать вопрос об их гражданстве. Это учтено в ст. 19 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации": если обычным условием приема в гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства является постоянное проживание на территории РФ в течение пяти лет всего или трех лет непрерывно до обращения с ходатайством, то для беженцев, признаваемых таковыми законом или договором РФ, указанные сроки сокращаются вдвое.

В Российской Федерации в 1993 г. были приняты два закона: "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах". Первый из них ныне действует в новой редакции от 28 июня 1997 г. Беженцем признается лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться ее защитой. Такое -лицо пользуется всеми правами гражданина РФ, если иное не предусмотрено законодательством. К категории вынужденных переселенцев отнесены главным образом граждане РФ, которые по аналогичным основаниям покидают место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории РФ.

Одним из важных направлений международного сотрудничества является согласованная деятельность государств СНГ в рамках Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (январь 1995 г.), которое, в частности, фиксирует право каждого беженца или вынужденного переселенца свободно обращаться в суды на территории соответствующих государств.

В системе ООН действует Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев с обеспечительными и контрольными функциями. В Москве существует представительство этого Управления с правом регистрации беженцев и выдачи удостоверений.

§ 9. Право убежища

Под правом убежища понимается юридически закреплённая возможность получения лицом разрешения на проживание в предоставляющем убежище государстве. Обычно использование такой возможности вызвано преследованием лица по политическим, религиозным и иным мотивам в государстве, гражданином которого это лицо является или на территории которого постоянно проживает. Законодательство РФ признаёт право убежища за иностранными гражданами и лицами без гражданства.

В международном праве нет специальных правил применительно к предоставлению убежища и пользованию им. Международный пакт о гражданских и политических правах не содержит такого рода нормы. Можно отметить положение Всеобщей декларации прав человека, не являющейся, однако, нормативным актом. Согласно ст. 14, "каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем".

Но это право не признаётся и не может быть использовано при совершении лицом не политического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН. Подобный подход проявлен и в Декларации о территориальном убежище, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. в качестве рекомендации.

Поскольку основанием для обращения лица и предоставления ему убежища считается преследование за деятельность политического или подобного характера*, во многих государствах принят термин "политическое убежище". Российская Федерация, как сказано в ч. 1 ст. 63 Конституции, "предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права".

* В соответствии с упомянутой декларацией ООН государство, представляющее убежище, само формирует его основания.

Понятие территориального убежища ориентировано на использование лицом территории другого государства с учётом его законодательства.

В рамках локального регулирования (Конвенция об убежище 1928 г., принятая на конференции американских государств) допускается, хотя и с определёнными условиями, убежище, предоставляемое "политическим правонарушителям" в дипломатических или консульских представительствах и на военных кораблях, но лишь на ограниченное время с последующим выездом с территории преследующего государства. Такая практика именуется дипломатическим убежищем.

Однако общий принцип дипломатического и консульского права сформулирован в конвенциях о дипломатических сношениях и консульских сношениях следующим образом: помещения представительств не должны использоваться в целях, не совместимых с их функциями (соответственно ч. 3 ст. 41 и ч. 2 ст. 55).

Лица, получившие убежище в каком-либо государстве, имеют на его территории статус иностранных граждан, если, конечно, им не предоставлено гражданство этого государства. В Российской Федерации получение убежища на ее территории считается обстоятельством, облегчающим прием в гражданство РФ (ч. 3 ст. 19 Закона о гражданстве).

Но независимо от статуса, лица, получившие убежище, пользуются правовой защитой предоставившего им убежище государства. На этой основе в Положении о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденном Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г., ссылка на общепризнанные принципы и нормы сопровождается словами: "с учетом государственных интересов Российской Федерации". Российская Федерация предоставляет такое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или от реальной угрозы в стране своей гражданской принадлежности или обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. Поэтому в случае преследования лица за действия, признаваемые в Российской Федерации преступлением или противоречащие целям и принципам ООН, политическое убежище не предоставляется.

Литература

- Бирюков П. Н. Роль международно-правовых норм в обеспечении "права на правовую защиту" // Правоведение. 1992. № 2.
- Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. М., 1986.
- Валеев Р. М. Международный контроль в обеспечении норм международного гуманитарного права // Российский юридический журнал. 1996. № 3.
- Гаврилов В. В. Международный механизм контроля за имплементацией универсальных актов о правах человека // Московский журнал международного права. 1995. № 4.
- Галенская Л. Н. Право убежища. (Международно-правовые вопросы). М., 1968.
- Губин В. Ф. Расовая дискриминация: реакционная сущность и международная противоправность. М., 1979.
- Дмитриева Г. К. Международная защита прав женщин. Киев, 1985.
- Ибрагимов А. М. Понятие и критерии установления беженцев в международном праве // Российский юридический журнал. 1997. № 2.
- Ибрагимов А. М. Взаимодействие норм международного и внутригосударственного права о режиме беженцев // Журнал российского права. 1997. № 7.
- Игитова И. В. Механизм реализации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Государство и право. 1997. № 1.
- Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1985.
- Карташкин В. А. Россия и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Московский журнал международного права. 1996. № 3.

- Карташкин В. А. Международная защита прав человека. М., 1976.
- Колосов Ю. М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства // Сов. журнал международного права. 1991. № 2.
- Курдюков, Г. И. Международные стандарты прав человека и новое советское законодательство // Международное право и советское законодательство. Казань, 1996.
- Кучин М. В. Вопросы гражданства: соотношение договорного и законодательного регулирования в рамках Содружества Независимых Государств // Правоведение. 1992. № 5.
- Лазарев Л. В., Марышева Н. И. Пантелеева И. В. Иностранцы граждане (правовое положение). М., 1992.
- Лаптев П. А. Стандарты Совета Европы и правовая система Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 5.
- Манов В., Манов А., Москаленко К. Обращение в международные правовые органы как средство защиты прав и свобод человека // Законность. 1996. № 6.
- Марочкин С. Ю. Правовое положение иностранных граждан в СССР на основании международных договоров // Правоведение. 1988. № 5.
- Мелешников А. В. Права человека и международно-правовая ответственность за их нарушение // Сов. государство и право. 1992. № 3.
- Мовчан А. П. Права человека и международные отношения. М., 1982.
- Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991
- Подуфалов В. Д. К вопросу о понятии "международная защита прав человека" // Сов. ежегодник международного Права-1985. М, 1986.
- Потапов В. И. Беженцы и международное право. М., 1986.
- Тихонов А. А. Совет Европы и права человека: нормы, институты, практика // Сов. государство и право. 1990. № 6.
- Энтин М. Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы. М., 1997.
- Ястребова А. Ю. Институт убежища и статус беженцев в международном праве // Сов. государство и право. 1990. № 10.

Глава 16

Правовая помощь и иные формы правового сотрудничества

§ 1. Понятие, источники

Термин "правовая помощь" используется как во внутригосударственном, так и в международном праве.

Конституция РФ (ст. 48) гарантирует право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Применительно к международно-правовому регулированию категория правовой помощи имеет различные характеристики и соприкасаются с понятием правовой защиты.

Согласно двусторонним и многосторонним договорам (конвенциям) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам государства регламентируют два вида деятельности: 1) обеспечение гражданам договаривающихся сторон и лицам, проживающим на их территориях, а также юридическим лицам прав и средств правовой защиты наравне и собственными гражданами и юридическими лицами; 2) развитие сотрудничества между учреждениями юстиции различных стран в целях оказания правовой помощи друг другу, а также другим органам и заинтересованным лицам.

К этой деятельности примыкает сотрудничество компетентных органов в таких сферах, как образование, труд, социальное обеспечение, налогообложение и т. д. Здесь также речь идет о соблюдении прав и интересов индивидов и юридических лиц одного государства на территории другого.

Основными источниками международного права в этой области являются договоры (конвенции) о правовой помощи и правовых отношениях. Наибольшее распространение как в отечественной, так и в зарубежной практике получили двусторонние договоры, которые, как правило, регламентируют правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам.

СССР в разные годы заключил такие договоры почти с двумя десятками государств. В большинстве своем они в порядке правопреемства применяются Российской Федерацией; это договоры с Болгарией, Монголией, Венгрией, Чехословакией (ныне с Чехией и Словакией), Югославией (ныне с образовавшимися на ее территории самостоятельными государствами), Финляндией, Кипром, Кубой и др. С некоторыми из -стран (Польшей, Албанией) подписаны новые договоры уже на уровне России. Между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой заключены два договора о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (19 июня 1992 г.) и выдаче (26 июня 1995 г.). Некоторые договоры (с Италией 1979 г., с Канадой 1997 г.) регламентирует только определенную сферу правовой помощи и правовых отношений: первый по гражданским делам, второй по уголовным делам.

Активно развивается договорный процесс в этой сфере с новыми государствами бывшими союзными республиками СССР. Российская Федерация имеет договоры о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам с Литвой, Латвией, Эстонией, с несколькими странами, входящими в СНГ. Вместе с тем в рамках СНГ 22 января 1993 г. была подписана многосторонняя Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (вступила в силу для РФ 10 декабря 1994 г.). 28 марта 1997 г. подписан Протокол к этой Конвенции, внесшей в нее ряд изменений и дополнений.

К числу многосторонних с участием СССР, ныне с участием Российской Федерации также относятся Конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 г., Конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов, 1961 г., Конвенция о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для наказания в государстве, гражданами которого они являются, 1978 г. (по этому вопросу подписываются и двусторонние соглашения с Финляндией, Латвией, Туркменистаном, Испанией и др.).

В рамках Совета Европы действуют Европейская конвенция о выдаче 1957 г., Европейская конвенция о взаимной помощи по уголовным делам 1959 г., Европейская конвенция о передаче осужденных лиц 1983 г., о передаче производства по уголовным делам 1972 г. (первые две европейские Конвенции с дополнительными протоколами в 1996 г. подписаны Российской Федерацией с оговорками и заявлениями).

С международно-правовыми аспектами оказания правовой помощи непосредственно связаны положения внутригосударственных законов, в числе которых Гражданский кодекс РФ (часть первая) 1994 г., прежде всего ст. 2, 7, а также сохраняющие действие разделы Гражданского кодекса РСФСР (особенно разд. VIII), Гражданский процессуальный кодекс РСФСР (разд. VI), Основы законодательства РФ о нотариате (гл. XXI), Семейный кодекс РФ (разд. VII). В новом Уголовном кодексе РФ появились лаконичные положения о выдаче лиц, совершивших преступление (ст. 13). В Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР вопросы правовой помощи почти не затронуты.

Имеются также специальные акты, регламентирующие применение заключенных международных договоров о правовой помощи; в их числе Указы Президиума Верховного Совета СССР: "О порядке исполнения решений судов государств, с которыми СССР заключены договоры об оказании правовой помощи" от 12 сентября 1958 г. (действовал до 1988 г.), "О мерах по выполнению международных договоров СССР о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам" от 21 июня 1988 г., "О признании и исполнении в СССР решений иностранных судов и арбитражей" от 21 июня 1988 г., "О порядке выполнения обязательств, вытекающих для СССР из Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются" от 10 августа 1979 г. Значительный интерес представляет документ, приложенный к распоряжению Президента РФ от 3 сентября 1996 г. и содержащий заявления и оговорки Российской Федерации при подписании европейских конвенций о выдаче и о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Международно-правовые акты, регламентирующие сотрудничество по вопросам образования, труда, налогообложения и социального обеспечения, названы в соответствующих параграфах.

§ 2. Общие вопросы правовой помощи

Договоры (конвенции) о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам в большинстве своем охватывают однородный круг вопросов, о содержании и перечне которых можно судить по Конвенции СНГ от 22 января 1993 г. Она включает краткую преамбулу, определяющую основные задачи регламентации, пять разделов, три из которых имеют по несколько частей, и 87 статей.

Раздел I содержит общие положения, в нем две части: I Правовая защита (ст. 1), II Правовая помощь (ст. 4). Раздел II "Правовые отношения по гражданским и семейным делам" включает в себя пять частей: I Компетенция (ст. 20), II Личный статус (ст. 23), III Семейные дела (ст. 26-37), IV Имущественные правоотношения (ст. 38), V Наследование (ст. 44). В разделе III "Признание и исполнение решений" (ст. 51) нет частей. Раздел IV "Правовая помощь по уголовным делам" имеет три части: I Выдача (ст. 56), II Осуществление уголовного преследования (ст. 72), III Специальные положения о правовой помощи по уголовным делам (ст. 78). В семи статьях (81) раздела V "Заключительные положения" сказано о вопросах применения Конвенции и даны процедурные правила о порядке ее вступления в силу, сроке действия и т. д.

В отдельных договорах не выделены в самостоятельный раздел нормы о признании и исполнении решений; в договорах, характеризующих правовую помощь лишь по гражданским делам, отсутствует раздел о правовой помощи по уголовным делам.

Согласно всем договорам, граждане каждой из договаривающихся сторон пользуются на территории других договаривающихся сторон в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, что и их собственные граждане. Они имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в суды, прокуратуру и другие учреждения юстиции соответствующих государств - участников договоров, могут выступать в них, подавать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и собственные граждане этих государств.

В каждом договоре определяется объем правовой помощи, которую оказывают друг другу учреждения юстиции государств, перечисляются (с некоторыми различиями) ее разновидности. Согласно ст. 5 Конвенции СНГ, в редакции Протокола к ней от 28 марта 1997 г., это составление и пересылка документов, проведение осмотров, обысков, изъятия, передача вещественных доказательств, проведение экспертизы, допроса сторон, третьих лиц, подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, экспертов, розыск лиц, осуществление уголовного преследования, выдача лиц для привлечения их к уголовной ответственности приведения приговора в исполнение, признание и исполнение судебных решений по гражданским делам, приговоров в части гражданского иска, исполнительных надписей.

Именно договоры о правовой помощи и правовых отношениях имеются прежде всего в виду в п. 1 ст. 80 Федерального закона "Об исполнительном производстве" от 21 июля 1997 г., где сказано, что порядок исполнения в Российской Федерации решений иностранных судов и арбитражей определяется, наряду с данным Законом, международными договорами РФ.

Как правило, предусмотрен государственный уровень сношений; при обращении с просьбами и при оказании правовой помощи суды и другие компетентные учреждения юстиции договаривающихся государств сносятся друг с другом через свои центральные органы; к ним относятся Министерство юстиции и Генеральная прокуратура.

Новая процедура установлена для стран СНГ названным выше Протоколом к Конвенции (ст. 5): при выполнении Конвенции компетентные учреждения юстиции сносятся друг с другом через свои центральные, территориальные и другие органы, если только Конвенцией не установлен иной порядок сношений. Каждое государство само определяет перечень своих центральных, территориальных и других органов, уполномоченных на осуществление непосредственных сношений, о чем уведомляет депозитария, т. е. правительство Республики Беларусь.

Следует обратить внимание на решение вопроса о статусе свидетелей, потерпевших, гражданских истцов и ответчиков, их представителей, экспертов, которые по вызову явятся в учреждения юстиции другого (запрашивающего) государства. Эти лица не могут быть, независимо от их гражданства, привлечены на территории запрашивающего государства к уголовной или административной ответственности, взяты под стражу и подвергнуты наказанию за деяние, совершенное до пересечения государственной границы; они не могут быть также привлечены к ответственности или подвергнуты наказанию в связи с их свидетельскими показаниями или заключениями в качестве экспертов в связи с уголовным делом, являющимся предметом разбирательства.

В соответствии с некоторыми договорами (с Грецией, Финляндией, Кипром, Китайской Народной Республикой и др.), а также в соответствии с Конвенцией СНГ просьба об оказании правовой помощи может быть отклонена, если оказание такой помощи может нанести ущерб суверенитету или безопасности либо противоречит законодательству запрашиваемого государства.

§ 3. Правовая помощь по гражданским и семейным делам

Существенное значение имеют договорные положения о личном статусе граждан соответствующих государств, о правоспособности и дееспособности. В частности, предусмотрено, что дееспособность физического лица определяется законодательством того договаривающегося государства, гражданином которого оно является. Кстати, вопросы определения применимого в той или иной ситуации национального законодательства занимают существенное место в договорах, как и вопросы установления подсудности.

Например, форма заключения брака определяется законодательством государства, на территории которого заключается брак. Правоотношения родителей и детей определяются по законодательству договаривающегося государства, на территории которого дети постоянно проживают; в этих делах компетентен суд государства, законодательство которого подлежит применению.

В статьях, посвященных семейным делам, регламентируются условия заключения брака и его расторжения, правоотношения супругов, родителей и детей, вопросы усыновления, опеки и попечительства. В статьях об имущественных правоотношениях содержатся правила определения права собственности, определяются форма сделки, права и обязанности сторон по сделке, порядок возмещения вреда. В договоры включены также статьи по некоторым вопросам наследственного права. Достаточно подробно регламентируется порядок признания и исполнения (в том числе принудительного) судебных решений.

Признание решений судов иностранных государств предусмотрено в Федеральном законе "О несостоятельности (банкротстве)" от 8 января 1998 г. Согласно ч. 7 ст. 1 Закона решения судов иностранных государств по делам о несостоятельности (банкротстве) признаются на территории РФ в соответствии с международными договорами РФ. При отсутствии таких договоров решения иностранных судов по этим делам признаются на началах взаимности, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Отдельные договоры имеют существенные особенности. В Конвенции между СССР и Итальянской Республикой о правовой помощи по гражданским делам, в Договоре между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам отсутствуют положения о личном статусе, о право- и дееспособности, о заключении брака и иных аспектах семейного права, о наследовании и т. п. Характеристика правовой помощи по гражданским делам ограничена регламентацией судебных расходов, вручения документов и проведения некоторых процессуальных действий, признания и исполнения судебных решений.

К сожалению, сложившийся комплекс вопросов правовой помощи по гражданским делам пока не стал предметом специальных договоров со многими развитыми странами. Имеющиеся двусторонние акты затрагивают лишь отдельные вопросы правовых отношений. Так, еще в 1935 г. был произведен обмен нотами между СССР и США о порядке исполнения судебных поручений, в 1936 г. было подписано Соглашение между СССР и Францией о передаче судебных и нотариальных документов и выполнении судебных поручений по гражданским и торговым делам, а с Федеративной Республикой Германией сохраняется договоренность о взаимном исполнении судебных поручений по гражданским делам, оформленная путем обмена нотами в 1956 г.

Специальному рассмотрению вопросы правовой помощи по гражданским и семейным делам подвергаются в курсе международного частного права.

§ 4. Правовая помощь по уголовным делам

Раздел о правовой помощи по уголовным делам, имеющийся в большинстве договоров, включает следующие виды действий: 1) выдача лиц другому государству для привлечения к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение; 2) осуществление уголовного преследования против собственных граждан по поручению другого государства; 3) Передача предметов, которые были использованы при совершении преступления и (или) которые могут иметь значение доказательств в уголовном деле; 4) взаимное уведомление об обвинительных приговорах в отношении граждан договаривающихся государств, предоставление сведений о судимости либо иной информации.

Вне рамок рассматриваемых договоров в специальных конвенциях регламентируется еще одно действие, которое также можно квалифицировать как правовую помощь, передача лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются (сокращенный вариант: передача осужденных).

Следует обратить внимание на терминологию. В учебной литературе получило распространение словосочетание "выдача преступников", что не согласуется ни с текстами нормативных правовых актов, ни с ситуациями выдачи в большинстве случаев, когда виновность лица в совершении преступления еще не установлена. В Уголовном кодексе РФ употребляется выражение "лицо, совершившее преступление". Соответственно ст. 13 УК имеет наименование: "Выдача лиц, совершивших преступление". Юридически более точной является формулировка Конституции РФ: "выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления" (ч. 2 ст. 63).

В международных актах, осуждающих преступления против мира и безопасности человечества, в конвенциях о борьбе с преступлениями международного характера, как правило, применяется лаконичный термин "выдача" ("выдача лиц"), в определенных случаях сопровождаемый неизвестным национальному уголовному законодательству выражением "предполагаемый преступник". При этом указываются цели выдачи.

В учебных и научных изданиях на русском языке можно встретить слово "экстрадиция", т.е. транскрипцию английского (равно французского) слова "extradition". В отечественных официальных документах такое слово не применяется.

Терминологическая путаница возникает с терминами "выдача" (прежде всего в ситуациях для приведения приговора в исполнение) и "передача" (передача осужденного для отбывания наказания в государстве его гражданства), которые в литературе нередко рассматриваются как синонимы. На самом деле это самостоятельные и различные по юридическому содержанию понятия, самостоятельные правовые институты, что подтверждается характером нормативной регламентации как на международном уровне, так и в ч. 2 ст. 63 Конституции РФ. В документах на английском языке передача обозначается словом "transfer" (на французском "transferement").

Выдача квалифицируется как обязанность договаривающихся сторон при наличии требования о выдаче и в соответствии с согласованными условиями.

Иная регламентация дана в конвенциях о преступлениях международного характера, где предусмотрена альтернативная процедура, обусловленная усмотрением государства, осуществляющего юрисдикцию, либо выдача заинтересованному государству, либо осуществление собственного уголовного преследования (см. § 4 гл. 17).

В договорах применяется термин "преступления, влекущие выдачу". К ним отнесены такие деяния, которые по законам обеих сторон запрашивающего государства и запрашиваемого государства являются наказуемыми и за совершение которых предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок свыше (либо не менее) одного года или более тяжкое наказание. Такое условие характеризует выдачу для привлечения к уголовной ответственности. Выдача для приведения приговора в исполнение производится, если лицо было приговорено на срок свыше (не менее) шести месяцев или к более тяжкому наказанию.

Выдача не производится, если:

-) лицо, выдача которого требуется, является гражданином запрашиваемого государства;
-) на момент получения требования, согласно законодательству запрашиваемого государства, преследование не допускается вследствие истечения срока давности либо по иному законному основанию;
-) в отношении лица уже вынесен за то же преступление приговор на территории запрашиваемого государства или дело прекращено;
-) преступление по законодательству обоих государств преследуется в порядке частного обвинения.

Вопрос о выдаче при совершении преступления, совершенного на территории запрашиваемого государства, решается по-разному: по одним договорам (с Болгарией, Польшей, Грецией, Кипром и др.) эта ситуация приравнивается к предыдущим как основание для отказа, по другим (в том числе по Конвенции СНГ, по договорам с Чехословакией, Вьетнамом, Кубой, Монголией) в этом случае в выдаче может быть отказано.

Ныне действующая Конституция РФ содержит несколько положений относительно выдачи. Согласно ч. 2 ст. 63, в РФ не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в РФ преступлением.

В связи с подписанием Россией в 1996 г. европейских конвенций о выдаче и о взаимной помощи по уголовным делам от имени РФ было сделано заявление, что российская правовая система не знает такого понятия, как "политические преступления", употребляемого в обеих конвенциях, и что при решении вопросов выдачи и правовой помощи РФ не будет рассматривать в качестве "политических преступлений", или "преступлений, связанных с политическими преступлениями", определенные деяния (следует перечень преступлений, предусмотренных в многосторонних международных договорах).

В указанной статье Конституции РФ сказано также: "Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации". Пока такого закона нет, но в новый Уголовный кодекс РФ включена особая статья "Выдача лиц, совершивших преступление" (ст. 13).

Ссылка на международные договоры имеет здесь важное значение прежде всего в связи с общепризнанным правилом невыдачи собственных граждан (граждан запрашиваемого государства). Сама Конституция исходит из этого же правила: гражданин РФ не может быть выдан другому государству (ч. 1 ст. 61).

Однако Закон "О гражданстве Российской Федерации", принятый ранее новой Конституции, в одной фразе формулирует правило и одновременно исключение из него: "Гражданин Российской Федерации не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора Российской Федерации" (ч. 2 ст. 1). Как видно, положение Закона противоречит действующей Конституции, вследствие чего, лишенное юридической силы, оно не согласуется также с договорами о правовой помощи, включая Конвенцию СНГ.

В договорах детально регламентируются вопросы процедуры выдачи, юридические действия, связанные с предъявлением запрашивающим государством требования о выдаче и его выполнении запрашиваемым государством.

В связи с установлением правила невыдачи граждан запрашиваемого государства в договоры включены нормы относительно обязанности осуществления уголовного преследования запрашиваемым государством против собственных граждан, подозреваемых в совершении преступления на территории запрашивающего государства, если последнее обращается с таким поручением. В таком случае запрашиваемое государство производит необходимые действия в соответствии со своим законодательством и информирует запрашивающее государство о результатах уголовного преследования.

Договор с Финляндией не содержит норм о выдаче, предусмотрено лишь выполнение просьбы о возбуждении уголовного преследования. Подобный "пробел" присущ и Договору о правовой помощи с КНР, однако заключенный в дополнение к нему Договор о выдаче подробно регламентирует эту форму правового сотрудничества, оговаривая, вместе с тем, последствия невыдачи собственных граждан – возбуждение на основании просьбы уголовного преследования в соответствии со своим законодательством.

Особой формой правового сотрудничества, также связанной с решением вопросов правового положения личности в процессе межгосударственных отношений, является передача осужденных лиц в государство их гражданства для отбывания наказания. В чем отличие такой передачи от выдачи для приведения приговора в исполнение? В обоих случаях межгосударственной процедуре выдачи либо передачи предшествуют завершение судебного разбирательства и вынесение обвинительного приговора. Однако при выдаче имеется в виду приговор, вынесенный судом запрашивающего (требующего выдачи) государства в отношении лица, оказавшегося на территории запрашиваемого государства, но не имеющего его гражданства, а являющегося либо гражданином запрашивающего государства, либо гражданином третьего государства, либо лицом без гражданства. При передаче предполагается приговор, вынесенный судом государства в отношении лица, совершившего преступление, подпадающее под юрисдикцию этого государства, но являющегося гражданином другого государства, которое выражает согласие или намерение принять осужденного гражданина в целях отбывания им наказания в виде лишения свободы.

Как отмечено выше, известны две многосторонние конвенции. 19 мая 1978 г. была подписана и 26 августа 1979 г. вступила в силу Конвенция о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются. Участниками этой Конвенции стали государства, входившие в то время в Совет Экономической Взаимопомощи, в том числе СССР (в порядке правопреемства Российская Федерация). 21 марта 1983 г. в рамках Совета Европы была принята Европейская конвенция о передаче осужденных лиц.

Первая из названных конвенций содержит следующие наиболее существенные положения.

Согласно ст. 1, граждане каждого из государств-участников, осужденные к лишению свободы в другом государстве, будут по взаимному согласию этих государств передаваться для отбывания наказания в то государство, гражданами которого они являются.. Передача осужденного возможна после вступления приговора в законную силу.

В соответствии со ст. 4, передача осужденного в порядке, предусмотренном Конвенцией, не производится, если:

- а) по законодательству государства, гражданином которого является осужденный, деяние, за которое он осужден, не является преступлением;
- б) в государстве, гражданином которого является осужденный, за совершенное деяние он понес наказание или был оправдан либо дело было прекращено, а равно если лицо освобождено от наказания компетентным органом этого государства;

в) наказание не может быть исполнено в государстве, гражданином которого является осужденный, вследствие истечения сроков давности или по иному основанию, предусмотренному законодательством этого государства;

г) осужденный имеет постоянное место жительства на территории государства, судом которого вынесен приговор;

д) не достигнуто согласия о передаче осужденного на условиях, предусмотренных настоящей Конвенцией.

Назначенное осужденному наказание отбывается на основании приговора суда того государства, в котором он был осужден. Исходя из вынесенного приговора, суд государства, гражданином которого является осужденный, принимает решение о его исполнении, определяя срок лишения свободы в соответствии с приговором. Часть наказания, отбытая осужденным в государстве, судом которого вынесен приговор, засчитывается в срок наказания. Исполнение не отбытого до передачи осужденного наказания, а также полное или частичное освобождение от наказания после принятия решения об исполнении приговора производится в соответствии с законодательством государства, которому передан осужденный.

Помилование осужденного осуществляется тем государством, которому он передан для отбывания наказания. Амнистия после передачи осужденного осуществляется в соответствии с актами об амнистии, изданными в государстве, судом которого вынесен приговор, и в государстве, гражданином которого является осужденный. Приговор в отношении осужденного, переданного государству, гражданином которого он является, может быть пересмотрен только судом государства, в котором вынесен приговор.

Существенное значение имеет норма ст. 11 Конвенции, согласно которой в отношении лица, переданного для отбывания наказания государству, гражданином которого оно является, наступают такие же правовые последствия осуждения, как и в отношении лиц, осужденных в этом государстве, за совершение такого деяния.

В связи с вступлением в силу этой Конвенции Президиум Верховного Совета СССР 10 августа 1979 г. принял Указ "О порядке выполнения обязательств, вытекающих для СССР из Конвенции о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются". Указ ориентирован на совместное применение компетентными органами, в процессе выполнения предписанных Конвенцией действий внутригосударственных и международно-правовых норм. Он ввел в советское (ныне российское) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство новые нормы: об исполнении приговора иностранного суда, процедуре такого исполнения, включая вынесение специального судебного определения; о правовых последствиях для осужденного, переданного для отбывания наказания.

В Указе определены органы, наделенные необходимыми для выполнения правовых норм полномочиями.

В новой ситуации, связанной с прекращением существования СССР и переходом к Российской Федерации и другим бывшим союзным республикам его обязательств по Конвенции 1978 г. применительно к соответствующим зарубежным государствам, возник пробел в регламентации такого рода действий во взаимоотношениях самих новых независимых государств. Начата разработка по данной проблеме ряда двусторонних договоров.

Первым в серии такого рода двусторонних актов стал Договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о передаче осужденных для отбывания наказания (подписан 4 марта 1993 г., вступил в силу 10 июля 1993 г.). Согласно Договору, условием передачи, как и по Конвенции 1978 г., является взаимное согласие обоих государств. Аналогично решены многие вопросы, в том числе вопрос об обстоятельствах, когда передача не производится, исключая ситуацию, когда осужденный имеет постоянное место жительства на территории государства, судом которого вынесен приговор. По Договору не только амнистию, но и помилование вправе осуществлять как государство вынесения приговора, так и государство исполнения приговора. Подобные договоры заключены с Азербайджаном, Туркменистаном, Грузией, Испанией и др.

§ 5. Правовое сотрудничество в области образования

Юридической основой сотрудничества являются международные нормы, относящие право на образование, право на участие в культурной жизни, право на пользование результатами научного прогресса к категории общепризнанных стандартов, диодное осуществление которых государства обязуются постепенно обеспечить всеми надлежащими способами, как сказано в ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В этом Пакте особенно подробно характеризуются право каждого человека на образование и обязанности государства по его признанию и обеспечению. Согласно ст. 13 образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества. Для полного осуществления этого права начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех, среднее образование должно быть открытым и доступно для всех путем, в частности, постепенного введения бесплатного образования. Применительно к высшему образованию сформулирована задача сделать его "одинаково доступным для всех на основе способностей каждого", а в числе необходимых мер также называется постепенное введение бесплатного образования.

Формулировка Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (точнее, Протокола № 1 к ней) является усеченной и неопределенной "Никому не может быть отказано в праве на образование" (ст. 2).

Этот тезис воспроизводится в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, но дополняется предписанием, что начальное, основное общее образование является обязательным и бесплатным (ст. 27).

Конституция РФ, закрепляя право каждого на образование (ст. 43), гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, предусматривает обязательность основного общего образования. Согласно ч. 3 этой статьи каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Конституционные положения развиваются и конкретизируются в Законе РФ "Об образовании" 1992 г. в редакции от 13 января 1996 г. и в Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 г.

Примечательна формулировка Закона "Об образовании", согласно которой образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права.

Российская Федерация является участницей десятков многосторонних и двусторонних договоров по общим вопросам научно-культурного сотрудничества и специальным вопросам сотрудничества в области образования (в их числе договоры, заключенные в период существования СССР и воспринятые в порядке правопреемства Российской Федерацией).

В рамках СНГ действует Соглашение о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 г. Его важной чертой является совмещение двух аспектов права каждого человека на образование и ответственности государств за полное осуществление этого права. В соответствии с Соглашением государства-участники гарантируют всем лицам, проживающим на их территориях, равные права на образование и его доступность независимо от национальной принадлежности или иных различий. Лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников и имеющие гражданство другого государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания на условиях, установленных для граждан государства, на территории которого они постоянно проживают.

С некоторыми странами СНГ (Арменией, Узбекистаном) подписаны соглашения о сотрудничестве в области высшего образования.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) обеспечивает действие универсального механизма в соответствующих сферах. Благодаря ее активной деятельности были приняты и осуществляются такие общие многосторонние договоры, как Конвенция о борьбе дискриминацией в области образования 1960 г., Конвенция о техническом и профессиональном образовании 1989 г., Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972г. и др*.

* См.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993.

Российская Федерация на договорной основе осуществляет межгосударственное взаимодействие с целью обеспечения права на образование, включая такие его аспекты, как направление собственных граждан в учебные заведения зарубежных стран и прием для обучения иностранных граждан в российских вузах и других учебных заведениях.

Закон "Об образовании" включает гл. VI, посвященную международной деятельности в области образования. Общая ссылка на международные договоры как основу сотрудничества дополняется конкретной нормой: обучение, подготовка и повышение квалификации иностранных граждан в образовательных учреждениях РФ, равно как и граждан РФ в иностранных образовательных учреждениях, осуществляются по прямым

договорам, заключаемым образовательными учреждениями, ассоциациями, органами управления образованием, иными юридическими лицами, а также физическими лицами в соответствии с международными договорами РФ (п. 3 ст. 57).

В Федеральном законе "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" отсутствует подобная формулировка, что является, несомненно, пробелом этого акта. Между тем Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) РФ, утвержденное в 1993 г., предусматривает по этим вопросам как межгосударственные и межведомственные соглашения, так и договоры (контракты) между высшими учебными заведениями или индивидуальные договоры (контракты). Но применительно к двум ситуациям в указанном Законе ссылки на международные договоры как основание деятельности используются. Имеются в виду регламентация приема иностранных граждан в аспирантуру и докторантуру высших учебных заведений, научных учреждений или организаций (п. 6 ст. 11) и положение о подготовке и повышении квалификации иностранных граждан в Российской Федерации, а также о преподавательской и научно-исследовательской работе граждан РФ за пределами территории России (п. 2 ст. 33).

Одним из необходимых факторов межгосударственного сотрудничества является взаимное признание эквивалентности (равнозначности) документов о среднем и высшем образовании, а также степеней и званий. В ряде актов применяется термин "нострификация" (приравнивание) документов. Российская Федерация в порядке правопреемства наследовала десятки двусторонних соглашений (протоколов), фиксирующих такого рода эквивалентность во взаимных отношениях, а в дальнейшем сама заключила ряд соглашений, прежде всего в рамках СНГ. В соответствии с многосторонним Соглашением о сотрудничестве в области образования 1992 г. государства-участники СНГ гарантируют бессрочное признание на своих территориях документов государственного образца о среднем, профессионально-техническом, среднем специальном, высшем образовании, переподготовке кадров, о присуждении ученых степеней и ученых званий, выданных в государствах-участниках к моменту заключения Соглашения. Вопросы признания таких документов в последующем государстве будут решать по взаимной договоренности (ст. 5).

В специальных соглашениях регламентируются различные аспекты сотрудничества в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации.

Так, в отношениях России со многими государствами действуют правила, согласно которым аттестаты о среднем общем образовании, дипломы о среднем профессионально-техническом образовании, выдаваемые в одной стране, признаются в другой - стране и эквивалентны при поступлении в высшие учебные заведения обеих стран или при поступлении на работу. Дипломы о высшем профессиональном образовании с учетом его продолжительности и уровня признаются эквивалентными при продолжении образования в аспирантуре и при поступлении на работу. Эквивалентными признаются также дипломы кандидата наук и доктора наук, аттестаты доцента и профессора, выдаваемые в соответствующих странах.

Накануне вступления в Совет Европы Российская Федерация присоединилась к европейским конвенциям в области образования, в числе которых конвенции об эквивалентности дипломов, дающих право на поступление в высшие учебные заведения, и об эквивалентности сроков обучения в высших учебных заведениях. Решается вопрос об участии России в Конвенции о признании дипломов (квалификаций) о высшем образовании в Европейском регионе, которая была выработана под эгидой Совета Европы и ЮНЕСКО и открыта к подписанию 11 апреля 1997 г.

В Российской Федерации действует Положение о порядке присуждения научным и научно-педагогическим работникам ученых степеней и присвоения научным работникам ученых званий, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 октября 1994 г. В соответствии с ним нострификация (приравнивание) документов о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий, выданных гражданам России в других государствах, обусловлена наличием договоров с этими государствами о признании и эквивалентности ученых степеней и ученых званий. Применительно к аналогичным ситуациям, но относящимся к государствам, с которыми РФ не имеет соответствующих договоров, предусмотрен особый порядок переаттестации научных и научно-педагогических работников граждан России.

Компетентным органом в осуществлении процедуры признания и установления эквивалентности (нострификации) документов является Высший аттестационный комитет РФ (ВАК). В связи с реорганизацией Правительства РФ его функции переданы Министерству общего и профессионального образования РФ. Специальным приказом Министерства от 9 января 1997 г. утвержден порядок нострификации документов иностранных государств об образовании и ученых званиях. При наличии межправительственного или межведомственного соглашения, определяющего эквивалентность документов об образовании или ученом звании, управление лицензирования, аккредитации и нострификации Министерства выдает заинтересованному лицу соответствующее свидетельство. При отсутствии соглашения это управление осуществляет признание и установление эквивалентности документов, после чего выдает свидетельство (формы свидетельств даны в приложениях к приказу).

§ 6. Правовое сотрудничество в области труда, налогообложения и социального обеспечения

Сотрудничество государств в сфере труда охватывает регулирование в договорной форме различных условий трудовой деятельности граждан договаривающихся сторон на территории друг друга, трудовых отношений с их участием. Заключаемые договоры содержат нормы материального права, устанавливая порядок проезда и возмещения расходов, условия труда и отдыха, заработной платы и социального страхования, а также положения о применимом праве – либо государства пребывания, либо государства гражданства лица.

Общий принцип, который должен соблюдаться и в законодательстве, и в международных договорах, зафиксирован в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 7): государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливую зарплату и равное вознаграждение за равный труд, безопасные условия работы, одинаковые возможности продвижения по работе, отдых, оплачиваемый отпуск и др.

Российская Федерация в порядке правопреемства участвует в Конвенции № 138 Международной организации труда от 26 июня 1973 г. "О минимальном возрасте для приема на работу" (вступила в силу для СССР в 1979 г.). Согласно Конвенции каждое государство определяет такой минимальный возраст при условии, что он не должен быть ниже возраста окончания обязательного школьного образования и, во всяком случае, не должен быть ниже 15 лет. И лишь в исключительных ситуациях государство, "чья экономика и система образования недостаточно развиты", может первоначально устанавливать возраст в 14 лет как минимальный (ст. 2).

Выполняя положения Конвенции, Федеральное Собрание РФ Законом от 24 ноября 1995 г. при установлении возраста, с которого допускается прием на работу, запретило прием на работу лиц моложе 15 лет, оговорив, что для подготовки молодежи к производственному труду допускается прием на работу учащихся для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нарушающего процесса обучения, в свободное от учебы время, по достижении 14 лет с согласия родителей, усыновителей или попечителей.

Конкретный же правовой режим, устанавливаемый в договорах, варьируется в зависимости от категории граждан, целей и оснований их пребывания и т. п. В этой связи, например, в международной договорной практике нашей страны различаются договоры о командированных для работы или обучения, о работниках международных хозяйственных организаций (совместных предприятий), о сотрудниках международных (межгосударственных) организаций.

В первом случае речь идет о гражданах, прибывших в страну для выполнения определенной работы (строительства, заготовки леса, освоения природных ресурсов, монтажа оборудования, чтения лекций и т. д.) либо для обучения в качестве студентов, аспирантов, стажеров. Они не порывают трудовых отношений с направившими их организациями и поэтому находятся в положении командированных.

Условия их пребывания и труда регулируются либо непосредственно межгосударственными, межправительственными или межведомственными договорами, либо законами посылающей или принимающей страны*. Поэтому в договорах широко применяются отсылки к национальному законодательству. Отдельные вопросы решаются посредством совместного регулирования.

* В рамках СНГ действуют как многосторонние, так и двусторонние соглашения о сотрудничестве в сфере трудовой деятельности (трудовой миграции) и социальной защиты трудящихся мигрантов.

В Положении о привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы, утвержденном Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г., сказано, что условия, оплата и охрана труда иностранных граждан, их социальное обеспечение и страхование определяются нормами законодательства РФ с учетом особенностей, предусмотренных межгосударственными и межправительственными соглашениями РФ с зарубежными странами.

В Федеральном законе "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" предусмотрена специальная глава (IV), посвященная трудовой деятельности иностранных граждан в РФ. В статье об основаниях для привлечения и использования иностранной рабочей силы юридические основания не называются, а ссылка на международные договоры дана лишь в статье о трудовой деятельности в приграничных районах РФ. Пробел регулирования, присущий данной главе, компенсируется общими нормами Закона о применении международных договоров при определении правового положения иностранных граждан в Российской Федерации.

Согласно Закону РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции от 20 апреля 1996 г.) привлечение и использование на территории РФ иностранной рабочей силы осуществляются в порядке, определяемом законодательством РФ (ст. 17). Такое решение не учитывает существенной роли, которую играют в регламентации труда иностранных граждан международные договоры.

Законодательство страны пребывания применяется обычно по вопросам, непосредственно связанным с производственным процессом: рабочее время и время отдыха, охрана труда, техника безопасности. Вопросы же найма, увольнения, оплаты труда, социального обеспечения, оплаты проезда и проживания регулируются правом направляющей страны, если не оговорено иное. В тех случаях, когда иностранные граждане трудятся на территории нашей страны в своем трудовом коллективе под руководством собственной администрации, соглашение может распространять на них трудовое законодательство их страны в полной мере либо в значительной части.

Государства заключают также договоры о создании совместных хозяйственных организаций, в которых предусматриваются порядок их учреждения, принципы деятельности, а также условия регулирования трудовых отношений их работников. В частности, договоры могут устанавливать изъятия из трудового законодательства страны пребывания, т. е. организации могут оговаривать конкретные условия в своих учредительных документах, в индивидуальных контрактах с работниками, отсылать к трудовому законодательству страны пребывания или страны иностранного партнера.

Конкретное правовое регулирование данной проблемы можно показать на примере Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о принципах трудовой деятельности российских граждан на территории Республики Польша и польских граждан на территории Российской Федерации (15 марта 1994 г.). Трудовая деятельность работника обусловлена получением разрешения на выезд и проживание и заключением трудового договора с работодателями и осуществляется в соответствии с трудовым законодательством государства трудоустройства. В Соглашении оговорены вопросы социального страхования, медицинского обслуживания, правовой защиты, а также перевода заработанных средств в государство постоянного проживания.

Период трудовой деятельности работника у работодателя другого государства засчитывается в трудовой стаж в соответствии с законодательством государства, гражданином которого является работник.

В прямой связи с трудовой деятельностью, как и с некоторыми другими видами деятельности, находятся вопросы, налогообложения лиц, если связанные с ними правоотношения затрагивают интересы двух или нескольких государств. Речь идет, в частности, о подоходном налоге (налоге на прибыль и доходы), налоге на имущество и др. Поскольку целью правового регулирования является предотвращение взимания налогов одновременно в двух государствах, с которыми связаны местожительство лица, нахождение его имущества, его деятельность и доходы, заключаемые заинтересованными государствами двусторонние или многосторонние договоры называются конвенциями или соглашениями об избежании (устранении) двойного налогообложения доходов и имущества. Такие документы еще в 1977 г. были подписаны в рамках действовавшей в то время международной организации Совета Экономической Взаимопомощи (отдельно по физическим лицам и по юридическим лицам). В различные годы Союзом ССР были заключены со многими государствами двусторонние соглашения (конвенции), которые в порядке правопреемства перешли к Российской Федерации. Между Российской Федерацией и несколькими десятками государств заключены новые соглашения (конвенции). С отдельными государствами эти соглашения наряду с вопросами избежания двойного налогообложения охватывают и вопросы предотвращения уклонения от налогообложения (среди них Соединенные Штаты Америки, Канада, Израиль, Франция, Китайская Народная Республика)*.

* См.: Сборник международных договоров по устранению двойного налогообложения / Сост. Е. П. Андреев, П. В. Крашенинников, А. И. Федотова. М., 1995.

Самостоятельной сферой сотрудничества государств является социальное обеспечение. Целью такого сотрудничества является уравнивание в правах с гражданами страны пребывания граждан другого (других) договаривающихся государств. Особенно важно это для лиц, проживавших на территории одной страны, переехавших для проживания в другую страну и нуждающихся в получении пособий и пенсий. Законодательство страны пребывания может содержать особые условия для получения иностранцами пенсионного обеспечения, скажем, определенный минимум трудового стажа на территории данной страны. Международный же договор с конкретным заинтересованным государством может устанавливать специальный режим для его граждан и уравнивать их на взаимной основе с собственными гражданами.

Так, по Закону о государственных пенсиях в РФ 1990 г. в тех случаях, когда иностранным гражданам либо лицам без гражданства и их семьям для назначения пенсии требуется определенный общий трудовой стаж, работа за границей включается в такой стаж, если не менее двух третей его приходится на работу в нашей стране, если иное не предусмотрено договором (ст. 98). Это общее правило для всех иностранцев. Вместе с тем СССР заключил с Болгарией, Чехословакией, Румынией, Венгрией, Монголией соглашения о сотрудничестве в области социального обеспечения, в которых содержатся особые условия для граждан этих государств. Постоянно проживающие в нашей стране граждане данных государств пользуются национальным режимом, т. е. уравниваются с гражданами РФ, по всем видам социального обеспечения, и в общий стаж засчитывается вся трудовая деятельность, независимо от того, протекала она на территории того или другого договаривающегося государства.

Коллизии между положениями закона и договоров решаются в пользу последних на основе общего правила.

Многосторонним актом в этой сфере сотрудничества является Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения 1992 г.

Пенсионное обеспечение граждан соответствующих стран осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают, при этом презюмируется гармонизация такого законодательства. Назначение пенсий гражданам производится по месту жительства. Для установления права на пенсию гражданам договаривающихся государств учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР, за время до вступления в силу настоящего Соглашения (13 марта 1992г.).

При переселении пенсионера в пределах государств-участников выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства, при этом размер пенсии пересматривается в соответствии с этим законодательством.

Важные вопросы обеспечения прав человека применительно к странам СНГ решены в двух соглашениях: о взаимном признании прав на льготный проезд для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, а также лиц, приравненных к ним (1993 г.), и о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих (1994 г.).

Литература

Аметистов Э. М. Международное право и труд. М., 1982.

Бастрыкин А. И. Взаимодействие советского уголовно-процессуального и международного права. Л., 1986.

Бирюков П. Н. Особенности расследования преступлений, совершаемых иностранцами: международные договоры и законодательство РФ. Воронеж, 1995.

Валеев Р. М. Выдача преступников в современном международном праве. Казань, 1976.

Довгерт А. С. Правовое регулирование международных трудовых отношений. Киев, 1992.

Иванов С. А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблем // Государство и право. 1997. № 7.

Киселев И. Я. Международный труд. М., 1997.

Марышева Н. И. Правовая помощь по уголовным делам (международный аспект) // Проблемы совершенствования советского законодательства. (Труды ВНИИСЗ. Вып. 44). М., 1989.

Марышева. Н. И. Правовая помощь в отношениях между странами СНГ // Московский журнал международного права. 1992. № 4.

Глава 17

Международное уголовное право

§ 1. Понятие

Международное уголовное право складывалось и развивалось в условиях активизации международной преступности и совершенствования сотрудничества государств в предотвращении и пресечении этой деятельности.

То, что можно назвать интернационализацией преступности, проявилось в двух аспектах: функциональном и технологическом. Первый это интернационализация общественной опасности совершаемых преступлений. Имеются в виду преступления против мира и безопасности человечества, посягательства на иные общечеловеческие ценности, деяния, представляющие опасность для нескольких государств и (или) нарушающие нормальные международные отношения. Второй это интернационализация форм и методов преступной деятельности, т. е. развитие международно-организованной преступности, трансграничное противоправное перемещение товаров и других ценностей, использование коммуникаций в преступных целях, трансграничное перемещение лиц, совершающих противоправные деяния.

Сам термин "международное уголовное право" появился на стыке XIX и XX вв. для обозначения юридических норм относительно взаимопомощи государств "при осуществлении ими своей карательной власти в области международного общения"* . И связана была такая правовая регламентация главным образом с развитием международного общения лиц, совершающих преступления, и с появлением деяний, затрагивавших интересы нескольких государств (работоторговля, фальшивомонетничество, торговля наркотиками и т. д.).

* Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. II. СПб., 1905. С. 388.

После второй мировой войны в связи с разоблачением и наказанием лиц, совершивших военные преступления, преступления против мира и человечества, получило распространение использование понятия "международное уголовное право" применительно к нормам о таких противоправных деяниях.

Современный диапазон международных преступлений и преступлений международного характера, как и беспрецедентный размах международно-организованной преступности, обуславливают потребности совершенствования международного уголовного права.

В одной из новейших конвенций в этой сфере Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. дана характеристика, применимая ко всем подобным правонарушениям: "... Незаконный оборот представляет собой международную преступную деятельность, пресечение которой требует неотложного и самого первоочередного внимания".

Здесь слова "международная преступная деятельность" имеют обобщающее значение. Им соответствует еще одно обозначение "преступления против международного права", что должно подчеркнуть значение международного права как регулятора отношений, являющихся объектом преступных посягательств.

Принято деление деяний, обладающих признаками международной общественной опасности, на две группы: международные преступления и преступления международного характера.

Объективно существующие потребности координации действий государств в предотвращении, пресечении и наказании такого рода преступлений и вместе с тем реальные возможности согласованного применения международных и национальных правовых средств обусловили международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью.

Сотрудничество осуществляется посредством использования двух взаимосвязанных механизмов, один из которых договорной (конвенционный), т. е. он воплощается в заключаемых государствами договорах (конвенциях), а другой имеет организационно-правовой характер, т. е. проявляется в деятельности общих и специализированных организаций (органов, учреждений).

Заключая международные конвенции, государства в процессе сотрудничества решают следующие задачи:

-) согласованная квалификация преступлений, представляющих международную общественную опасность;
-) договоренность о включении в национальное уголовное законодательство норм об ответственности "за такого рода деяния и о соответствующем степени их тяжести наказании;
-) установление юрисдикции над преступлениями и предполагаемыми преступниками (подозреваемыми лицами);
-) взаимодействие в процессе осуществления уголовного преследования, включая оказание правовой помощи.

Постепенно сложился значительный комплекс многосторонних международных конвенций, каждая из которых посвящена какому-то определенному преступлению (Международная конвенция о борьбе с захватом заложников), либо преступлению, характеризующемуся разнообразием деяний (Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов), либо группе однородных преступных посягательств (Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации).

Нормы этих конвенций характеризуются в принципе единым (однородным) предметом регулирования, который составляют отношения между государствами, отношения с участием международных организаций и отношения государств (в определенных случаях и международных организаций, и межгосударственных органов) с индивидами в связи с предотвращением и пресечением преступной деятельности, которой присуща международная общественная опасность.

К совокупности норм такого рода применяется обобщающее обозначение "международное уголовное право". Нельзя не учитывать, что такой термин не является в отечественной науке общепризнанным. Некоторые ученые полагают, что о международном уголовном праве говорить преждевременно, поскольку оно не включает существенные компоненты квалификации состава преступления и назначения наказания, подлежащие внутригосударственному уголовно-правовому регулированию. В ряде работ международное уголовное право воспринимается лишь как комплексная отрасль юридической науки. Есть и такое мнение, что международное уголовное право не является ни частью международного права, ни частью национального уголовного права, а представляет "самостоятельную отрасль права".

То, что это самостоятельная отрасль, сомнений не вызывает. Но все же имеется в виду отрасль именно международного права, поскольку ее образует комплекс международно-правовых норм.

В международном уголовном праве можно обозначить две группы норм в контексте их ориентации на субъекта.

Основную составляют нормы, устанавливающие взаимные правомочия и обязательства государств и некоторых международных организаций в сфере их сотрудничества в борьбе с преступностью. Имеются в виду правомочия и обязательства по предотвращению и пресечению международных преступлений и преступлений международного характера, обеспечению действия принципа неотвратимости наказания и оказанию правовой помощи. Соответствующие предписания даны в виде формулировок: "государства-участники сотрудничают...", "каждое государство-участник обязуется..." и т. п.

Вторую группу образуют те нормы, которые характеризуют статус и действия индивида как субъекта международного преступления или преступления международного характера. Они включают предполагаемого преступника (термин многих конвенций) в механизм применения универсальной юрисдикции по определенным правонарушениям, в связи с чем как бы вводят индивида в сферу международного уголовного права, возлагая на него бремя ответственности за совершенные деяния и вместе с тем обеспечивая ему международно признанные процессуальные гарантии.

Специфика международного уголовного права обуславливает его особенно осязаемое взаимодействие с национальным уголовным правом, уголовно-процессуальным правом и даже с уголовно-исполнительным правом. Важнейшие вопросы предотвращения и пресечения международных преступлений и преступлений международного характера разрешимы только в результате совместного применения норм международного уголовного права и норм национального уголовного права.

Эффективно реализуются взаимосвязи международного уголовного права и российского уголовного законодательства.

§ 2. Источники

В этой отрасли международного права, в отличие от ряда других его отраслей, пока не осуществлена кодификация, сохраняется множественность договорных актов.

Прежде всего, это общие для большинства государств конвенции, регламентирующие сотрудничество в борьбе с преступностью, межгосударственные взаимоотношения в целях предотвращения и наказания опасных для международного сообщества либо для нескольких государств деяний.

Перечень таких актов обширен, назовем наиболее значимые в наше время:

Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.;

Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.;

Конвенция против, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1985 г.;

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.;

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г.;

Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г.;

Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г.;

Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г., и дополняющий ее Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г.;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, и дополняющий ее Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г.;

Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.;

Конвенция о психотропных веществах 1971 г.;

Конвенция ООН по борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.;

Международная конвенция о борьбе с подделкой денежных знаков 1929 г.

К этому списку следует добавить Конвенцию об открытом море 1958 г. и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., в которых (соответственно ст. 14 и ст. 100) определены меры по борьбе с пиратством на море.

Характерная черта конвенций – это фиксация права всех без исключения государств быть их участниками, т. е. возможность подписать их в установленном порядке или присоединиться к ним после их вступления в силу. СССР стал участником всех названных конвенций: большинство подписал и ратифицировал вскоре после их принятия, к некоторым (например, к Конвенции о борьбе с захватом заложников) присоединился позднее. Российская Федерация участвует в этих конвенциях в порядке правопреемства. Существуют также многочисленные акты регионального характера (например, Европейская конвенция о подавлении терроризма 1977 г.) и разнообразные двусторонние договоры, особенно по вопросам предотвращения угона воздушных судов и предотвращения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также по вопросам борьбы со злоупотреблением наркотическими средствами и психотропными веществами и их незаконным оборотом.

Особую группу источников международного уголовного права составляют акты, регламентирующие сотрудничество в борьбе с преступлениями против мира и безопасности человечества, с военными преступлениями. Это:

Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников в Европе от 8 августа 1945 г. и приложенный к нему Устав Международного военного трибунала, ставшего известным затем под названием Нюрнбергского трибунала, осудившего группу руководителей фашистской Германии;

Устав Токийского международного военного трибунала для Дальнего Востока от 19 января 1946 г.;

Устав Международного трибунала, созданного согласно резолюции Совета Безопасности ООН 827 от 25 мая 1993 г. с целью судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права на территории бывшей Югославии;

Устав Международного трибунала по Руанде, созданного в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН 995 от 8 ноября 1994 г.;

Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. и дополнительные Протоколы к ним 1977 г.;

Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.

Комиссией международного права ООН разработан проект Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.

В заключение назовем акты, характеризующие правовой статус некоторых международных органов, координирующих деятельность государств в борьбе с преступностью:

Устав Международной организации уголовной полиции (Интерпола) 1956 г.;

Положение о Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств (утверждено решением от 25 сентября 1993 г.).

В научной литературе и в материалах Ассоциации международного права неправительственной международной организации разработаны предложения относительно подготовки и заключения единой Конвенции "о международных преступлениях" (имеются в виду и те деяния, которые многими учеными квалифицируются как преступления международного характера). Рекомендация о принятии "комплексного договора" выдвинута на VIII конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в 1990 г. (там же предложены "типовые договоры" о выдаче, о взаимной помощи в области уголовного правосудия).

Получают распространение двусторонние соглашения как по общим вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью (с Королевством Швеции от 19 апреля 1955 г., с Республикой Узбекистан от 27 июля 1995 г.) или по уголовно-правовым вопросам (с Соединенными Штатами Америки от 30 июня 1995 г.), так и по вопросам координации борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ (с Великобританией, Китайской Народной Республикой, Бразилией и др.).

Нормы международного уголовного права взаимодействуют с внутригосударственными уголовно-правовыми нормами. Такое взаимодействие четко выражено в новом Уголовном кодексе РФ: "Настоящий кодекс основывается на Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципах и нормах международного права" (ч. 2 ст. 1).

Проявлением такого взаимодействия служат те положения российского уголовного законодательства, появление и содержание которых обусловлены международными договорами. К их числу в действующем УК РФ можно отнести ст. 11, 12, 13 Общей части, ст. 206, 211, 220, 221, 227, 252, 253, 353 Особенной части. В отдельных случаях (к сожалению, далеко не всегда) эта связь отмечается в формулировке закона. Так, в преамбуле Указа Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1988 г. "Об уголовной ответственности за незаконные действия с радиоактивными материалами" объясняется его необходимость:

"... учитывая обязательства, вытекающие из участия СССР в Конвенции о физической защите ядерного материала".

§ 3. Международные преступления, и преступления международного характера

Международная преступная деятельность проявляется в деяниях двоякого рода.

Наибольшую опасность представляют деяния лиц, воплощающие преступную политику государства, как бы персонифицирующие международные преступления государства, т. е. агрессию, колониализм, геноцид (уничтожение групп людей по расовому, национальному или религиозному признаку), экоцид (загрязнение окружающей среды с тяжкими глобальными последствиями).

Для характеристики указанных деяний официально используется термин преступления против мира и безопасности человечества; в литературе распространен термин международные преступления. Субъектами таких преступлений вместе с государствами, несущими международную политическую и материальную ответственность, становятся его руководители, высшие должностные лица, иные исполнители преступной политики. В отношении этих лиц компетентны, наряду с национальными судебными органами, специально создаваемые государствами международные судебные учреждения. В настоящее время завершается разработка Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества.

От международных преступлений в указанном значении следует отграничить преступления международного характера, к которым относятся деяния, посягающие на интересы нескольких государств и вследствие этого также представляющие международную общественную опасность, но совершаемые лицами (группами лиц) вне связи с политикой какого-либо государства, ради достижения собственных противоправных целей. За рубежом по отношению к таким деяниям принят и иной термин — транснациональные преступления.

В числе такого рода деяний: захват заложников; посягательства на лиц, пользующихся международной защитой; захват и (или) использование ядерного материала в противоправных целях; незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ; незаконные акты, направленные против безопасности гражданской авиации и морского судоходства; пиратство на море и др.

Геноцид. Рассмотрим международные преступления на примере геноцида, поскольку это деяние распространено и в условиях вооруженных конфликтов, и в мирное время; к тому же предусмотрено включение соответствующего состава преступления в новый Уголовный кодекс РФ.

В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него под геноцидом понимаются (ст. II) следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую:

а) убийство членов такой группы;

б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;

в) преднамеренное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное уничтожение ее;

г) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;

д) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Согласно ст. IV, лица, совершающие геноцид, подлежат наказанию, независимо от того, являются ли они ответственными по конституции правителями, должностными или частными лицами.

Охарактеризуем теперь несколько разновидностей преступлений международного характера.

Посягательства на лиц, пользующихся международной защитой. Согласно ст. I Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, к данной категории отнесены: глава государства, включая каждого члена коллегиального органа, выполняющего функции главы государства в соответствии с конституцией; глава правительства во время его нахождения в иностранном государстве; министр иностранных дел в аналогичной ситуации; сопровождающие названных должностных лиц члены их семьи; представитель государства или иное должностное лицо, имеющее право на специальную защиту; должностное лицо или иной агент межправительственной международной организации, имеющие право на специальную защиту; проживающие с такими лицами члены семьи.

Конвенция квалифицирует как преднамеренное преступление совершение одного из следующих действий:

а) убийство, похищение или другое нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой;

б) насильственное нападение на официальное помещение, жилое помещение или транспортные средства такого лица, угрожающее его личности и свободе;

в) угроза любого такого нападения;

г) попытка любого такого нападения;

д) соучастие в таком нападении.

В отличие от нормы российского уголовного законодательства здесь предусмотрен более широкий перечень деяний и не принимается во внимание мотив действий. Конвенция презюмирует "серьезную угрозу поддержанию нормальных международных отношений", порождаемую любым подобным деянием.

К этому акту как бы примыкает принятая в конце 1994 г. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (имеются в виду и участники миротворческих операций ООН, исключая ситуации привлечения лиц в качестве комбатантов в случаях осуществления принудительных действий по гл. VII Устава ООН, и сотрудники неправительственных организаций при оказании гуманитарной помощи). Посягательства на представителей такого персонала должны быть признаны преступлениями по национальному уголовному законодательству.

Захват заложников. Это деяние, как и посягательство на лиц, пользующихся международной защитой, характеризуется как опасный акт международного терроризма. Первоначально международное право осуждало взятие заложников из числа гражданских лиц лишь в связи с вооруженными конфликтами;

соответствующие нормы были включены в Конвенцию о защите гражданского населения 1949 г. и в дополнительные протоколы 1977 г.

Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., к которой СССР присоединился в 1987 г., следующим образом квалифицирует это деяние (ст. I): любое лицо, которое захватывает или удерживает другое лицо и угрожает убить, нанести повреждения или продолжать удерживать его для того, чтобы заставить государство, международную межправительственную организацию или какое-либо физическое или юридическое лицо совершить какой-либо акт в качестве условия для освобождения заложника, "совершает преступление захвата заложников"; преступными признаются также попытка такого захвата и участие в захвате в качестве сообщника.

Поскольку речь идет о преступлении международного характера, в ст. 13 оговорено, что Конвенция не применяется в тех случаях, когда преступление совершено в пределах одного государства, когда заложник и предполагаемый преступник являются гражданами этого государства и когда предполагаемый преступник находится на территории этого государства. Оговорка данной статьи определяет рамки сотрудничества государств в борьбе с таким деянием, однако не препятствует государству предусмотреть в своем уголовном законодательстве ответственность за любые акты захвата заложников*.

* При введении в 1987 г. в соответствии с Конвенцией в наше уголовное законодательство нормы об ответственности за захват заложников (ст. 126' УК РСФСР) указанное положение ее ст. 13 было механически перенесено в примечание к этой статье, что исключало применение нормы в ситуациях, ограниченных нашей территорией и нашим гражданством. Такое ничем не оправданное ограничение было упразднено в 1993 г. посредством исключения из ст. 126 этого примечания. Нет подобного ограничения и в новом УК РФ (ст. 206).

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ. Незаконные операции с наркотиками на протяжении многих десятилетий были объектом международно-правового воздействия. Применяемые ныне Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. и Конвенция о психотропных веществах 1971 г. охватывают широкий спектр правового регулирования, включая меры контроля над этими средствами и веществами, меры борьбы против таких правонарушений, как культивирование и производство, хранение, продажа, покупка, ввоз и вывоз наркотических средств и психотропных веществ в нарушение существующих правил. Новый международно-правовой акт – Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, принятая в 1988 г. и подписанная СССР 19 января 1989 г., провозглашает искоренение незаконного оборота коллективной обязанностью государств. В ст. 3 дан подробный перечень действий, преднамеренное совершение которых квалифицируется как уголовное преступление. В числе наиболее серьезных – производство, изготовление, экстрагирование, распространение, продажа, поставка на любых условиях, переправка, транспортировка, импорт или экспорт любого наркотического вещества или психотропного средства в нарушение Конвенций 1961 и 1971 гг., которые сохраняют силу, а также культивирование опийного мака, кокаинового листа, растения каннабис в целях незаконного производства наркотических средств и др. Противоправными считаются публичное подстрекательство или побуждение других к совершению подобных правонарушений, вступление в преступный сговор с целью совершения таких действий.

Российское уголовное законодательство предусматривает уголовную ответственность за такие деяния, как незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку либо сбыт наркотических, средств или психотропных веществ, за их хищение, за склонение к их потреблению, за незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (ст. 228: УК РФ). Комплексное значение имеет федеральный закон о наркотических средствах и психотропных веществах от 8 января 1998 г. Он устанавливает основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту. Регламентация сопровождается отсылками к международным конвенциям.

Незаконный захват воздушного судна. Акты незаконного захвата или осуществление контроля над воздушным судном, находящимся в полете, как отмечено в Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, угрожают безопасности лиц и имущества, серьезно нарушают воздушное сообщение и подрывают веру народов мира в безопасность гражданской авиации. Преступление характеризуется в ст. 1 следующим образом: незаконные, путем насилия, угрозы применения насилия либо иной формы запугивания, захват воздушного судна или осуществление над ним контроля, предпринятые любым лицом на борту воздушного судна, находящегося в полете, а также попытка совершить одно из указанных действий или соучастие в нем. Для целей Конвенции судно считается находящимся в полете с момента закрытия всех внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки.

Конвенция применяется только в том случае, если место взлета или место фактической посадки воздушного судна, на борту которого совершено преступление, находится вне пределов регистрации такого судна; при этом не имеет значения, совершало судно международный или внутренний полет. Однако норма об условиях применения Конвенции ни в коей мере не ограничивает государство в применении своего уголовного закона в тех случаях, когда все события происходят в пределах только этого государства. Так решен вопрос и в нашей стране:

уголовная ответственность не обусловлена отмеченными в Конвенции факторами, относящимися к сотрудничеству государств, затрагивает любые случаи захвата и угона воздушного судна, причем находящегося не только в полете, но и на земле. Ограничительные положения Конвенции не влияют на национальную юрисдикцию.

§ 4. Обязательства государств в соответствии с международными конвенциями

Международные конвенции о борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера содержат обязательства государств-участников относительно предотвращения и пресечения такого рода преступлений, наказания лиц, их совершивших, и взаимодействия государств в связи с осуществлением уголовной юрисдикции.

Первостепенное значение имеют конвенционные нормы, содержащие международно-правовую квалификацию преступного деяния в качестве своего рода всеобщего стандарта, предназначенного для единообразной нормативной характеристики состава преступления во внутригосударственном уголовном законодательстве. В связи с этим получили распространение конвенционные предписания о внутригосударственных мерах законодательного характера.

В российском законодательстве в последние два десятилетия появилось несколько новых норм, свидетельствующих о выполнении международных обязательств. Имеются в виду положения об угона воздушного судна, о захвате заложников, о незаконном приобретении, хранении, использовании, передаче или разрушении радиоактивных материалов, о применении биологического оружия, о разработке, производстве, приобретении, хранении, сбыте, транспортировке биологического оружия и ряд других.

На более высоком уровне такая тенденция воплощена в новом УК РФ. Прежде всего следует отметить включение в УК в виде специальной (гл. 34) главы статей о преступлениях против мира и безопасности человечества, в числе которых планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны (ст. 353), производство или распространение оружия массового поражения (ст. 355), применение запрещенных средств и методов ведения войны (в ч. 2 ст. 356 особо выделено "применение оружия массового поражения, запрещенного международным договором"), геноцид (ст. 357). В различных главах Кодекса впервые предусмотрены такие преступные деяния, как терроризм (ст. 205), пиратство (ст. 227), нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой (ст. 360). С учетом новых международно-правовых норм сформулированы положения об угоне судна водного (а не только воздушного) транспорта (ст. 211), о нарушении законодательства не только о континентальном шельфе, что было и в прежнем УК, но и об исключительной экономической зоне (ст. 253).

Конвенции далее ориентированы на обеспечение неотвратимости уголовного преследования и наказания лиц, которые именуются предполагаемыми преступниками и виновность которых устанавливается соответствующими национальными судами на основе национального уголовного законодательства. Каждая конвенция предусматривает меры для установления государствами, определенные с учетом специфики того или иного преступления, своей юрисдикции, включая заключение предполагаемого преступника под стражу и проведение предварительного расследования фактов.

Перечень оснований для осуществления государством юрисдикции можно показать на примере ст. 5 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания: "1. Каждое государство-участник принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми для установления его юрисдикции в отношении преступлений, указанных в ст. 4, в следующих случаях:

- а) когда преступления совершены на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, или на борту морского или воздушного судна, зарегистрированного в данном государстве;
- б) когда предполагаемый преступник является гражданином данного государства;
- в) когда жертва является гражданином данного государства и если данное государство считает это целесообразным.

. Каждое государство-участник аналогичным образом принимает такие меры, которые могут оказаться необходимыми, чтобы установить свою юрисдикцию в отношении таких преступлений в случаях, когда предполагаемый преступник находится на любой территории под его юрисдикцией и оно не выдает его в соответствии со ст. 8 (в ней регламентируются вопросы выдачи) любому из государств, упомянутых в п. 1 настоящей статьи". В отдельных конвенциях встречаются модификации положений первого пункта, однако формулировка второго пункта типична для ряда конвенций.

Согласно нормам конвенций, применительно к таким преступлениям международного характера, как пытки, посягательство против лиц, пользующихся международной защитой, захват заложников, захват воздушных судов, действия, направленные против безопасности гражданской авиации и безопасности морского судоходства, незаконные действия в отношении ядерного материала, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, действует принцип универсальной юрисдикции, поскольку соответствующие юрисдикционные действия входят в компетенцию любого государства, на территории которого оказался предполагаемый преступник, независимо от места и иных обстоятельств совершения преступления.

Конвенции предусматривают альтернативную процедуру реализации юрисдикции: государство либо выдает предполагаемого преступника заинтересованному, требующему выдачи государству, либо осуществляет в отношении такого лица уголовное преследование на основе собственного законодательства.

Во всех конвенциях решаются вопросы оказания правовой помощи в связи с уголовно-процессуальными действиями, которые считаются необходимыми в отношении преступлений международного характера.

§ 5. Международный организационно-правовой механизм сотрудничества в борьбе с преступностью

Вопросы борьбы с преступностью занимают существенное место в деятельности Организации Объединенных Наций, в том числе на сессиях Генеральной Ассамблеи, неоднократно принимавшей резолюции о борьбе с международным терроризмом и с другими преступными деяниями. Ряд конвенций о преступлениях международного характера был подготовлен в рамках ООН (в их числе Конвенция ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, принятая на проведенной ООН конференции 19 декабря 1988 г.).

В рамках Экономического и Социального Совета ООН был учрежден Комитет по предупреждению и контролю над преступностью в составе представителей 27 государств. Одна из его функций – проведение раз в пять лет конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В 1992 г. приступила к работе Комиссия ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Хорошо известна роль в борьбе с преступностью Интерпола – Международной организации уголовной полиции*. Ее зарождение относится к периоду после первой мировой войны:

* См.: Родионов К. С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990; Бельсон Я. М. Интерпол в борьбе с уголовной преступностью. М., 1989.

в 1923 г. была создана Международная комиссия уголовной полиции. Современный облик Интерпола сложился после 1956 г., когда было введено его новое наименование и был принят Устав организации.

Целями организации являются взаимное сотрудничество органов уголовной полиции в пределах законодательства соответствующих стран и создание учреждений, способствующих предупреждению и борьбе с общей уголовной преступностью. Важное значение имеет взаимодействие этих органов в розыске подозреваемых в совершении деяний, характеризующихся международной общественной опасностью и (или) совершаемых лицами, занесенными в картотеку "международных преступников". Статья 3 запрещает вмешательство организации в дела политического, военного, религиозного или расового характера.

Входящее в состав Интерпола государство делегирует "в качестве члена организации" (ст. 4) любой официальный полицейский орган, функции которого соответствуют характеру деятельности организации.

В сентябре 1990 г, СССР вступил в Международную организацию уголовной полиции; ныне ее членом является Российская Федерация. В структуре МВД РФ имеется Национальное центральное бюро Интерпола в РФ (НЦБ РФ) как орган по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов РФ с правоохранительными органами иностранных государств членов Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола. По своим функциям, определенным Положением о Национальном центральном бюро Интерпола (утверждено постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г.), НЦБ представляет собой координационный центр: 1) направляет в Генеральный секретариат и НЦБ иностранных государств запросы, следственные поручения и сообщения органов РФ для осуществления розыска, ареста и выдачи лиц, совершивших преступления; 2) принимает меры по своевременному и надлежащему исполнению международными правоохранительными организациями и правоохранительными органами иностранных государств запросов органов РФ; 3) направляет поступившие из Интерпола и НЦБ иностранных государств и подлежащие исполнению на территории РФ запросы в соответствующие правоохранительные и иные государственные органы РФ.

В штаб-квартире Интерпола во Франции (ранее в пригороде Парижа, ныне в Лионе) работает группа штатных сотрудников, ведется картотека, включающая фотографии и дактилокарты многих тысяч "международных преступников" и описания наиболее опасных преступлений.

По решению Совета глав правительств стран СНГ создано Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств как постоянно действующий орган, подотчетный совещанию министров внутренних дел стран СНГ (оно назначает директора Бюро) и имеющий самостоятельный статус в составе МВД страны места нахождения, т. е. России.

Основные задачи Бюро: 1) формирование специализированного банка данных и предоставление инициативной информации в соответствующее МВД; 2) содействие в осуществлении межгосударственного розыска участников преступных сообществ, лиц, совершивших наиболее опасные преступления и скрывающихся от уголовного преследования; 3) обеспечение согласованных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий и комплексных операций, затрагивающих интересы нескольких стран СНГ, выработка рекомендаций по борьбе с транснациональной преступностью.

Литература

Барсегов Ю. Г. Актуальные вопросы разработки проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества // Сов. ежегодник международного права. 1988. М., 1989.

Бельсон Я. М. Россия в Интерполе. СПб., 1995.

Бирюков П. Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью и правовая система РФ. Воронеж, 1997.

Блищенко И. П., Жданов Н. В. Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера. М., 1984.

Бородин С. В., Ляхов Е. Г. Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983.

Галенская Л. Н. Международная борьба с преступностью. М., 1972.

Игнатенко Г. В. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Свердловск, 1980.

Карпец И. И. Преступления международного характера. М., 1979.

Лукашук И. И. Международное уголовное право и правовая система Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. № 10.

Лукашук И. И. Действие международного уголовного права во времени и пространстве // Российский юридический журнал. 1998. № 1.

Международное уголовное право / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. М., 1995.

Наумов А. В. Преступления против мира и безопасности человечества и преступления международного характера // Государство и право. 1995. № 6.

Панов В. П. Международное уголовное право. М., 1997.

Панов В. П. Сотрудничество государств в борьбе с международными уголовными преступлениями. М., 1993.

Решетов Ю. А. Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. М., 1983.

Родионов К. С. Интерпол: вчера, сегодня, завтра. М., 1990.

Ромашкин П. С. Преступления против мира и человечества. М., 1967.

Степаненко В. И. О понятии международного уголовного права // Правоведение. 1982. № 3.

Филатов В. П. Интерпол — международная организация уголовной полиции // Московский журнал международного права. 1997. № 3.

Глава 18

Право международной безопасности

§ 1. Понятие, источники

Стремление государств обеспечить стабильный мир на земле зависит в первую очередь от внешней политики и от безусловного выполнения принципов и норм современного международного права. Объективная необходимость сотрудничества государств в вопросах обеспечения мира обусловила процесс формирования и функционирования новой отрасли общего международного права — права международной безопасности.

Следует иметь в виду изменения в объекте правового регулирования, происшедшие в последние годы. Сегодня наряду с сохраняющейся опасностью конфликтов между государствами все более серьезной становится угроза безопасности, исходящая от внутрисоциальных конфликтов, порождаемых межнациональными, межэтническими, межрелигиозными противоречиями и столкновениями.

Право международной безопасности представляет систему принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств и других субъектов международного права в целях предотвращения применения военной силы. в международных отношениях, ограничения и сокращения вооружений.

Как любая отрасль международного права, право международной безопасности опирается на общие принципы современного международного права, среди которых особое значение имеют принцип неприменения силы или угрозы силой, принцип мирного разрешения споров, принципы территориальной целостности и нерушимости границ, а также ряд отраслевых принципов, таких, как принцип равенства и одинаковой безопасности, принцип ненападения, безопасности государств. В совокупности они составляют юридическую основу права международной безопасности.

Как новая отрасль современного международного права право международной безопасности обладает одной важной особенностью, заключающейся в том, что его принципы и нормы в процессе регулирования международных отношений тесно переплетаются с принципами и нормами всех других отраслей международного права, образуя, таким образом, вторичную правовую структуру, обслуживающую, по существу, всю систему современного международного права. Эта особенность дает основание говорить о том, что право международной безопасности является комплексной отраслью современного международного права.

Основным источником, регламентирующим международно-правовые способы и средства обеспечения мира, является Устав ООН (гл. I, VI, VII). Поддержание международного мира и безопасности и принятие для этого эффективных коллективных мер — главные из целей Организации Объединенных Наций (ст. 1).

Принятые в рамках ООН резолюции Генеральной Ассамблеи, содержащие принципиально новые нормативные положения и ориентированные на конкретизацию предписаний Устава, также могут быть отнесены к категории источников права международной безопасности. Например, "О неприменении силы в международных отношениях и запрещении навечно применения ядерного оружия" (1972 г.) или "Определение агрессии" (1974 г.).

Важное место в комплексе источников права международной безопасности занимают взаимосвязанные многосторонние и двусторонние договоры, регламентирующие правовые аспекты обеспечения мира. Эти договоры условно можно разделить на четыре группы,

I. Договоры, сдерживающие гонку ядерных вооружений в пространственном отношении. К ним относятся Договор об Антарктике (1959 г.), Договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.), Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (1971 г.), Договор о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (Договор Тлателолко, 1967 г.), Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раратонга, 1985 г.) и др.

II. Договоры, ограничивающие наращивание вооружений в количественном и качественном отношении. Это Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.), Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия (1996 г.), Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (1993 г.).

III. Договоры, запрещающие производство определенных видов оружия и предписывающие их уничтожение. Таковы Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (1972 г.), Конвенция о запрещении разработки, производства и применения химического оружия и его уничтожении (1993 г.), Договор между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности (1987 г.).

IV. Договоры, рассчитанные на предотвращение случайного (несанкционированного) возникновения войны. Это Соглашение о линиях прямой связи между СССР и США (1963, 1971 гг.) (аналогичные соглашения были заключены СССР с Великобританией в 1967 г., Францией в 1966 г., ФРГ в 1986 г.), Соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны между СССР и США (1971 г.), Обмен письмами между СССР и Францией о предупреждении случайного или несанкционированного применения ядерного оружия (1976 г.), Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о предотвращении случайного возникновения ядерной войны (1977 г.), Соглашение между СССР и США об уведомлении о пуске межконтинентальных ракет подводных лодок (1988 г.) и некоторые другие.

Среди источников права международной безопасности особого внимания заслуживают документы, принятые в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), вплоть до Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности, принятого на Будапештской встрече на высшем уровне государств участников СБСЕ 5 декабря 1994 г.

§ 2. Роль международного права в предотвращении войны

В современном мире международное право стало определяющим в решении проблем устранения угрозы войны и комплекса задач частичного и всеобщего разоружения. Международному праву известен обширный арсенал конкретных средств обеспечения международной безопасности, которые представляют совокупность правовых и иных методов, направленных на сохранение мира и предотвращение вооруженных конфликтов и применяемых государствами индивидуально или коллективно. К этим средствам относятся мирные средства разрешения споров, разоружение, меры по предотвращению ядерной войны и внезапного нападения, коллективная безопасность, неприсоединение и нейтралитет, меры по пресечению актов агрессии, самооборона, нейтрализация и демилитаризация отдельных территорий, ликвидация иностранных военных баз и др. Все эти средства являются международно-правовыми, так как они регламентированы договорами и проводятся в жизнь на основе принципов и норм современного международного права.

В числе таких договоров – подписанное 22 июня 1973 г. Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о предотвращении ядерной войны. Оба государства обязались действовать так, чтобы предотвратить возникновение ситуаций, способных вызвать опасное обострение их отношений, избежать военных конфронтации и чтобы исключить возникновение ядерной войны между ними и между каждым из них и другими странами. Соглашение, являющееся бессрочным, предусматривает консультации и необходимые для предотвращения риска ядерного конфликта усилия.

Не умаляя значения всех международно-правовых средств обеспечения международной безопасности, наиболее важными следует признать создание системы коллективной безопасности государств на универсальной и региональной основах и осуществление государствами коллективных мер по предотвращению вооруженного конфликта и достижению всеобщего и полного разоружения. Именно эти средства в большей степени обеспечивают равную безопасность для всех государств и баланс их интересов.

§ 3. Коллективная безопасность

Общая заинтересованность государств в деле сохранения международного правопорядка способствовала созданию системы коллективной безопасности.

Коллективная безопасность представляет систему совместных действий государств, установленную Уставом ООН с целью поддержания международного мира и безопасности, предотвращения или подавления актов агрессии.

Коллективная безопасность как система совместных действий государств включает следующие элементы: 1) общепризнанные принципы современного международного права, важнейшими из которых являются принцип неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела; 2) коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и актов агрессии; 3) коллективные меры по ограничению и сокращению вооружений, вплоть до полного разоружения.

Коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и актов агрессии как элемент коллективной безопасности – это действия невооруженного или вооруженного характера, совершаемые группой государств или региональными и универсальными организациями, уполномоченными на поддержание и восстановление международного мира и безопасности.

В основу создания системы коллективной безопасности положен принцип неделимости мира, содержанием которого является опасность военных конфликтов для всех государств мира. Этот принцип требует от государств реагировать на любые нарушения мира и безопасности в любом районе земного шара, участвовать в совместных действиях на основе Устава ООН в целях предотвращения или ликвидации угрозы миру.

В международном праве различают два вида системы коллективной безопасности: универсальную и региональную.

Универсальная система коллективной безопасности

Она была основана на нормах Устава ООН и предусматривает действия государств в соответствии с решениями этой организации. Начало универсальной системе коллективной безопасности было положено союзом государств антигитлеровской коалиции, с принятием Декларации Объединенных Наций от 1 января 1942 г. Направленная против блока агрессивных стран, коалиция представляла пример возможности широкого сотрудничества государств с различными социально-экономическими системами и идеологическими взглядами. К моменту разгрома гитлеровской Германии (1945 г.) коалиция объединяла 47 государств.

В послевоенный период была создана всемирная система коллективной безопасности в форме Организации Объединенных Наций, основная задача которой состоит в том, чтобы "избавить грядущие поколения от бедствий войны". Система коллективных мероприятий, предусмотренная Уставом ООН, охватывает: меры по запрещению угрозы силой или ее применения в отношениях между государствами (п. 4 ст. 2); меры мирного разрешения международных споров (гл. VI); меры разоружения (ст. 11, 26, 47); меры по использованию региональных организаций безопасности (гл. VIII); временные меры по пресечению нарушений мира (ст. 40); принудительные меры безопасности без использования вооруженных сил (ст. 41) и с их использованием (ст. 42).

Поддержание международного мира и безопасности строится на базе общепризнанных принципов и норм международного права и осуществляется Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности ООН, компетенция которых в этой сфере четко разграничена.

Особого внимания заслуживают операции ООН по поддержанию мира. Их задача сводится к следующему: а) расследование инцидентов и проведение переговоров с конфликтующими сторонами с целью их примирения; б) проверка соблюдения договоренности о прекращении огня; в) содействие поддержанию законности и правопорядка; г) предоставление гуманитарной помощи местному населению; д) наблюдение за ситуацией.

В зависимости от предстоящей задачи операции ООН могут представлять собой миссии военных наблюдений или ввода ограниченного контингента войск.

Во всех случаях операции строго должны выдерживать принципы: 1) принятие СБ решения о проведении операции, определение ее мандата и осуществление общего руководства при согласии сторон в конфликте на проведение операции;

2) добровольность предоставления воинских контингентов государствами-членами, приемлемыми для сторон; 3) финансирование международным сообществом; 4) командование Генерального секретаря с предоставлением полномочий, вытекающих из мандата, предоставленного СБ; 5) беспристрастность сил и сведение к минимуму применения военной силы (только для самообороны).

Региональные системы коллективной безопасности

Они представлены соглашениями и организациями, обеспечивающими безопасность на отдельных континентах и в регионах. Их значение отнюдь не умаляется тем, что современные средства ведения войны приобрели глобальный характер. Возможность предотвращения любого локального конфликта, который может перерасти в полномасштабную войну, заставляет государства объединяться на различных уровнях. Это положение закреплено в п. 1 ст. 52 Устава ООН, допускающем существование региональных соглашений или органов "при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами Организации". Эффективные региональные системы коллективной безопасности требуют участия в них всех государств данного региона, независимо от их общественного и государственного строя. Они преследуют ту же цель, что и универсальный механизм коллективной безопасности, — поддержание международного мира и безопасности. Вместе с тем сфера их действия ограничена по отношению к универсальной системе коллективной безопасности. Во-первых, региональные организации не правомочны принимать какие-либо решения по вопросам, затрагивающим интересы всех государств мира или интересы государств, принадлежащих к иным или нескольким регионам; во-вторых, участники регионального соглашения вправе решать только такие вопросы, которые касаются региональных действий, затрагивают интересы государств соответствующей группы.

К компетенции региональных организаций относится прежде всего обеспечение мирного разрешения споров между их членами. Согласно п. 2 ст. 52 Устава ООН, члены этих организаций должны прилагать все усилия для достижения мирного разрешения- местных споров в рамках своих организаций до передачи споров в Совет Безопасности, а последний в свою очередь должен поощрять такой метод разрешения споров.

Учитывая различия регионов и ситуаций, происходящих в них, Устав ООН не дает точного определения региональных соглашений и органов, чем обеспечивается гибкость мероприятий, осуществляемых группой государств для разрешения вопроса, подходящего для региональных действий. Такое положение дает основание говорить о сложившейся модели отношений между региональными организациями и ООН и о формальном "разделении труда" по поддержанию мира.

Совет Безопасности может использовать региональные организации для осуществления под своим руководством принудительных действий. Сами же региональные организации не полномочны принимать никаких принудительных мер без разрешения Совета Безопасности. Региональные организации вправе применять принудительные меры только для отражения уже совершенного нападения на одного из участников региональной системы коллективной безопасности.

Другая важная задача региональных организаций состоит в содействии сокращению и ликвидации вооружения и в первую очередь оружия массового уничтожения.

Созданию региональных систем коллективной безопасности в практической деятельности государств уделяется значительное внимание. На Европейском континенте до второй мировой войны, несмотря на усилия Советского Союза, создать систему коллективной безопасности на удалось. В послевоенный период международные отношения в Европе строились на началах противоборства двух "мировых систем". Западные страны в 1949 г. заключили Североатлантический договор (НАТО). Ответным шагом социалистических стран стало подписание в 1955 г. Варшавского Договора.

В текстах обоих договоров содержались конкретные обязательства сторон по поддержанию мира и безопасности: воздерживаться от угрозы силой или ее применения, разрешать международные споры мирным путем. Но речь шла о данных обязательствах только в отношении государств участников этих договоров. Что касалось отношений организаций друг к другу, то они находились в состоянии "холодной войны". Нельзя не отметить тот факт, что НАТО была оформлена в нарушение основных условий заключения региональных соглашений безопасности, зафиксированных в гл. VII Устава ООН "Региональные соглашения": в него вошли страны, которые расположены в различных регионах.

В соответствии с договором целью НАТО является объединение усилий всех ее членов для коллективной обороны и для сохранения мира и безопасности. Однако с этой целью не согласуются меры по созданию мощной военной структуры.

Принятие новых государств в НАТО свидетельствует о нарушении ст. 7 Договора, которая предусматривает приглашение государств, а не принятие по их личному заявлению. Само расширение НАТО на восток свидетельствует об увеличении военной машины за счет новых членов, что не способствует европейской безопасности «Трансформация» НАТО, о которой заявляют ее руководители, также не соответствует ее целям. Проведение миротворческих операций и реализации программы "Партнерство во имя мира" не предусмотрена Договором 1949 г. Роль, которую на себя возлагает НАТО на Европейском континенте, также выходит за пределы ее компетенции.

Варшавский Договор был заключен в строгом соответствии с Уставом ООН и отличительной особенностью его как оборонительной организации являлось стремление к созданию системы коллективной безопасности всех государств Европы. В ст. 11 Договора указывалось: "В случае создания в Европе системы коллективной безопасности и заключения с этой целью Общеввропейского Договора о коллективной безопасности, к чему неуклонно будут стремиться Договаривающиеся Стороны, настоящий Договор утратит свою силу со дня вступления в действие Общеввропейского Договора".

Процессы, происшедшие в странах Центральной и Юго-Восточной Европы с середины 80-х годов, повлекшие ликвидацию "мировой системы социализма", преопределили судьбу Организации Варшавского Договора. В 1991 г. ОВД перестала существовать.

Основы системы коллективной безопасности в Европе были заложены Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе. В подписанном в Хельсинки Заключительном акте (1975 г.) содержится свод принципов сотрудничества государств и их взаимоотношений, намечены конкретные меры в области разоружения, в том числе меры доверия в военной области, указаны практические шаги по обеспечению европейской безопасности. Отличительная особенность Заключительного акта как основы европейской системы коллективной безопасности заключается в том, что в нем не предусмотрено применение принудительных мер.

За время, прошедшее со дня подписания Заключительного акта СБСЕ (1975 г.), нормы, обеспечивающие стабильность безопасности в Европе, были приняты в последующих документах СБСЕ. Особого внимания заслуживают пакеты решений, принятых на встречах глав государств и правительств государств участников СБСЕ в Хельсинки 9 июля 1992 г. и в Будапеште 5 декабря 1994 г. В числе актов Будапештской встречи Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. Заслуживает внимания тезис, согласно которому демократический политический контроль над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, разведывательными службами и полицией расценивается как незаменимый элемент стабильности и безопасности.

Принятые в рамках СБСЕ-ОБСЕ документы способствовали созданию новой формы отношений между европейскими государствами, основанной на совместных подходах к вопросам создания системы безопасности.

Существенным итогом в этом процессе явилось подписание в марте 1995 года в Париже Пакта о стабильности в Европе, который позже был передан Европейским Союзом в ОБСЕ для доработки и проведения в жизнь в тесном сотрудничестве с Советом Европы.

Практике деятельности региональных организаций, в документах которых содержатся положения о коллективных мерах в случае вооруженного нападения против какого-либо из членов (ЛАГ, ОАЕ, ОАГ), известны случаи использования сил по поддержанию мира (например, создание в 1981 г. Организацией африканского единства межафриканских сил по стабилизации положения в Чаде).

Коллективная безопасность в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ)

Государства - участники СНГ в соответствии с Уставом СНГ взяли на себя обязательства проводить согласованную политику в области международной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями и поддерживать безопасность в Содружестве.

В случае возникновения угрозы суверенитету, безопасности и территориальной целостности одного или нескольких государств-членов либо международному миру и безопасности государства приводят в действие механизм взаимных консультаций с целью координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы, включая миротворческие операции и использование в случае необходимости на основании решения Совета глав государств Содружества вооруженных сил в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН.

Все конкретные вопросы военно-политического сотрудничества государств - членов СНГ регулируются специальными соглашениями, важнейшим из которых является Договор о коллективной безопасности, подписанный в Ташкенте 15 мая 1992 г. Договором предусмотрено обязательство воздерживаться от применения силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях. Государства-участники обязуются решать все разногласия между собой и с другими государствами мирными средствами (ст. 1). Принято обязательство не вступать в военные союзы и не принимать участия в каких-либо группировках государств, а также действиях, направленных против другого государства-участника, уважать независимость и суверенитет друг друга, консультироваться по всем важным вопросам международной безопасности, затрагивающим их интересы.

Коллективная безопасность СНГ строится на основании норм Устава ООН (коллективная самооборона). Исходя из этого, Договор содержит и соответствующий механизм взаимной помощи на случай агрессии. Он включает оказание военной помощи, а также взаимную поддержку. Использование вооруженных сил в целях отражения агрессии принимается исключительно главами государств - участников СНГ. Использование вооруженных сил за пределами территории государств-участников может осуществляться только в интересах международной безопасности в строгом соответствии с Уставом ООН и законодательством государств - участников настоящего Договора. Договор не затрагивает право государств-участников на индивидуальную и коллективную оборону от агрессии.

Договор носит сугубо оборонительный характер. Он открыт для присоединения всех заинтересованных государств, разделяющих его цели и принципы. Более того, он предусматривает стремление к созданию системы коллективной безопасности в Европе и Азии, от которой будет зависеть внесение необходимых изменений в настоящий Договор.

Решение о проведении операций по поддержанию мира в рамках СНГ принимается Советом глав государств с согласия всех конфликтующих сторон, а также при условии достижения между ними соглашения о прекращении огня и других враждебных действий.

Группы по поддержанию мира в рамках СНГ комплектуются в каждом конкретном случае на добровольной основе государствами-участниками Соглашения, за исключением конфликтующих сторон.

Совет глав государств СНГ обязан в соответствии с Соглашением от 20 марта 1992 г. незамедлительно информировать Совет Безопасности ООН и Совет СБСЕ (ныне ОБСЕ) о решении проводить миротворческую операцию.

§ 4. Разоружение и ограничение вооружений

Одним из наиболее эффективных международно-правовых средств сохранения мира и предотвращения войны являются разоружение и ограничение вооружений.

В настоящее время имеется целый комплекс международно-правовых норм, способов и методов для успешного решения проблемы разоружения и сокращения вооружений как в полном объеме, так и по частям. Устав ООН определяет порядок и задачи решения этой проблемы. Основными органами по разоружению в рамках ООН являются: Комиссия ООН по разоружению, которая готовит рекомендации по проблемам разоружения, разрабатывает общие принципы переговоров по разоружению, следит за выполнением решений специальных сессий Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению; Конференция ООН по разоружению.

Рассмотрим содержание действующих международных договоров и соглашений относительно разоружения.

Договоры о запрещении ядерных испытаний. 5 августа 1963 г. в Москве представителями СССР, США и Великобритании был подписан Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой. Договор имел подлинно универсальный характер: он был открыт для подписания всеми государствами, и любое из них могло к нему присоединиться.

В преамбуле проводится связь между прекращением испытательных взрывов ядерного оружия и достижением соглашения о всеобщем и полном разоружении под строгим международным контролем. Каждый из участников обязался не производить любые испытательные взрывы ядерного оружия и другие ядерные взрывы в трех средах: в атмосфере; за пределами атмосферы, включая космическое пространство; под водой, включая территориальные воды и открытое море. Кроме того, запрещаются ядерные "взрывы" в любой другой среде, если такой взрыв вызывает выпадение радиоактивных осадков за пределами территориальных границ государства, под юрисдикцией или контролем которого производится такой взрыв".

Нормы договора не распространялись на подземные ядерные испытания, по которым предполагалось особое решение.

В последующем в интересах дальнейшего сокращения ядерного оружия на глобальном уровне с конечной целью его ликвидации государства предприняли усилия по подготовке универсального и поддающегося эффективному контролю Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Такой договор был открыт для подписания в июне 1996 г. Его интересная особенность. лаконичная формулировка "основных обязательств" (ст. 1) и детальная регламентация организационно-контрольных мер на международном уровне и национальных мер по осуществлению.

"Основные обязательства" сформулированы следующим образом:

. Каждое государство-участник обязуется не производить любых испытательных взрывов ядерного оружия и любых других ядерных взрывов, а также запретить и предотвратить любой такой ядерный взрыв в любом месте, находящемся под его юрисдикцией или контролем.

. Каждое государство-участник обязуется воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении подобных ядерных взрывов.

Для достижения объекта и цели Договора учреждается Организация по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ст. II). Ее членами являются все государства-участники. Место пребывания г. Вена (Австрия).

Органы Организации: Конференция государств-участников, Исполнительный совет, Технический секретариат, который включает Международный центр данных.

Конференция государств-участников главный орган Организации. Состоит из всех государств-участников, имеющих по одному представителю.

Конференция собирается на очередные и специальные сессии. Очередные сессии проводятся ежегодно, специальные – по решению Конференции, по запросу Исполнительного совета или по запросу любого государства-участника, который поддерживают большинство государств-участников. Конференция вправе рассматривать любые вопросы в рамках действия Договора.

Кроме того, Конференция рассматривает и принимает доклад Организации об осуществлении Договора и ежегодную программу и годовой бюджет, представляемые Исполнительным советом; избирает членов Исполнительного совета; назначает Генерального директора Технического секретариата; осуществляет рассмотрение и обзор научно-технических достижений, которые могли бы сказаться на действии Договора; принимает меры по обеспечению соблюдения договора и т. д.

Конференция принимает свои правила процедуры. В начале каждой сессии она избирает своего председателя и других необходимых должностных лиц.

Решения по процедурным вопросам принимаются большинством членов, присутствующих и участвующих в голосовании. Решения по вопросам существа по мере возможности принимаются консенсусом.

Исполнительный совет является исполнительным органом организации. Состоит из 51 члена, избираемых в соответствии с принципом справедливого географического распределения. Он подотчетен Конференции.

Функции Исполнительного совета: содействует эффективному осуществлению и соблюдению Договора; надзирает за деятельностью Технического секретариата; рассматривает и представляет Конференции проекты ежегодной программы и годового бюджета Организации; организует сессии Конференции, включая проект повестки дня, и некоторые другие функции.

Технический секретариат содействует государствам-участникам в реализации Договора. Он осуществляет функции контроля и другие функции, которые делегируются ему Конференцией или Исполнительным советом. В состав Технического секретариата входит Международный центр данных.

Генеральный директор назначается Конференцией по рекомендации Исполнительного совета сроком на 4 года.

Весь персонал Организации пользуется привилегиями и иммунитетами, которые определяются соглашениями между Организацией и государствами-участниками, а также соглашением между Организацией и государством местопребывания Организации (Австрийская Республика).

Договором предусмотрен международный контроль и инспекции на местах, а также меры укрепления доверия.

Споры, возникающие в связи с применением или толкованием норм Договора, урегулируются в соответствии с положениями Устава ООН.

Договор о нераспространении ядерного оружия. XXII сессия Генеральной Ассамблеи ООН одобрила проект Договора, который был открыт для подписания 1 июля 1968 г. в столицах трех государств: Москве, Вашингтоне и Лондоне. Договор является универсальным, поскольку в нем могут участвовать все без исключения государства.

В Договоре разграничиваются обязательства государств, обладающих ядерным оружием, и обязательства государств, не обладающих им. Государство, обладающее ядерным оружием и участвующее в данном договоре, "обязуется не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также контроль над таким оружием или взрывными устройствами ни прямо, ни косвенно". Государства, не обладающие ядерным оружием, обязуются не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также не принимать какой-либо помощи в производстве такого оружия (ст. 1, 2).

Договор содержит норму, которая служит своего рода связующим звеном между действующими нормативными постановлениями и будущими соглашениями по вопросам разоружения: "Каждый участник настоящего Договора обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем" (ст. 6).

Договоры о демилитаризации отдельных территориальных пространств. Институт демилитаризации содержит группу международных договоров, которые запрещают размещение и использование всякого оружия или его наиболее опасных видов на определенной территории. В эту группу входят: Договор об Антарктике 1959 г., Договор о космосе 1967 г., Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. К этой группе договоров относятся договоры о безъядерных зонах в Латинской Америке (Договор Тлателолко, 1967 г.), и в южной части Тихого океана (Договор Раратонга, 1985 г.).

Договоры об ограничении стратегических вооружений. Наиболее важными с точки зрения решения вопросов разоружения являются советско-американские двусторонние договоры: Договор об ограничении систем противоракетной обороны от 26 мая 1972 г. и дополнительный Протокол к нему от 3 июля 1974 г., Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ-1), Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2); Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности от 8 декабря 1987 г., Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений от 3 января 1993 г.

Договор об ограничении противоракетной обороны (ПРО) предусматривает обязательства сторон не разворачивать системы ПРО на своей территории и ограничиться определенным числом (с учетом Протокола от 1974 г. – одним районом с каждой стороны) комплексов противоракетной обороны и пусковых установок противоракет, запрещает испытывать и размещать системы или компоненты ПРО морского, воздушного, космического или наземного мобильного базирования.

Договор 1987 г. предусмотрел ликвидацию всех ракет средней и меньшей дальности, пусковых установок к ним, вспомогательных сооружений и вспомогательного оборудования. Сроки ликвидации: для ракет средней дальности – года; для ракет меньшей дальности – месяцев после вступления Договора в силу. В дальнейшем ни одна из сторон не производит никаких ракет указанных двух классов и пусковых установок для них.

Согласно Протоколу об инспекциях, в связи с Договором предусмотрен жесткий контроль за выполнением норм Договора. Объектом контроля могут быть ракетные операционные базы, вспомогательные объекты, места ликвидации ракет, предприятия по их производству. Каждая из сторон может проводить инспекции в течение 13 лет после вступления Договора в силу (1 июня 1988 г.).

Конвенция о запрещении бактериологического и токсинного оружия. Женевский протокол 1925 г. – это запрещение применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств. Между тем непрерывное совершенствование и накопление запасов химического и бактериологического оружия диктовали настоятельную необходимость создания соответствующих международно-правовых норм, запрещающих его производство и хранение.

апреля 1972 г. была открыта для подписания Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. Первыми ее подписали представители СССР, США и Великобритании. Конвенция имеет универсальный характер и является бессрочной.

Государства приняли на себя обязательство ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не накапливать, не приобретать каким-либо иным образом и не сохранять микробиологические или другие биологические агенты или токсины таких видов и в таких количествах, которые не имеют назначения для профилактических, защитных или других мирных целей, а также оружие, оборудование или средства доставки, предназначенные для использования таких агентов или токсинов во враждебных целях или в вооруженных конфликтах. Запрещена передача кому бы то ни было средств бактериологического и токсинного оружия.

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении.

Данная Конвенция была открыта для подписания в январе 1993 года.

Каждое государство – участник Конвенции обязуется никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не приобретать, не накапливать и не сохранять химическое оружие и не передавать его прямо или косвенно кому бы то ни было. Оно обязуется не применять химическое оружие и не проводить любых военных приготовлений к применению химического оружия.

Каждое государство – участник Конвенции обязано уничтожить химическое оружие, которое находится в его собственности или владении или которое размещено в любом месте под его юрисдикцией или контролем или оставлено им на территории другого государства. Согласно Конвенции должны быть уничтожены любые объекты по производству химического оружия.

Российская Федерация в числе первых подписала Конвенцию, а Федеральным законом от 5 ноября 1997 г. ее ратифицировала.

§ 5. Меры укрепления доверия, международный контроль

Меры укрепления доверия в качестве института права международной безопасности представляют совокупность норм, регламентирующих военную деятельность государств посредством установления мер информационного и контрольного характера с целью достижения взаимопонимания, предотвращения внезапного нападения или несанкционированного конфликта, а также обеспечения процесса разоружения.

Начало юридическому оформлению этого института было положено в 60-х годах принятием ряда соглашений (об установлении линий прямой связи, об ограничении военной деятельности, о предотвращении ядерной войны в результате несанкционированных действий), нормы которых имеют своей целью устранить недоверие и предотвратить возникновение случайных критических ситуаций.

Особого внимания заслуживают двусторонние договоры и соглашения, в которых меры укрепления доверия занимают доминирующее положение (Соглашение между СССР и США об уведомлениях о пусках межконтинентальных баллистических ракет и баллистических ракет подводных лодок 1988 г., Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о взаимных заблаговременных уведомлениях о крупных стратегических учениях 1989 г. и др.). Эти меры представляют группу норм, входящих в институт мер укрепления доверия, которые можно охарактеризовать как сопутствующие безопасности и разоружению (уведомление, наблюдение, контрольная деятельность, информация).

Разработка и совершенствование мер укрепления доверия успешно осуществляются на региональном уровне. Это подтверждают некоторые документы СБСЕ, которые представляют самостоятельную группу мер укрепления доверия как института права международной безопасности.

В целях дополнения политической разрядки разрядкой военной в Заключительный акт СБСЕ 1975 г. был включен Документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения. В Документе говорится о предварительных уведомлениях о крупных военных учениях сухопутных войск с участием более 25 тыс. человек; о взаимном обмене наблюдателями для присутствия на военных учениях; о содействии обменов по военной линии, включая визиты военных делегаций. Дальнейшую конкретизацию меры укрепления доверия получили в Документе Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе (1986 г.) и Венском документе переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (1990 г.).

Эти документы включают договоренности о неприменении силы или угрозы силой во всех ее видах, в том числе и вооруженной. Предусмотрен ежегодный обмен информацией о военных силах (в отношении военной организации, личного состава, основных системах вооружения и техники) в зоне применения мер укрепления доверия; о планах развертывания основных систем вооружения и техники; о военных бюджетах. Выработан механизм консультаций и сотрудничества в отношении опасных инцидентов военного характера.

Предусмотрена широкая сеть контактов: посещение авиабаз, обмены и визиты между представителями военного руководства, между военными учреждениями, посещение учебных занятий, обмены между командирами и офицерами командного состава до бригадного (полкового) уровня, обмены и контакты ученых в области военных исследований.

Конкретизирован и расширен объем мер уведомительного характера об определенных видах военной деятельности. В частности, военная деятельность подлежит уведомлению, когда в ней участвует в любое время 13 тыс. человек. В этих случаях дается уведомление в письменном виде всем членам ОБСЕ по дипломатическим каналам за 42 дня или более до начала военной деятельности.

В качестве обязательной меры предусмотрен обмен ежегодными планами военной деятельности государств, которые передаются в письменном виде по дипломатическим каналам не позднее 15 ноября каждого года.

Введены ограничительные положения, запрещающие проведение военной деятельности с участием более 40 тыс. человек, если эта деятельность не была включена в ежегодный план до 15 ноября каждого года. За соблюдением всех согласованных мер укрепления доверия предусмотрен контроль в форме инспекции.

Меры доверия предусмотрены и в отношениях с Китайской Народной Республикой. Имеются в виду два документа:

Соглашение между Правительством СССР и Правительством КНР о руководящих принципах взаимного сокращения вооруженных сил и укрепления доверия в военной области в районе советско-китайской границы, подписанное 24 апреля 1990 г., и Меморандум о взаимопонимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики по этим же вопросам от 18 декабря 1992 г. В соответствии с Соглашением Стороны путем консультаций разрабатывают эффективные меры по укреплению доверия в районе границы: отказ от проведения военных учений, направленных против другой Стороны, ограничение масштабов и количества военных учений в районе границы, взаимное уведомление о военных учениях и о крупных передвижениях войск, приглашение наблюдателей Сторон на военные учения, согласование зон, где исключаются проведение военных учений и дислоцирование боевых частей, обмен ежегодными планами военной деятельности. Меморандум подтверждает обязательства по Соглашению и намечает дальнейшие переговоры.

Институт мер укрепления доверия имеет неразрывную связь с институтом международного контроля. Механизмы контроля, зафиксированные в договорах, сводятся к созданию контрольных органов в рамках международных организаций, учреждению государствами специальных контрольных органов, использованию национальных технических средств контроля.

Успешному осуществлению контроля способствуют согласованные дополнительные меры, такие, как оснащение военных объектов особыми опознавательными знаками (Договор между Россией и США о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1993 г.); согласованные правила подсчета систем вооружений; уведомление о предстоящих действиях; обмен количественными данными о вооружениях, местах их расположения и технических характеристиках.

Как метод контроля широко применяется инспекция, предусмотренная международными соглашениями.

Литература

- Богданов О. В. Запрещение оружия массового уничтожения: Международно-правовые проблемы. М., 1985.
- Денисов В. Н. Правовые аспекты разоружения в ракетно-ядерную эру. Киев, 1990.
- Лазутин Л. А. Меры доверия в праве международной безопасности // Правоведение. 1989. № 5.
- Малинин С. А. Концепция всеобъемлющей системы международной безопасности и международное право // Правоведение. 1987. № 4.
- Осипов Г. А. Международно-правовой режим нераспространения ядерного оружия (понятие, основные положения, проблема укрепления). М., 1987.
- Скакунов Э. И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. М., 1983.
- Собакин В. К. Равная безопасность: Принцип равенства и одинаковой безопасности в современных международных отношениях. М., 1984.
- Тимербаев Р. М. Контроль за ограничением вооружений и разоружением. М., 1983.
- Тункин Г. И. Создание всеобъемлющей системы международной безопасности и международное право // Сов. ежегодник международного права. 1986. М., 1987.

Глава 19

Вооруженные конфликты и международное право

§ 1. Понятие, источники

Современное международное право, запрещая применение силы или угрозы силой в межгосударственных отношениях и вместе с тем учитывая реально происходящие или потенциальные вооруженные конфликты, предусматривает правила войны и защиты мирного (гражданского) населения с целью максимально возможной гуманизации применяемых методов и средств. Соответствующие нормы составляют особую отрасль международного права, которую в настоящее время принято характеризовать как "право вооруженных конфликтов"*, имея в виду, естественно, не право на развязывание таких конфликтов, а их юридическую регламентацию.

* См.: Курс международного права. Т. 6. М., 1992. С. 221 .

Право вооруженных конфликтов можно определить как совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения государств и других субъектов международного права в период ведения военных действий, запрещающих или ограничивающих средства ведения войны, предусматривающих гуманизацию ее методов с целью защиты жертв вооруженных конфликтов.

Предметом регулирования этой отрасли являются прежде всего международные вооруженные конфликты, а также определенные аспекты вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Спектр правил, регулирующих эти отношения, очень широк. Он охватывает: 1) нормы, определяющие временные рамки вооруженного конфликта и регламентирующие порядок прекращения состояния войны (о начале войны и ее окончании, перемирии, капитуляции, мирном договоре); 2) нормы о пространственных ограничениях ведения военных действий (о театре войны, нейтралитете, нейтрализованных и демилитаризованных зонах, об оккупированных территориях); 3) нормы, содержащие характеристику статуса отдельных категорий лиц (режим раненых и больных, военнопленных, гражданского населения, иностранных граждан); 4) нормы, запрещающие или ограничивающие применение в условиях военных действий оружия, причиняющего излишние страдания людям и чрезмерные повреждения либо имеющего неизбирательное действие; 5) нормы об ответственности за нарушение правил ведения войны, о наказании военных преступлений и преступлений против мира и человечества.

Соответствующие международно-правовые акты разрабатывались на протяжении последних ста с лишним лет, начиная с Петербургской Декларации 1868 г. об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль и комплекса Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг., в том числе о неупотреблении определенных видов пуль и снарядов, о законах и обычаях сухопутной и морской войны. В числе основных современных источников рассматриваемой отрасли международного права:

Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны: 1) об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; 2) об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; 3) об обращении с военнопленными; 4) о защите гражданского населения во время войны;

Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям от 8 июня 1977 г.: о защите жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), о защите жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II);

Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г.

Самостоятельный комплекс образуют конвенции, во-первых, запрещающие оружие массового уничтожения, Конвенция о запрещении разработки производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г., Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении 1993 г.; либо во-вторых, запрещающие или ограничивающие применение в военных действиях определенных видов обычного оружия, Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1981 г., и протоколы к этой Конвенции (о необнаруживаемых осколках, о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств, о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия).

Следует иметь в виду также региональные договоры. К их числу относится заключенное в рамках СНГ Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов от 2 сентября 1993 г.

Соответствующие правила должны соблюдаться в случае любого вооруженного конфликта международного характера (с участием двух государств и более) или немеждународного характера (в пределах одного государства)*. Они обязательны и для Организации Объединенных Наций при применении коллективных вооруженных сил по решению Совета Безопасности в соответствии с Уставом ООН, а также для региональных организаций, прибегающих в рамках своей компетенции к использованию вооруженных сил.

* Закон РФ "О статусе военнослужащих" от 22 января 1993 г. включает адресованную военнослужащим обязанность "соблюдать нормы международного права в военной области, принятые Российской Федерацией".

§ 2. Начало войны и его правовые последствия

Предпринятые государством военные действия означают начало состояния войны для участвующих в конфликте государств и обуславливают необходимость соблюдения международных правил ведения войны. Обычай войны с древних времен устанавливали, что началу военных действий должно предшествовать объявление войны.

Одна из Гаагских конвенций 1907 г. превратила это правило в договорную норму. Военные действия между сторонами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения. Однако с точки зрения современного международного права само объявление войны не оправдывает данное государство и не освобождает от ответственности за акт агрессии, равно как и начало военных действий без объявления войны.

Объявление войны или ее ведение без такого акта влекут за собой определенные последствия в отношениях между воюющими государствами, включая соблюдение правил ведения войны.

В соответствии с первым Дополнительным протоколом 1977 г. с началом вооруженного конфликта применяется система Держав-Покровительниц, которыми могут стать не участвующие в конфликте государства, назначенные и признанные воюющими сторонами. На Державы-Покровительницы возлагается обязанность охранять интересы этих сторон. В случае нерешения вопросов назначения и признания таких Держав соответствующую обязанность может принять на себя Международный комитет Красного Креста или другая беспристрастная организация. К такой организации Конвенция применяет термин "субститут".

Начало войны, как правило, прерывает дипломатические и консульские отношения между государствами, вступившими в войну. Дипломатический и консульский персонал вправе покинуть государство пребывания без каких-либо ограничений и задержек со стороны враждебного государства. Охрана помещений дипломатического представительства и консульств вместе с их имуществом и архивами вверяется Державе-Покровительнице или субституту. Двусторонние политические и экономические договоры, рассчитанные на мирное сотрудничество, теряют силу либо приостанавливаются. Торговые сделки с юридическими и физическими лицами неприятельских государств, как и виды сношений личного и коммерческого характера между гражданами воюющих государств, запрещаются.

В отношении граждан неприятельского государства, пребывающих на их территории, применяются различные ограничения, включая интернирование или принудительное проживание на период войны в определенном районе. Интернированные граждане сохраняют свою гражданскую правоспособность и осуществляют вытекающие отсюда права в той мере, в какой это совместимо с интернированием.

Имущество, принадлежащее непосредственно вражескому государству (государственная собственность), конфискуется, за исключением имущества дипломатических и консульских представительств. Частная собственность (собственность граждан) в принципе считается неприкосновенной.

Пространственная сфера вооруженного конфликта — театр военных действий — сухопутное, морское, воздушное пространство воюющих государств, а также (без ущерба для интересов других государств) районы открытого моря и воздушного пространства над ним.

Территория нейтральных государств, а также пространства, которые международным правом признаны демилитаризованными (Антарктика, космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, международные каналы), не могут использоваться в качестве театра военных действий.

Воюющим государствам запрещается проводить через территорию нейтрального государства войска и военный транспорт. На своей территории нейтральное государство имеет право защищать нейтралитет всеми имеющимися средствами, вплоть до применения вооруженных сил.

§ 3. Участники вооруженного конфликта

Нормы современного международного права устанавливают, что в том случае, если война стала реальностью, она должна вестись только между вооруженными силами соответствующих государств и не должна наносить ущерба их гражданскому населению. В связи с этим международное право вводит принципиальное различие между вооруженными силами и не участвующим в военных действиях гражданским населением. Законными участниками войны являются комбатанты (сражающиеся). Применение оружия на войне возможно только в отношении комбатантов.

Обобщенная характеристика законных участников войны дана в ст. 43 первого Дополнительного протокола 1977 г.: "Вооруженные силы стороны, находящейся в конфликте, состоят из всех организованных вооруженных сил, групп и подразделений, находящихся под командованием лица, ответственного перед этой стороной за поведение своих подчиненных... Такие вооруженные силы подчиняются внутренней дисциплинарной системе, которая, среди прочего, обеспечивает соблюдение норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов". Лица, входящие в состав вооруженных сил (кроме медицинского и духовного персонала), являются комбатантами, т. е. имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях.

В соответствии с действующими международными нормами в состав вооруженных сил (регулярных и нерегулярных) входят части и соединения сухопутных, морских, воздушных сил, а также войска милиции (полиции), безопасности, добровольческие отряды, отряды ополчения, личный состав организованного движения сопротивления (партизаны). К числу законно воюющих относятся также лица, сопровождающие армию, но не входящие непосредственно в состав вооруженных сил, а именно: гражданские лица, включенные в экипажи военных самолетов, военные корреспонденты, личный состав рабочих команд или служб, на которые возложено бытовое обслуживание вооруженных сил, при условии, что они получили соответствующее разрешение и удостоверение личности. Население неоккупированной территории, которое по собственному почину берется за оружие для борьбы с вторгающимися войсками, не успев сформироваться в регулярные части, также пользуется правами сражающихся.

Все указанные категории сражающихся из отрядов ополчения, партизан, сопротивления рассматриваются в качестве законных участников войны, если они удовлетворяют следующим условиям, предусмотренным конвенциями: 1) имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; 2) имеют определенный и ясно видимый издали отличительный знак; 3) открыто носят оружие; 4) соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны. Очевидно, что некоторые пункты не всегда согласуются с условиями партизанской войны на оккупированной территории.

Понятием добровольческих отрядов охватываются лица, изъявившие желание выехать за пределы своей страны и принять участие в боевых действиях на стороне народа иностранного государства, борющегося за свободу и независимость. Добровольцы включаются в списочный состав вооруженных сил, что делает их законными комбатантами в соответствии с положениями Гаагских конвенций 1907 г., а также Женевской конвенции 1949 г.

От добровольческих отрядов (добровольцев) принципиально отличаются наемники. Согласно ст. 47 первого Дополнительного протокола 1977 г.: "Наемник — это любое лицо, которое:

а) специально завербовано на месте или за границей для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте; б) фактически принимает непосредственное участие в военных действиях; в) принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной (или по поручению стороны), находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантам такого же ранга и функций, входящим в личный состав вооруженных сил данной стороны; г) не является ни гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте; д) не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте; е) не послано государством, которое не является стороной, находящейся в конфликте, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав его вооруженных сил". Наемник не имеет права на статус комбатанта или военнопленного и не находится под покровительством норм международного права.

Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "Определение агрессии", принятой в 1974 г., засылка иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, квалифицируется как международное правонарушение.

§ 4. Запрещение или ограничение определенных средств и методов ведения войны

В международном праве действует принцип, согласно которому "право сторон в вооруженном конфликте выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным" (преамбула Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1981 г.).

Уже первые международно-правовые акты о правилах ведения войны содержали такого рода формулировки: "... потребности войны должны остановиться перед требованием человеколюбия"; "воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю"; "воспрещается... употреблять оружие, снаряды или вещества, способные причинить излишние страдания" и т. п.

Многолетний опыт международно-правового регулирования данной проблемы позволил сформулировать "Основные нормы", характеризующие методы и средства ведения войны. Это было сделано в первом Дополнительном протоколе 1977 г., в ст. 35:

"1. В случае любого вооруженного конфликта право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства ведения войны не является неограниченным.

. Запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинить излишние повреждения или излишние страдания.

. Запрещается применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде".

Помимо сказанного в этом акте в международных конвенциях сложилось правило запрещения или ограничения тех видов оружия, которые имеют неизбирательное действие, т. е. в равной мере опасны как для комбатантов, так и для мирного населения.

Международно-правовые нормы о запрещении или ограничении применения отдельных видов оружия развивались соответственно совершенствованию военного производства и с учетом опыта военных действий.

Можно назвать такие меры, как отмена употребления взрывчатых и зажигательных пуль (1868 г.), запрещение снарядов, распространяющих удушающие или вредоносные газы, а также легко разворачивающихся или сплюсчивающихся пуль (1899 г.), запрещение применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств (Женевский протокол 1925 г.).

В современный период осуществлен правовой запрет бактериологического (биологического) и токсинного оружия, что означало и запрещение использования биологических агентов и токсинов в вооруженных конфликтах (Конвенция 1972 г.), и химического оружия (Конвенция 1993 г.). Что же касается запрещения ядерного оружия, то пока такая конвенция не принята, однако имеется ряд резолюций и деклараций Генеральной Ассамблеи ООН, содержащих заявления большинства государств о запрещении применения ядерного оружия как оружия массового уничтожения.

Применительно к обычному оружию запрещению или ограничению подверглись следующие его разновидности: любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле с помощью рентгеновских лучей (так называемые "необнаруживаемые осколки"); мины, не являющиеся дистанционно устанавливаемыми минами, мины-ловушки и некоторые другие устройства; зажигательное оружие, т. е. такое оружие или боеприпасы, которые в первую очередь предназначены для поджога объектов или причинения людям ожогов посредством действия пламени и тепла, возникающих в результате химической реакции вещества, доставленного к цели (запрещается, в частности, подвергать гражданское население или гражданские объекты нападению с применением зажигательного оружия).

Указанные запреты и ограничения содержатся в Конвенции 1981 г., к которой приложены три протокола. Здесь указанные виды обычного оружия характеризуются как наносящие чрезмерные повреждения или имеющие неизбирательное действие. 5 декабря 1997 г. была открыта для подписания Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

Определяя методы ведения войны, международное право категорически запрещает разрушение гражданских объектов и объектов, необходимых для выживания гражданского населения (незащищенные города, селения, жилища или строения, госпитали, больницы, средства транспорта, используемые гражданским населением, запасы продуктов питания, районы производства продуктов питания, источники воды и т. д.). Особо регулируется защита "установок и сооружений, содержащих опасные силы", к ним отнесены плотины, дамбы и атомные электростанции. Эти объекты не должны подвергаться нападению даже в тех случаях, когда они являются военными объектами, если такое нападение может вызвать высвобождение опасных сил и последующие тяжелые потери среди гражданского населения (подробно о защите гражданского населения см. гл. 13).

§ 5. Защита раненых, больных и военнопленных

Режим раненых и больных определен двумя названными выше Конвенциями 1949 г.

об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях и об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, причем термин "раненые и больные" включает лиц как из числа комбатантов, так и гражданских лиц, которые нуждаются в медицинской помощи или уходе. Конвенции запрещают в отношении раненых и больных лиц следующие действия: а) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность; б) взятие заложников; в) посягательство на человеческое достоинство; г) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом.

Раненые и больные воюющей армии, попавшие во власть неприятеля, считаются военнопленными и к ним должен применяться режим военного плена.

Медицинские учреждения и медицинский персонал пользуются уважением и защитой и не могут быть объектом нападения.

Режим военного плена представляет совокупность правовых норм, регулирующих положение военнопленных. Согласно ст. 4 Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г., к ним относятся лица из состава регулярных и нерегулярных вооруженных сил, попавшие во власть неприятеля, т. е. имеются в виду комбатанты. Военнопленные находятся во власти правительства неприятельского государства, а не отдельных лиц или воинских частей, взявших их в плен. К военнопленным нельзя применять акты насилия, запугивания и оскорбления. Военнопленные имеют право на уважение к их личности и чести. Любые незаконные акты со стороны держащего в плену государства, приводящие к смерти военнопленного или представляющие угрозу его здоровью, рассматриваются как серьезное нарушение Конвенции. Запрещается дискриминация по причинам расы, национальности, вероисповедания, политических убеждений. Эти положения относятся и к участникам вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Военнопленные, согласно ст. 14 соответствующей Конвенции 1949 г., полностью сохраняют свою гражданскую правоспособность, которой они пользовались во время захвата в плен. Держащая в плену держава может ограничивать осуществление прав лишь в той степени, в какой этого требуют условия плена.

Военнопленные, за исключением офицеров, могут привлекаться к работе, не носящей военного характера. Военнопленные подчиняются законам, уставам и приказам, действующим в вооруженных силах пленившего их государства.

Военнопленные вправе выбирать из своей среды доверенных лиц, которые представляют их перед военными властями пленившего государства, перед представителями Державы-Покровительницы и Красного Креста.

Освобождение военнопленных, согласно Женевской конвенции, происходит тотчас по прекращении военных действий (ст. 118), исключая случаи привлечения к уголовной ответственности за военные преступления.

§ 6. Правовой режим военной оккупации

Военная оккупация – это временное занятие в ходе войны вооруженными силами одного государства территории другого государства и принятие на себя управления этими территориями.

Согласно нормам международного права, оккупированная территория юридически продолжает оставаться территорией того государства, которому она принадлежала до оккупации. В период временного, фактического перехода власти из рук законного правительства к военным властям, занявшим территорию, эти власти обязаны обеспечить общественный порядок и жизнь населения, уважая существующие в этой стране законы. Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны устанавливает, что лица, находящиеся на оккупированной территории, имеют право на уважение их личности, чести, семейных прав, религиозных убеждений.

Оккупирующему государству не разрешается упразднить :на занятой территории действовавшие законы. Оно вправе только приостановить действие тех местных законов, которые не отвечают интересам безопасности его армии или оккупационной власти, а также может издавать временные административные акты, если это необходимо для поддержания общественного порядка. Издаваемые оккупирующей державой уголовно-правовые акты вступают в силу только после того, как они будут опубликованы и доведены до сведения населения на его языке.

Запрещено разрушение и уничтожение не только частной, но также общественной и государственной собственности; признается противоправным уничтожение движимого или недвижимого имущества, представляющего индивидуальную или коллективную собственность частных лиц или государства, общин либо общественных или кооперативных организаций, которое не является абсолютно необходимым для военных операций.

От режима военной оккупации следует отличать режим послевоенной оккупации как меры ответственности государства за агрессию (например, режим оккупации в Германии и Японии, начиная с момента их безоговорочной капитуляции в 1945 г. и до отмены такого режима, который был основан на специальных международно-правовых актах).

§ 7. Защита культурных ценностей

Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, принятая на международной конференции в Гааге 14 мая 1954, г., предусматривает следующие меры:

- а) запрещение использования этих ценностей, сооружений для их защиты, а также непосредственно прилегающих к ним участков в целях, которые могут привести к разрушению или повреждению этих ценностей в случае вооруженного конфликта;
 - б) запрещение, предупреждение и пресечение любых актов кражи, грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей в какой бы то ни было форме, а также любых актов вандализма в отношении этих ценностей; в) запрещение реквизиции и принятия любых репрессивных мер, направленных против культурных ценностей.
- Первый Дополнительный протокол 1977 г. запрещает какие-либо враждебные действия, направленные против тех исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культов, которые составляют культурное или духовное наследие народов. Протокол дополняет систему гарантий защиты культурных ценностей, введенную Гаагской конвенцией 1954 г.

Наиболее важные культурные ценности берутся под специальную защиту и включаются в Международный реестр культурных ценностей, который ведется Генеральным директором ЮНЕСКО; копия реестра хранится у Генерального секретаря ООН и у каждой стороны, находящейся в военном конфликте. С момента включения в Международный реестр ценности получают военный иммунитет и воюющие обязаны воздерживаться от любого враждебного акта, направленного против них.

Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой во время вооруженных конфликтов, должны быть обозначены отличительным знаком. Принятая в 1970 г. Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, включает в перечень действия, являющиеся прямым или косвенным результатом оккупации страны иностранной державой.

§ 8. Окончание войны и его правовые последствия

Прекращение военных действий осуществляется различными способами и оформляется соответствующими официальными актами, порождающими правовые последствия.

Одним из распространенных способов прекращения военных действий считается перемирие, которое, по формулировке Гаагской конвенции 1907 г., "приостанавливает военные действия по взаимному соглашению сторон". Общее перемирие является полным и бессрочным. Нарушение постановлений актов перемирия есть не что иное, как противоправное посягательство на законы и обычаи войны, влекущее международную ответственность.

Соглашения о военном перемирии наряду с прекращением военных действий, как правило, предусматривают взаимное освобождение и возвращение всех военнопленных в установленные сроки.

Другим способом прекращения военных действий является безоговорочная капитуляция побежденной стороны.

После разгрома фашистской Германии 8 мая 1945 г. в Берлине был подписан Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил, а 2 сентября 1945 г. в Токийской бухте был подписан Акт о капитуляции Японии.

Как общее правило, прекращение военных действий в виде перемирия или безоговорочной капитуляции представляет собой этап на пути к прекращению состояния войны.

Прекращение состояния войны — это окончательное урегулирование политических, экономических, территориальных и иных проблем, связанных с завершающейся войной и прекращением военных действий.

Важные правовые последствия прекращения состояния войны — восстановление между находившимися до этого момента в состоянии войны государствами официальных отношений в полном объеме, обмен дипломатическими представительствами, возобновление ранее заключенных двусторонних договоров, действие которых было прервано войной.

Формой осуществления окончательного мирного урегулирования, прекращения состояния войны является заключение мирного договора.

После второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции 10 февраля 1947 г. подписали выработанные на Парижской мирной конференции мирные договоры с Италией, Финляндией, Румынией, Венгрией и Болгарией. В преамбуле каждого договора провозглашалось прекращение состояния войны.

В статьях договоров говорится о границах соответствующих государств, об их политических обязательствах осуществлять демократическое развитие и не допускать возрождения каких бы то ни было фашистских организаций, о репарациях и реституциях в пользу стран антигитлеровской коалиции, о репатриации военнопленных, о финансовых и экономических взаимоотношениях и т. д.

Послевоенной практике международных отношений известны и иные формы прекращения состояния войны. Так, состояние войны с Германией было прекращено в первой половине 50-х годов односторонними актами США, Великобритании, Франции и других государств. Прекращение состояния войны между СССР и Германией и установление мирных отношений было объявлено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г. В нем говорилось, что все возникшие в связи с войной юридические ограничения в отношении германских граждан, рассматривавшихся в качестве граждан вражеского государства, утратили силу.

Вопросы окончательного урегулирования в политической, экономической и иных областях были решены двусторонними соглашениями между СССР и ГДР, между СССР и ФРГ, другими двусторонними договорами ряда государств с ГДР и с ФРГ, а затем и многосторонним актом – Договором об окончательном урегулировании в отношении Германии, подписанным 12 сентября 1990 г. представителями ГДР, ФРГ, Великобритании, США, СССР и Франции. Договор провозгласил, что "объединенная Германия обретает полный суверенитет над своими внутренними и внешними делами" и что Великобритания, США, СССР и Франция "прекращают действие своих прав и ответственности в отношении Берлина и Германии в целом".

Советский Союз и Япония, подписав 19 октября 1956 г. совместную Декларацию, достигли соглашения о том, что состояние войны между СССР и Японией прекращается со дня вступления в силу Декларации (с 12 декабря 1956 г.) и между ними восстанавливаются мир и добрососедские дружественные отношения. Совместная Декларация предусматривала проведение переговоров о заключении мирного договора между СССР и Японией.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в определенных случаях акт прекращения военных действий может отождествляться с актом прекращения состояния войны, т. е. охватывать своим содержанием не только прекращение огня, но и всестороннее мирное урегулирование. Характерно в этом плане Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме, подписанное 27 января 1973 г.

Прекращение состояния войны между находившимися в конфликте государствами это не только акт нормализации соответствующих двусторонних отношений, но и важный фактор упрочения международного мира.

Литература

Блищенко И. П. Обычное оружие и международное право. М., 1984.

Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. М., 1979.

Егоров С. А. Международно-правовая защита гражданских объектов в период вооруженных конфликтов // Сов. ежегодник международного права. 1986. М., 1987.

Котляров И. И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов. М., 1984.

Мелков Г. М. Международное право в период вооруженных конфликтов. М., 1989.

Полторак А. И., Савинский Л. И. Вооруженные конфликты и международное право. М., 1976.

Соколов В. А. Правовые формы прекращения состояния войны между государствами. М., 1963.

Фуркало В. В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Киев, 1986.

§ 1. Классификация территорий (пространств) по их правовому режиму

Планету Земля — ее сушу, воздушное пространство, Мировой океан, а также космическое пространство, Луну и другие небесные тела — с точки зрения правового режима можно разделить на три вида: 1) государственная территория; 2) международная территория (пространства с международным режимом); 3) пространства со смешанным правовым режимом.

Государственная территория представляет собой пространство, в пределах которого государство осуществляет верховную власть (суверенитет). В состав государственной территории входят суша, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Государство своим законодательством устанавливает правовой режим территории в целом и ее частей. Правовой режим государственной территории включает также правила, предусмотренные международными договорами данного государства (об использовании воздушного пространства, внутренних вод и портов, территориального моря, определенных участков сухопутного пространства).

Международная территория — это пространство с международным режимом, на которое не распространяется суверенитет какого-либо государства и которое открыто для использования всеми государствами в соответствии с международно-правовыми нормами. Такой режим имеют открытое море, воздушное пространство над ним, а также над исключительной экономической зоной, дно морей и океанов за пределами национальной юрисдикции, космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, Антарктика и воздушное пространство над ней.

Пространства со смешанным правовым режимом имеют существенные особенности: прибрежные государства наделены суверенными правами по разведке и разработке ресурсов в пределах этих пространств при сохранении за всеми другими государствами свободы судоходства и ряда других прав в соответствии с международными нормами и правилами прибрежных государств. К этим пространствам относятся исключительная экономическая зона и континентальный шельф.

§ 2. Государственная территория

Верховная власть государства, его территориальное верховенство — отличительная черта государственной территории.

Согласно ст. 4 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, а Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей ее территории. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

В соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 67) территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

В сухопутное пространство РФ входят открытые и могущие быть открытыми в будущем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья РФ, в пределах между меридианами, соединяющими крайние точки побережья России с Северным полюсом (постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.).

Водное пространство как часть государственной территории – это внутренние воды (реки, озера, каналы и другие водоемы, берега которых принадлежат данному государству), принадлежащие государству части пограничных рек и озер, внутренние морские воды (прилегающие к побережью воды портов, бухт, заливов и др.) и территориальное море, то есть прибрежная морская полоса шириной до 12 морских миль.

Воздушное пространство государства – это та часть воздушного пространства, которая находится над сухопутной и водной территориями государства. Высотный предел воздушного пространства одновременно является линией разграничения воздушного и космического пространств. В настоящее время такая линия не определена.

Иногда применяется термин "условная территория", к которой относят расположенные вне пределов государственной территории объекты: воздушные, морские, речные суда, космические корабли, станции и другие космические объекты, искусственные острова и сооружения в море, на его дне, в Антарктике, помещения дипломатических и консульских представительств.

Государство по своему усмотрению определяет правовой статус своей территории. Оно может на основе специальных международных договоров предоставить определенные права по использованию отдельных частей своей территории иностранным государствам, их юридическим или физическим лицам. Это договоры относительно международных воздушных сообщений через воздушное пространство государства, аренды (например, Договор между СССР и Финляндией о передаче в аренду Финляндской Республике советской части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий от 27 сентября 1962 г.), транзита через государственную территорию (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о выходе к морю и транзитных перевозках Монголии через территорию Российской Федерации от 19 октября 1992 г.), регулирования передвижения иностранных граждан по территории государства и посещения определенных районов (Меморандум о понимании между Российской Федерацией и США в отношении "открытой суши" от 17 июня 1992 г.) и др.

Потребность в транзите возникает у государства и тогда, когда принадлежащий ему регион отделен от основной территории территорией другого государства (других государств). Такой регион именуется анклавом.

Примеры: Калининградская область РФ, доступ в которую по суше возможен только через Беларусь, Литву, Польшу; штат Аляска, отделенный от США территорией Канады; округ Кабинда, отделенный от Анголы территорией Заира. Транзитный проезд по суше сопредельного государства в таких случаях регламентируется специальными двусторонними соглашениями.

Осуществление территориального верховенства государством не означает, что не может быть каких-либо ограничений или запретов. Так, действия государства, позволяющего другому государству со своей территории совершать акты агрессии против третьего государства, квалифицируются как акт агрессии, совершенный государством, предоставившим свою территорию (п. "f" ст. 3 резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "Определение агрессии" 1974 г.).

Государственная территория должна использоваться в соответствии с нормами и принципами международного права и таким образом, чтобы не причинять ущерб другим государствам.

Изменение государственной территории также может быть произведено на основе определенно выраженного согласия государств и в соответствии с нормами и принципами международного права.

Правовым основанием такого изменения становится межгосударственный договор о передаче определенной части территории или об обмене ее участками.

Пространство, на которое распространяется власть государства в ограниченных, четко очерченных пределах, не является государственным. Оно может быть отнесено к территориям, на которые распространяется национальная юрисдикция.

Пункт 2 ст. 67 Конституции РФ гласит: "Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права".

Понятие "территория, на которую распространяется национальная юрисдикция" является более широким, чем "государственная территория". Оно включает как государственную территорию, так и территорию, не относящуюся к таковой (прилежащую зону, континентальный шельф, экономическую зону).

Используемый в международных договорах термин "территория" применительно к определенному государству-участнику не всегда означает государственную территорию (или ее часть). Он может употребляться и в более широком значении:

как территория, на которую распространяется национальная юрисдикция.

Так, в ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о воздушном сообщении от 2 марта 1994 г. говорится, что для целей Соглашения термин "территория" в отношении каждого государства-участника означает земные поверхности, территориальные и внутренние воды и воздушное пространство над ними, находящиеся под его суверенитетом. В этом Соглашении под термином "территория" имеется в виду государственная территория.

Другой пример. Пункт 1 ст. 4 Соглашения о торговых и коммерческих отношениях между Россией и Канадой от 19 июня 1992 г. обязывает Стороны обеспечить свободу транзита товаров другой Стороны через свою территорию. "Территория" (по Соглашению, "своя") применительно к каждому государству-участнику означает территорию, на которую распространяется действие его таможенных законов, включая любые районы за пределами его территориальных вод (т. е. за пределами государственной территории), в границах которых оно может осуществлять права в отношении морского дна, недр и их природных ресурсов.

§ 3. Государственные границы

Понятие и виды. Государственная граница — это линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства). Границы между сопредельными государствами обычно определяются договорами между ними.

В период существования СССР практически со всеми соседними странами были заключены договоры о прохождении государственной границы. В их числе договор 1990 г. с Китайской Народной Республикой, зафиксировавший линию границы на ее восточном участке (ратифицирован уже Российской Федерацией). Линия границы на ее западном участке определена Договором между РФ и КНР 1994 г. С учетом договоров принимаются внутригосударственные правовые акты о государственной границе.

В России это Закон "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. с изменениями и дополнениями, внесенными 10 августа 1994 г. и 29 ноября 1996 г. Он характеризует государственную границу как "пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации". Государственной границей России считается граница РСФСР, закреплённая законодательными актами и международными договорами СССР. Границы Российской Федерации не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат, согласно Закону, договорному закреплению.

Государственные границы на суше устанавливаются по линиям рельефа или явно видимым ориентирам.

На реках государственные границы обычно проводятся либо по середине главного фарватера или по тальвегу (по линии наибольших глубин), если река судоходная, либо по середине русла, если река несудоходная. На озерах она представляет собой линию, соединяющую выходы сухопутной границы к берегам озера.

Линия внешнего предела территориального моря является государственной границей на море. Она устанавливается государством с учетом требований норм международного права (о ширине территориального моря, об определении линии их разграничения между смежными или расположенными друг против друга государствами).

Процесс установления границы включает две стадии: делимитацию и демаркацию. Делимитация — это определение в договоре общего направления прохождения границы (словесное описание с указанием характерных мест ее прохождения — рек, озер, хребтов и т. д.) и нанесение ее на карту (графическое изображение). Демаркация — это обозначение линии границы на местности посредством установления специальных пограничных знаков. Она осуществляется специально создаваемыми комиссиями из представителей сопредельных государств. При демаркации составляются демаркационные документы: протоколы — описания государственной границы, протоколы пограничных знаков (с характеристикой их положения, формы, размеров, материала, номера и т. д.).

В межгосударственных отношениях и в договорах стран Содружества Независимых Государств используется особый термин "внешние государственные границы государств — участников СНГ", которым обозначаются границы этих государств с не принадлежащими к Содружеству государствами. Существуют Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах 1992 г. и Договор о сотрудничестве в охране границ государств — участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, 1995 г.

Режим государственной границы. Он определяется совокупностью международно-правовых и внутригосударственных норм.

Международные договоры, касающиеся режима государственной границы Российской Федерации, разнообразны: о прохождении государственной границы, о системе обозначения линии границы, об уточнении ее прохождения на определенных участках, о режиме границы в целом или об отдельных элементах режима, в том числе об уходе за пограничными знаками, об использовании приграничной территории (например, пограничных вод), об охране границы и обеспечении стабильного положения на ней.

Режим государственной границы включает следующие вопросы.

. Содержание государственной границы, т. е. порядок сохранения и поддержания в надлежащем состоянии пограничных знаков, оборудования, пограничных просек, проведения их контрольных осмотров, проверок прохождения государственной границы.

Государства обязаны содержать государственную границу в таком состоянии, чтобы ее прохождение было ясным и видимым, а пограничные знаки и пограничные просеки соответствовали требованиям демаркационных документов. Обязанности по уходу за пограничными знаками распределяются на основе соглашения между сопредельными государствами. Устанавливаются сроки совместных осмотров пограничных знаков и пограничных просек. В случае повреждения или утраты пограничных знаков немедленно принимаются меры по их восстановлению.

2. Пересечение государственной границы лицами и транспортными средствами и перемещение через нее товаров, грузов и животных.

Переход (переезд, перелет) государственной границы лицами и пересечение ее транспортными средствами может осуществляться только в пунктах перехода (пересечения) границы, открытых для международного и двустороннего движения. Пункты перехода (пересечения) границы устанавливаются и могут быть изменены по договоренности между сопредельными государствами (например Договором между Правительством Российской Федерации и Правительством Польши о погранпереходах от 22 мая 1992 г. предусматривается открытие погран-переходов: Мамоново Браново, Багратионовск Бартошице, Мамоново Гроново и др.).

При пересечении государственной границы должен соблюдаться порядок следования от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и в обратном направлении. Не допускаются высадка людей, выгрузка товаров, грузов, животных или прием их на транспортные средства.

Иностранные невоенные суда и военные корабли заходят в территориальное море (т. е. пересекают государственную границу на море) с целью осуществления права мирного прохода.

Для пересечения государственной границы воздушными судами выделяются специальные коридоры полета. Пересечение государственной границы вне выделенных коридоров допускается только с разрешения компетентных органов соответствующего государства.

Не является нарушением правил вынужденное пересечение государственной границы в силу чрезвычайных обстоятельств: несчастного случая, аварии, стихийного бедствия, ледовых условий, угрожающих безопасности судна, либо в целях буксировки поврежденных судов, доставки спасенных людей, оказания срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам, а также по другим вынужденным причинам.

Перемещение через государственную границу товаров, грузов и животных осуществляется в определенном порядке и месте, которые также устанавливаются международными договорами и внутригосударственными правилами.

. Пропуск лиц, транспортных средств, товаров, грузов и животных.

Пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу предполагает осуществление пограничного контроля, а при необходимости таможенного, иммиграционного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного и других видов контроля.

Пропуск осуществляется в пунктах пропуска через государственную границу и заключается в признании законности пересечения государственной границы. Основанием для пропуска является наличие действительных документов на право въезда (или выезда), документов на транспортные средства, грузы, товары и животных.

Въезд на территорию РФ и выезд регламентируется федеральным законом "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15 августа 1996 г., а также международными договорами РФ. Документами, дающими право на въезд, являются для иностранных граждан паспорт и виза (возможны дополнительные требования). Иностранному гражданину, которому разрешен въезд в РФ для постоянного проживания, выдается иммиграционная виза; в случаях въезда для временного пребывания – неиммиграционная виза. Государства могут договориться и об упрощенном порядке въезда на территорию государства, включая безвизовый въезд.

Граждане государств Содружества Независимых Государств имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории его участников без виз при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство (ст. 1 Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников от 9 октября 1992 г.). Передвижение лиц, не являющихся гражданами государств СНГ, с территории одного государства-участника на территорию другого осуществляется с согласия компетентных органов последнего (ст. 5 Соглашения о сотрудничестве государств участников Содружества Независимых Государств по обеспечению стабильного положения на их внешних границах от 9 октября 1992 г.).

Безвизовый порядок въезда, выезда и пребывания на территории одного государства может предусматриваться для граждан другого государства, обладающих дипломатическими или служебными паспортами, а также паспортом моряка.

. Ведение на государственной границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности (охота, рыболовство, лесное, сельское или горное дело и т. д.).

Такая деятельность вблизи границы не должна причинять ущерб территории сопредельного государства, наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности, создавать помехи обеспечению сохранности государственной границы. Примером специального двустороннего договора может служить межправительственное соглашение Российской Федерации и Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (1997 г.).

По обе стороны государственной границы могут оставаться полосы определенной ширины (как правило, до 20 м), в которых хозяйственная деятельность запрещается или допускается в исключительных случаях. Государства могут договориться о запрещении на отдельных участках государственной границы определенных видов работ и промысла.

5. Разрешение с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Лица, воздушные суда, морские и речные суда, другие транспортные средства, пересекающие государственную границу в нарушение правил, признаются нарушителями границы и должны нести ответственность.

В зависимости от ситуации и характера правонарушения нарушители границы могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности либо переданы властям государства, с территории которого они пересекли границу, либо выдворены.

Для решения вопросов, связанных с соблюдением режима государственной границы, и разрешения пограничных инцидентов государства назначают пограничных представителей (пограничных комиссаров, пограничных уполномоченных) и их заместителей. Места их официального пребывания, полномочия и порядок деятельности определяются соглашениями. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 г. утверждено Положение о пограничных представителях Российской Федерации.

Пограничные представители принимают необходимые меры для предотвращения случаев нарушения режима государственной границы. Они обязаны провести расследование и принять надлежащие меры в случае обстрела через границу или совершения насильственных действий в отношении лиц, находящихся на территории другого государства, убийства, ранения или иного нанесения вреда здоровью граждан в результате действия через границу, незаконного перехода (пересечения) границы и других нарушений режима границы.

Решения, совместно принятые пограничными представителями по поводу того или иного случая нарушения режима границы, вступают в силу с момента подписания протокола.

Любой вопрос, имеющий важное значение, может быть передан на разрешение по дипломатическим каналам.

Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты государственной границы. Государствами-участниками СНГ заключен ряд соглашений, посвященных охране их государственных границ, формированию и статусу пограничных войск, обеспечению их деятельности.

В порядке правопреемства Российская Федерация восприняла применительно к соответствующим регионам двусторонние договоры о режиме государственной границы, о сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам, о порядке урегулирования пограничных конфликтов, заключенные Союзом ССР с Финляндией, Польшей, Монголией и некоторыми другими государствами. Можно назвать и договоры, касающиеся специальных аспектов хозяйственного сотрудничества: с Монголией о рациональном использовании и охране бассейна реки Селенги (1974 г.), с Норвегией о взаимном возвращении переходящих государственную границу оленей (1977 г.), с

КНР о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури (1994 г.). Начато заключение договоров с новыми сопредельными государствами: в 1994 г. подписаны Соглашение между Правительствами РФ и Республики Беларусь о сотрудничестве по пограничным вопросам, Соглашение между Правительствами РФ и Латвийской Республики о деятельности пограничных представителей.

Пограничный режим представляет собой особый правовой статус прилегающей к государственной границе территории государства. Он определяется законами и иными правовыми актами государства.

Законом "О Государственной границе Российской Федерации" пограничный режим устанавливается в пограничной зоне, в территориальном море, а также на определенных участках внутренних вод РФ, если они имеют выход к Государственной границе.

Пограничной зоной Российской Федерации является полоса местности шириной до 5 километров вдоль Государственной границы на суше, морского побережья РФ, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов, а также острова на указанных водоемах.

Пограничный режим включает правила:

а) въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне, которые осуществляются по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным пропускам, выдаваемым органами и войсками Федеральной пограничной службы России. Устанавливаются место и время въезда и выезда из пограничной зоны, маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания транспортных средств. Право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пограничной зоне может быть ограничено (ст. 8 Закона "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации");

б) хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне. Конкретные работы и мероприятия в пограничной зоне проводятся с разрешения органов и войск Федеральной пограничной службы;

в) учета, содержания и использования российских маломерных судов и средств передвижения по льду. Российские маломерные самоходные и несамоходные суда и средства передвижения по льду подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования;

г) ведения промысловой, исследовательской, изыскательской деятельности в территориальном море и внутренних водах РФ, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов. Эта деятельность осуществляется с уведомлением органов и войск Федеральной пограничной службы, а во внутренних и пограничных водах с их разрешения.

Защита и охрана государственной границы осуществляются в соответствии с национальным законодательством государства и международными договорами.

Защита Государственной границы Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по осуществлению политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, оперативно-розыскных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке могут участвовать организации и граждане.

Охрана Государственной границы РФ является составной частью защиты Государственной границы. Она осуществляется: органами и войсками Федеральной пограничной службы в пределах приграничной территории; Вооруженными Силами РФ в воздушном пространстве и в подводной среде. В определенных случаях такими полномочиями могут наделяться и другие органы.

Главным (координирующим) федеральным органом исполнительной власти в сфере защиты Государственной границы РФ является Федеральная пограничная служба РФ.

Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты государственной границы. Государствами участниками Содружества Независимых Государств заключены соглашения об охране государственных границ и морских экономических зон от 20 марта 1992 г., о сотрудничестве по обеспечению стабильного положения на их внешних границах от 9 октября 1992 г., Договор о сотрудничестве в охране границ государств участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 г.

§ 4. Международные реки

Международные реки – это реки, протекающие по территории двух (или более) государств и используемые в согласованных целях. Особое значение имеют реки, имеющие судоходное сообщение с морем и используемые для мореплавания различными, в том числе и неприбрежными, государствами. Эти географические и хозяйственные факторы определяют международно-правовой режим таких рек.

Каждое государство осуществляет суверенитет над частью реки, находящейся в пределах его границ. Оно, вместе с тем, обязано использовать свой участок реки таким образом, чтобы не причинять ущерб другим прибрежным государствам. Государство не вправе в одностороннем порядке изменять течение реки, поскольку это может ограничить возможности других прибрежных государств либо повредить их природной среде.

Взаимная заинтересованность государств в рациональном и контролируемом использовании международной реки обуславливает заключение двусторонних и многосторонних договоров. В них определяются правила использования реки как воднотранспортного пути, а также для строительства плотин, гидроэлектростанций, орошения, лесосплава, в иных хозяйственных целях.

Свобода судоходства по основным рекам Западной Европы была признана Венским конгрессом в 1815 г., который одновременно оговорил право прибрежных государств согласованно устанавливать правила такого судоходства.

Специальное регулирование было предусмотрено для Дуная, свобода судоходства по которому вначале (Парижский мирный договор 1856 г.) контролировалась преимущественно неприбрежными государствами. Современный режим этой реки определяется Конвенцией о режиме судоходства на Дунае, подписанной в 1948 г.

В этой Конвенции воплощены типичные черты правового режима международной реки, навигация на которой объявляется "свободной для граждан, торговых судов и товаров на основе равенства в отношении торговых и навигационных сборов и условий судоходства".

Прибрежные государства вправе ограничить или запретить проход военных судов неприбрежных государств или иных судов, преследующих военные цели. В ст. 30 Конвенции о режиме судоходства на Дунае говорится: "Плавание по Дунаю военных кораблей всех непридунайских стран воспрещается. Плавание по Дунаю военных кораблей придунайских стран за пределами страны, флаг которой несет корабль, может осуществляться только по договоренности между заинтересованными придунайскими государствами".

Свобода судоходства предполагает не только плавание по реке, но и заход в порты, производство в них торговых, погрузочных и разгрузочных работ, посадку и высадку пассажиров. Предполагается неуклонное соблюдение при этом действующих в прибрежных государствах законов и правил. Прибрежные государства должны поддерживать свои речные участки в судоходном состоянии для речных, а на соответствующих участках и морских судов, производить необходимые работы для обеспечения наилучших условий судоходства.

Международными договорами предусматривается создание специальных органов международных речных комиссий, которые обязаны содействовать решению различных вопросов совместного использования международных рек. Так, согласно Конвенции о режиме судоходства на Дунае, из представителей Придунайских государств была создана Дунайская комиссия, в компетенцию которой входят наблюдение за исполнением положений Конвенции, составление общего плана основных работ в интересах судоходства, а в некоторых случаях производство таких работ, унификация правил речного надзора, издание справочников, лоций, навигационных карт.

§ 5. Международные каналы

Международные каналы – гидротехнические сооружения, соединяющие моря и океаны и используемые для международного судоходства (Суэцкий, Панамский, Кильский).

Они прокладываются по территории, на которую распространяется власть определенного государства. Принимая решение о прокладке канала, который будет использоваться для международного морского судоходства, государство соглашается на изменение не только состояния части своей территории (сухопутная территория становится водной), но и ее статуса, предоставляя право на использование этого водного пространства другими государствами для осуществления ими морского судоходства. Являясь собственником канала, государство обязано обеспечить судоходство по каналу, а другие государства обязаны уважать права и законы государства, по территории которого проложен канал, включая правила, касающиеся взимаемых без какой-либо дискриминации сборов. Такой режим фиксируется в соответствующих международных договорах.

К их числу относится Конвенция относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу 1888 г., которая провозгласила свободное пользование морским Суэцким каналом "на все времена и для всех государств" (преамбула). Согласно Конвенции, Суэцкий канал как в военное, так и в мирное время будет всегда свободен и открыт для всех торговых и военных судов без различия флага. Блокада канала запрещается. Не допускаются какие-либо военные, враждебные и иные действия, имеющие целью нарушение плавания по каналу. Он остается открытым в военное время даже для военных кораблей воюющих стран, однако в пределах канала они не могут высаживать или принимать на борт войска, выгружать или погружать оружие или какую-либо другую военную технику или оборудование.

Египетское правительство обязано принимать меры, необходимые для осуществления свободы судоходства по каналу. В соответствии с Законом от 10 июля 1957 г. полномочия по управлению, эксплуатации, содержанию и осуществлению необходимых мер для обеспечения судоходства возложены на Администрацию Суэцкого канала. Она издает правила плавания по каналу, которые должны соблюдаться всеми судами. Администрация вправе отказать в разрешении на вход в канал судам, которые являются опасными или могут помешать судоходству.

Основными международно-правовыми актами, устанавливающими режим судоходства по Панамскому каналу, были Договоры между США и Панамой 1901 и 1903 гг. В соответствии с этими Договорами Панамский канал, как и Суэцкий, открыт для невоенных и военных судов всех стран. Зона Панамского канала находилась под управлением США. В 1977 г. между США и Панамой были подписаны два Договора: о Панамском канале и о постоянном нейтралитете и эксплуатации Панамского канала. После их вступления в силу все прежние договоры прекратили свое действие. По Договору о Панамском канале США сохраняют "главную ответственность" за обеспечение судоходства по каналу и его оборону до 31 декабря 1999 г. С 1 января 2000 г. канал и все сооружения переходят под суверенитет Панамы.

В Договоре о постоянном нейтралитете и эксплуатации Панамского канала подтверждается свобода судоходства по каналу. Он будет "открытым для мирного транзита судов всех стран на условиях полного равенства и недискриминации".

Протокол к этому Договору открыт для присоединения любого государства (СССР присоединился 1 марта 1988 г.). Цель Протокола совместными усилиями гарантировать предусмотренный Договором нейтралитет канала, "поскольку указанный режим эффективного нейтралитета представляет собой лучшую защиту канала и обеспечивает отсутствие любых враждебных актов против него".

Правила плавания по Кильскому каналу устанавливаются правовыми актами Германии и ее соглашениями с другими государствами. По каналу могут проходить невоенные суда всех стран в любое время. Для прохода иностранных военных кораблей через канал необходимо разрешение. Все суда обязаны нести свой государственный флаг и соблюдать правила судоходства.

Литература

Барсегов Ю. Г. Территория в международном праве. М., 1958.

Клименко Б.М. Государственная территория: Вопросы теории и практики международного права. М., 1974.

Клименко Б. М. Общее наследие человечества (международно-правовые вопросы). М., 1989.

Корбут Л. В., Баскин Ю. Я. Международно-правовой режим рек. М., 1987.

Логунов В. Д. Современный международно-правовой режим Дуная. М., 1958.

Лопатин М. Л. Международные проливы и каналы: правовые вопросы. М., 1985.

Постышев В. М., Даниленко Г. М. Концепция общего наследия человечества в международном праве: Два подхода к одной проблеме // Сов. государство и право. 1988. № 6.

Глава 21

Международное морское право

§ 1. Понятие, источники

Международное морское право – это совокупность норм, определяющих правовой статус морских пространств и регулирующих межгосударственные отношения в связи с их исследованием и использованием.

Международное морское право в течение длительного времени развивалось преимущественно как обычное право. И в наши дни обычай не утратил значения, однако уступил главенствующее положение международным договорам.

Большую роль в становлении договорного морского права сыграли Женевские конференции ООН по морскому праву 1958 и 1960 гг., осуществившие кодификацию его норм. Эта работа затем была продолжена на III Конференции ООН по морскому праву (1973 г.).

В течение ряда десятилетий к основным источникам морского права относились Женевские конвенции по морскому праву 1958 г. о территориальном море и прилегающей зоне, о континентальном шельфе, об открытом море, о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря. Новейшим комплексным актом является Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которая подписана более чем 150 государствами, вступила в силу 16 ноября 1994 г.* Существенное значение имеют также договоры по специальным вопросам сотрудничества: Конвенция о международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 г.; Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г.; Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г.; ряд конвенций о борьбе с загрязнением морской среды – относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г., по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. и др.

* С дополнительным Соглашением об осуществлении части XI Конвенции от 29 июля 1994 г.

Следует отметить вклад в разработку ряда международных договоров по морскому праву Международной морской организацией (ИМО).

Государства заключают также локальные многосторонние и двусторонние договоры по различным вопросам морской деятельности. К ним относятся: Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах 1973 г., Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г., Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана 1992 г., Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Берингова моря 1994 г., Меморандум о мерах по более эффективному и успешному развитию сотрудничества между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии в области поиска и спасания на море 1993 г.; многочисленные соглашения о морском торговом судоходстве; соглашения о разграничении территориального моря и континентального шельфа: между СССР и Польшей о разграничении континентального шельфа в Гданьском заливе 1969 г, между СССР и Швецией о разграничении континентального шельфа, а также советской экономической зоны и шведской рыболовной зоны в Балтийском море 1988 г. и др.

В целях обеспечения наиболее эффективной реализации норм международного морского права государства издают внутригосударственные законодательные и иные правовые акты. Они необходимы, поскольку конкретизируют положения международно-правовых норм применительно к условиям конкретного государства, определяют компетентные органы и учреждения в сфере реализации норм морского права, устанавливают ответственность за их нарушение.

К таким актам относятся Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", Водный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и ряд других.

§ 2. Внутренние морские воды

Понятие, составные части. Внутренние морские воды представляют собой водное пространство, расположенное между береговой линией и теми исходными линиями, от которых отсчитывается ширина территориального моря.

Внутренние морские воды являются частью территории государства и на них распространяется его суверенитет. Государство в национальном законодательстве устанавливает границы своих внутренних морских вод с учетом правил Конвенции ООН по морскому праву и других норм международного права. В Российской Федерации они определены прежде всего ст. 5 Закона о Государственной границе РФ. К внутренним морским водам относятся:

. Воды портов до линии, соединяющей наиболее выдающиеся в море постоянные портовые сооружения. Прибрежные установки и искусственные острова не считаются постоянными портовыми сооружениями.

. Воды заливов, бухт, губ, лиманов, берега которых принадлежат данному государству до линии естественного входа, если она не превышает 24 морских миль. Если линия входа в залив (бухту, губу, лиман) превышает 24 мили, то проводится 24-мильная исходная прямая внутри залива. Углубление не признается заливом, если его площадь не равна и не больше площади полукруга, диаметром которого служит линия, пересекающая вход в это углубление.

. Воды заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащих данному государству, независимо от ширины линии естественного входа (заливы Петра Великого в России, Гудзонов в Канаде, Бристольский в Великобритании и т. д.; проливы Гудзонов, Карские ворота; моря Белое, Карское и др.). К внутренним морским водам определенного государства они относятся в связи с тем, что традиционно в силу географических особенностей, а также экономической и оборонной значимости принадлежали данному государству, что можно квалифицировать как признанную другими государствами обычную норму.

Правовой статус морей, побережье которых принадлежит двум или нескольким государствам, определяется или должен определяться по соглашению между прибрежными государствами.

. Воды, расположенные в сторону берега от прямых исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря, когда побережье глубоко изрезано или когда вдоль берега расположена цепь островов. Прямые исходные линии должны быть обозначены на картах и доведены до сведения других государств.

Правовой режим. Правовой режим внутренних морских вод представляет собой совокупность правил захода во внутренние воды и порты, пребывания в них и выхода из них. Он устанавливается внутригосударственным законодательством и международно-правовыми актами.

Правовой режим внутренних морских вод России определяется Законом о Государственной границе РФ, Правилами плавания и пребывания в территориальных водах (территориальном море) СССР, внутренних водах и портах СССР иностранных военных кораблей от 28 апреля 1983 г., Таможенным кодексом РФ от 18 июня 1993 г., Водным кодексом РФ от 16 ноября 1995 г. и ведомственными актами.

Правила, которые применяются во внутренних водах, прибрежные государства обязаны доводить до всеобщего сведения в Извещениях мореплавателям, лоциях и справочниках.

Иностранные суда заходят во внутренние воды и порты государства по разрешению. Однако разрешительный порядок реализуется на практике по-разному в отношении невоенных и военных судов. Иностранному невоенному судам разрешается свободно заходить в объявленные открытыми порты. Перечень открытых портов определяется прибрежным государством по своему усмотрению и доводится до сведения ежегодно в Извещениях мореплавателям. По российскому законодательству иностранные невоенные суда могут заходить в порты (на рейды) Российской Федерации, открытые для захода таких судов. Следуя в порт, они обязаны информировать о времени своего прибытия. Открытыми портами в России объявлены Санкт-Петербург, Архангельск, Мурманск, Игарка, Новороссийск, Туапсе, Находка, Корсаков и др.

Военные корабли иностранных государств могут заходить во внутренние воды и порты на основе разрешения прибрежного государства либо по его приглашению. Некоторые страны на основе принципа взаимности предусматривают уведомительный порядок захода военных судов. Не требуется разрешения на заход во внутренние воды и порты иностранных военных кораблей, если на их борту находятся главы государств или правительств.

Без разрешения осуществляется вынужденный заход иностранных военных судов, вызванный чрезвычайными обстоятельствами, несчастный случай, авария, стихийное бедствие, необходимость оказания срочной медицинской помощи, доставка спасенных людей и др.

В целях обеспечения безопасности или во избежание возможного загрязнения окружающей среды прибрежные государства предусматривают особый порядок, ограничение или запрещение входа судов с ядерными установками, а также кораблей с ядерным оружием на борту.

Все суда, прибывающие в порт, подлежат пограничному, санитарному и таможенному досмотру.

Военные корабли освобождаются от таможенного досмотра и пошлины. Однако выгрузка или перегрузка грузов осуществляется под наблюдением органов таможенного контроля. Грузы, выгружаемые на берег, облагаются таможенными пошлинами.

В соответствии с Конвенцией по облегчению международного морского судоходства 1965 г. существенно упрощены и сокращены формальности, требования к документам и различным процедурам в отношении судов, находящихся в порту.

Прибрежное государство не может взимать плату с судов за их заход и пребывание в порту. Плата взимается только за оказанные услуги (ледокольная или лоцманская проводка, ремонтные работы), пользование сооружениями (причалами, маяками, складами), техническими средствами (транспортными средствами, кранами, буксирами).

Во внутренних водах исследовательская деятельность, рыболовство или иной промысел могут осуществляться иностранными судами только на основе специальных международных соглашений или с разрешения компетентных органов прибрежного государства.

На иностранные невоенные суда, находящиеся во внутренних водах и портах, распространяется юрисдикция прибрежного государства. Уголовная юрисдикция выражается в том, что компетентные органы прибрежного государства вправе проводить расследование и рассматривать дела о преступлениях, совершенных на борту судна. В соответствии с двусторонними соглашениями о морском торговом судоходстве такая юрисдикция осуществляется, если правонарушение посягает на общественный порядок или безопасность прибрежного государства; если последствия правонарушения распространяются на его территорию; если имеется просьба капитана судна или консула государства, под флагом которого плавает судно, об оказании помощи; если преследование необходимо в целях борьбы с незаконным оборотом наркотических средств.

В этих случаях власти прибрежного государства вправе провести расследование, обыск, арест и рассмотреть дело в суде. О необходимости осуществления указанных мер извещается консул страны флага судна. Гражданская юрисдикция предполагает право судебных органов прибрежного государства рассматривать имущественные иски в отношении иностранных судов, в том числе в случаях загрязнения внутренних вод, и выносить по ним решения.

В целях обеспечения гражданского иска на судно может быть наложен арест. Капитан судна и члены экипажа могут быть также привлечены к ответственности. Иммунитетом от юрисдикции прибрежного государства пользуются государственные некоммерческие и военные суда.

Военные корабли во внутренних водах и портах пользуются правом неприкосновенности. К иностранному военному кораблю недопустимо применение каких-либо принудительных действий. Однако это право не освобождает военные корабли от обязанности соблюдать законы и правила прибрежного государства; в случае их нарушения военному кораблю может быть предложено покинуть внутренние воды.

В целях обеспечения безопасности мореплавания, охраны жизни экипажа, пассажиров, сохранения грузов предусматриваются определенные требования к судам, покидающим внутренние воды и порты. Каждое судно подлежит освидетельствованию со стороны должностных лиц прибрежного государства. Судно и его оборудование должны поддерживаться в состоянии, гарантирующем пригодность для выхода в море без опасности для судна и людей, находящихся на борту. Если судно и его оборудование не отвечают предъявленным требованиям, ему может быть запрещен выход в море.

§ 3. Территориальное море

Понятие, порядок отсчета. Территориальное море – это морской пояс, примыкающий к сухопутной территории (основному сухопутному массиву и островам) и внутренним водам государств и находящийся под суверенитетом прибрежного государства.

В Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (ч. II) отражена специфика территориального моря. В соответствии с требованиями норм международного права каждое прибрежное государство национальным законодательством определяет правовой режим своего территориального моря, поскольку оно входит в состав государственной территории, а его внешняя граница является государственной границей прибрежного государства на море.

Согласно ст. 71 Конституции РФ, определение статуса территориального моря Российской Федерации относится к ведению РФ. Закон "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. подробно регламентирует порядок и условия использования этой части пространства России.

Ширина территориального моря не должна превышать 12 морских миль. В большинстве стран принята 12-мильная норма (Россия, Польша, Франция, Япония, Индия и др.). В отдельных государствах принята меньшая ширина (Греция), 4 (Норвегия) и даже 3 морских мили (США, ФРГ и др.).

Отсчет ширины территориального моря производится:

) от линии наибольшего отлива; 2) от условной линии внутренних вод; 3) от прямых исходных ("базисных") линий, соединяющих выступающие в море точки морского побережья (такой метод применяется в местах, где береговая линия глубоко изрезана или вдоль берега имеется цепь островов). Географические координаты точек, через которые проходят прямые исходные линии для отсчета территориального моря России, утверждаются Правительством РФ и объявляются в Извещениях мореплавателям (ст. 5 Закона о Государственной границе РФ).

Если берега двух государств расположены один против другого или примыкают друг к другу, то в качестве разграничительной линии их территориального моря используется срединная линия. Она проводится таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Принцип срединной линии может быть положен в основу разграничения при заключении специальных соглашений. Государства с учетом различных обстоятельств (исторических, географических, экономических и др.) вправе избрать и иной способ разграничения. Такие соглашения были подписаны СССР с Польшей о разграничении советских и польских территориальных вод в Гданьском заливе Балтийского моря (1958 г.), Турцией об определении линии морской границы между советскими и турецкими территориальными водами на Черном море (1973г.).

Правовой режим. Территориальное море, его дно и недра, воздушное пространство над ним являются составной частью территории прибрежного государства и находятся под его суверенитетом. Суверенитет прибрежного государства над территориальным морем осуществляется с соблюдением норм международного права.

Территориальное море имеет большое значение для международного морского судоходства. Этим объясняется основная особенность его правового режима (например, по сравнению с режимом внутренних морских вод), которая заключается в праве мирного прохода. Суда всех государств пользуются правом мирного прохода через территориальное море (ст. 14 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г., ст. 17 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Предварительного разрешения компетентных властей прибрежного государства на такой проход не требуется.

Под проходом понимается плавание через территориальное море с целью: а) пересечь это море, не заходя во внутренние воды; б) пройти во внутренние воды или выйти из них. Проход должен быть непрерывным и быстрым. Он включает остановку и стоянку на якорю, если они связаны с обычным плаванием или необходимы в силу чрезвычайных обстоятельств. Подводные транспортные средства должны следовать на поверхности.

В ст. 19 Конвенции ООН по морскому праву приводится перечень действий, рассматриваемых как нарушение мира, доброго порядка или безопасности прибрежного государства: угроза силой или ее применение против прибрежного государства в нарушение принципов международного права; любые маневры или учения с оружием любого вида; сбор информации или пропаганда в ущерб обороне и безопасности прибрежного государства; подъем в воздух, посадка или принятие на борт любого летательного аппарата или военного устройства; погрузка или выгрузка товара или валюты, посадка или высадка любого лица вопреки правилам прибрежного государства; рыболовная, исследовательская, гидрографическая и иная деятельность, не имеющая прямого отношения к мирному проходу; создание помех системам связи.

Прибрежное государство может принимать законы и правила, относящиеся к безопасности судоходства и регулированию движения судов в территориальном море. Промысловая и иная деятельность иностранными судами осуществляются только с разрешения компетентных властей прибрежного государства или на основе специального соглашения с ним.

Прибрежное государство вправе устанавливать морские коридоры и схемы разделения движения в территориальном море, а также приостанавливать в определенных районах своего территориального моря осуществление права мирного прохода иностранных судов, если это необходимо для обеспечения его безопасности.

В Законе о Государственной границе РФ говорится, что иностранные невоенные суда и военные корабли в территориальном море Российской Федерации пользуются правом мирного прохода при условии соблюдения международных договоров и законодательства России. Иностранные военные корабли, невоенные подводные лодки и другие подводные транспортные средства осуществляют мирный проход через территориальное море в порядке, устанавливаемом Правительством России.

Иностранные суда, осуществляя право мирного прохода через территориальное море, обязаны соблюдать установленный в нем правовой режим. К судам, нарушающим этот режим, могут быть применены меры, необходимые для пресечения нарушения либо для привлечения нарушителя к ответственности. Применение мер зависит от вида судна (военное или невоенное) и от характера нарушения.

Согласно ст. 30 Закона о Государственной границе РФ, органы и войска Федеральной пограничной службы РФ в пределах территориального моря по отношению к невоенным судам имеют право: предложить показать свой флаг, если он не поднят; произвести опрос судна о целях захода в эти воды; предложить судну изменить курс, если он ведет в запретный для плавания район; остановить судно и произвести его осмотр, если оно не поднимает свой флаг, не отвечает на сигналы опроса, не подчиняется требованиям изменить курс. Суда, допустившие нарушение режима территориального моря Российской Федерации, могут быть остановлены, досмотрены, задержаны и доставлены (конвоированы) в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения и при наличии достаточных оснований привлечены к ответственности в соответствии с законами РФ.

Органы и войска Федеральной пограничной службы РФ имеют право преследовать и задерживать за пределами территориального моря Российской Федерации судно, нарушившее правила плавания (пребывания) в этих водах, до захода этого судна в территориальное море своей страны или третьего государства. Преследование в открытом море осуществляется, если оно начато в территориальном море России и ведется непрерывно (преследование "по горячим следам").

Согласно ст. 19 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне и ст. 27 Конвенции ООН по морскому праву, уголовная юрисдикция прибрежного государства не должна осуществляться на борту иностранного судна, 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, за исключением случаев: а) если последствия преступления распространяются на прибрежное государство; б) если преступление нарушает спокойствие в стране или добрый порядок в территориальном море; в) если капитан судна, дипломатический агент или консул, иное должностное лицо государства флага обратится к местным властям с просьбой об оказании помощи; г) если такие меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами.

. Гражданская юрисдикция прибрежного государства не осуществляется в отношении лиц, находящихся на борту судна, проходящего через территориальное море. Меры взыскания или арест по любому гражданскому делу возможны только по обязательствам или в силу ответственности, принятых или навлеченных на себя судном во время или для такого прохода.

Военные корабли пользуются в территориальном море иммунитетом от юрисдикции прибрежного государства. Если военный корабль не соблюдает правила и законы прибрежного государства и игнорирует обращенное к нему требование об их соблюдении, прибрежное государство может потребовать от него покинуть территориальное море. За ущерб или убытки, причиненные военным- кораблем прибрежному государству, государство флага несет международную ответственность.

§ 4. Прилежащая зона

Прилежащая зона – часть морского пространства, прилегающая к территориальному морю, в котором прибрежное государство может осуществлять контроль в определенных законом установленных областях.

Согласно ст. 33 Конвенции ООН по морскому праву контроль может быть необходим: а) для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря; б) для наказания за нарушение этих правил.

Таким образом, прилежащая зона может быть четырех видов: таможенная, фискальная, иммиграционная и санитарная. Она не может простирается за пределы 24 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется территориальное море.

Национальным законодательством прибрежного государства определяются органы и их полномочия по контролю в прилежащей зоне. Контроль включает право остановить судно, произвести осмотр и, если выяснится, что имело место нарушение, принять меры, необходимые для осуществления расследования обстоятельств нарушения и наказания за него.

За нарушение режима прилежащей зоны может быть предпринято преследование нарушителя, в том числе в открытом море, если оно осуществляется "по горячим следам" (т. е. начато в прилежащей зоне и ведется непрерывно). Преследование возможно только в связи с нарушением прав, для защиты которых эта зона установлена.

Прибрежное государство не должно осуществлением своих прав в прилежащей зоне наносить ущерба правам и интересам других государств, правомерно использующих эту зону.

§ 5. Международные проливы

Международными считаются проливы, соединяющие части морского пространства и используемые для международного судоходства.

В основу определения режима таких проливов положено правило сочетания интересов прибрежных (припроливных) государств и других государств, пользующихся ими.

До принятия Конвенции по морскому праву 1982 г. судоходство через проливы в основном регулировалось сложившимися в результате длительной практики обычными международно-правовыми нормами.

В Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г. содержится лишь положение о недопустимости приостановления мирного прохода иностранных судов через проливы, которые используются для международного судоходства.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., вид правового режима международного пролива зависит от того, к какой части морского пространства он относится и какие части соединяет.

Можно выделить следующие виды:

. Проливы, используемые для судоходства между частью открытого моря или исключительной экономической зоны и территориальным морем другого государства (Мессинский, Тиранский и др.). Здесь применяется право мирного прохода, осуществляемое в соответствии с правилами, присущими мирному проходу через территориальное море.

. Проливы, используемые для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительно экономической зоны (Гибралтарский, Малаккский, Баб-эль-Мандебский и др.). В таких проливах применяется транзитный проход, который представляет собой осуществление свободы судоходства и полетов единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив, а также для целей входа, выхода или возвращения из государства, граничащего с проливом.

Суда и летательные аппараты при осуществлении транзитного прохода соблюдают общепризнанные международные правила. Они обязаны без промедления следовать через пролив или над ним, воздерживаться от любой угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности и политической независимости государств, граничащих с проливом, воздерживаться от любой несвойственной обычному порядку непрерывного транзита деятельности.

Суда, осуществляющие право транзитного прохода, обязаны уважать правила и законы граничащего с проливом государства, относящиеся к транзитному проходу через проливы.

Государства, граничащие с проливами, могут устанавливать морские коридоры и предписывать схемы разделения движения для судоходства в проливах, когда это необходимо для содействия безопасному проходу судов.

. Проливы, в срединной части которых имеется полоса открытого моря или исключительной экономической зоны, удобная для судоходства (Мозамбикский, Корейский, Тайваньский). Здесь действует свобода судоходства, принятая в открытом море и в исключительной экономической зоне.

. Проливы, правовой режим которых определяется специальными международными соглашениями (Балтийские, Магелланов, Черноморские).

Балтийские проливы (Малый Бельт, Большой Бельт, Зунд) соединяют Балтийское море с Северным морем и Атлантическим океаном. Воды Бельтов перекрыты территориальными водами Дании, Зунда — территориальными водами Дании и Швеции. Их правовой режим определяется Копенгагенским трактатом 1857 г. и Королевским постановлением 1976 г. (Дания). Этими актами предусмотрена свобода судоходства торговых судов. В отношении военных судов могут применяться определенные ограничения (например, требование предварительного уведомления о проходе).

Магелланов пролив соединяет Атлантический и Тихий океаны. Берега пролива принадлежат Чили. Договором между Чили и Аргентиной 1941 г. установлен свободный и беспрепятственный проход всех судов; Черноморские проливы (Босфор, Дарданеллы и Мраморное море) соединяют Черное и Средиземное моря.

В соответствии с Конвенцией о режиме проливов 1936 г. торговые суда всех стран пользуются свободой прохода в любое время суток и без каких-либо формальностей. В отношении военных судов предусмотрены ограничения. Черноморские государства могут проводить любые корабли (без ограничения тоннажа и класса) по предварительному уведомлению правительства Турции не менее чем за 8 суток. Черноморские державы могут проводить через проливы свои подводные лодки, если они построены в других морских бассейнах и направляются к месту базирования или следуют на ремонт на верфи, расположенные вне бассейна Черного моря, причем они проходят в надводном состоянии, в одиночку и в дневное время с условием заблаговременного уведомления турецких властей.

Через проливы могут проходить военные корабли нечерноморских стран водоизмещением не более 10 тыс. тонн. Запрещен проход авианосцев и подводных лодок. Правительство Турции должно быть извещено о проходе за 15 суток.

Особый правовой режим установлен для военного времени. Запрещается проход торговым судам стран, находящихся в состоянии войны с Турцией, военным кораблям всех воюющих стран.

§ 6. Исключительная экономическая зона

Понятие. Исключительная экономическая зона представляет морской район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, шириной не более 200 морских миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Правовой режим исключительной экономической зоны включает права и обязанности как прибрежного государства, так и других государств в отношении этой части морского пространства. Он впервые определен Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и конкретизирован принятыми в соответствии с ее положениями законодательными актами государств. В необходимых случаях международными договорами определяются методы разграничения исключительных экономических зон.

В РФ до принятия Закона об исключительной экономической зоне применяются Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об экономической зоне СССР" 1984 г., Положение, об охране экономической зоны 1985 г., Указ Президента РФ "Об охране природных ресурсов территориальных вод континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации" 1992 г.

Права, юрисдикция и обязанности прибрежного государства. Прибрежное государство в исключительной экономической зоне осуществляет, во-первых, суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов (живых и неживых) в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах и управления этими природными ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по разведке и разработке этой зоны; во-вторых, юрисдикцию в отношении создания искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды.

Таким образом, прибрежное государство наделяется не полной верховной властью (суверенитетом) над этой территорией, а суверенными правами, причем целевого назначения. Это означает, что без согласия прибрежного государства никто не может осуществлять разведку и разработку природных ресурсов.

Искусственные острова, установки, сооружения и зоны безопасности вокруг них не должны создавать помехи международному морскому судоходству (на признанных международными морских путях).

Вокруг таких островов и сооружений могут устанавливаться разумные зоны безопасности, ширина которых не должна превышать 500 м, отмеряемых от точек их внешнего края.

Прибрежное государство принимает необходимые меры к тому, чтобы состояние живых ресурсов в исключительной экономической зоне не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации, и с этой целью определяет допустимый улов живых ресурсов в своей зоне. "Если прибрежное государство не имеет возможности выловить весь допустимый улов, оно путем соглашений и других договоренностей... предоставляет другим государствам доступ к остатку допустимого улова" (ст. 62 Конвенции).

Государства в целях сохранения в своих исключительных экономических зонах запасов определенных видов рыб (далеко мигрирующих, анадромных, катадромных*) могут посредством заключения соглашений или через международные организации принимать необходимые меры по регулированию промысла этих видов в водах, находящихся за пределами их исключительных экономических зон. Характерна в этом плане Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана от 11 февраля 1992 г., заключенная Российской Федерацией, Соединенными Штатами Америки, Канадой и Японией. Районом применения Конвенции являются воды северной части Тихого океана за пределами исключительных экономических зон (конвенционный район).

* Анадромные – это виды рыб, которые мигрируют из морей в реки для нереста (лосось, горбуша, нерка, кета и др.); катадромные – это виды рыб, мигрирующих из рек в море (речной угорь).

В Конвенции подтверждается положение ст. 66 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о том, что промысел запасов анадромных видов ведется только в пределах 200 морских миль. Специализированный промысел анадромных рыб (направленный на конкретный вид или запас рыб) в конвенционном районе запрещается. При случайном изъятии (при промысле других видов) анадромные виды должны быть немедленно возвращены в море.

Прибрежные государства в осуществление своей юрисдикции имеют право регулировать, разрешать и проводить морские научные исследования в своей исключительной экономической зоне. Такие исследования другими государствами проводятся с согласия прибрежного государства.

Государства и международные организации, осуществляющие исследования в исключительной экономической зоне прибрежного государства, обязаны обеспечить право прибрежного государства участвовать в морском научно-исследовательском проекте, а также предоставить по его просьбе информацию о результатах исследования.

Осуществление права распоряжаться природными ресурсами исключительной экономической зоны России входит в компетенцию Правительства РФ и специальных уполномоченных на то органов, которые в установленном порядке выдают разрешение на пользование ресурсами исключительной экономической зоны юридическим и физическим лицам с обязательным учетом экономических интересов малочисленных народов, проживающих на территориях, прилегающих к морскому побережью России.

Постановлением Правительства РФ от 25 мая 1994 г. утверждены таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, территориальных водах, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами ее исключительной экономической зоны, до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств.

Права и обязанности других государств. Все государства, включая не имеющие выхода к морю, в исключительной экономической зоне пользуются свободой судоходства, полетов, прокладки кабелей и трубопроводов. Использование исключительной экономической зоны в указанных целях осуществляется в соответствии с международно-правовыми нормами, регуливающими такую деятельность (судоходство в открытом море, прокладка кабелей и трубопроводов на дне морей и океанов).

Государства при осуществлении своих прав и обязанностей в экономической зоне должны учитывать права и обязанности прибрежного государства, соблюдать принятые им законы и правила, а прибрежное государство обязано учитывать права и обязанности других государств.

§ 7. Континентальный шельф

Понятие, установление границ. Правовое понятие континентального шельфа не совпадает с его геоморфологической характеристикой. По своему строению (рельефу) морское дно имеет такие части, как подводная окраина материка и ложе океана. Подводная окраина материка, в свою очередь, включает материковую отмель (шельф), материковый склон и материковое подножие. Таким образом, шельф — это окаймляющая материк отмель до резкого изменения рельефа морского дна, то. е. до склона. Глубины внешней границы шельфа обычно составляют 100 м, но в отдельных районах могут быть и значительно больше — до 1500 м.

Правовое определение континентального шельфа и характеристика его правового режима содержатся в Конвенции о континентальном шельфе 1958-г. и в ч. VI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В Конвенции 1958 г. внешняя граница континентального шельфа была не четко установлена. Ее пределы ставились в зависимость от технических возможностей каждого государства.

На III конференции по морскому праву государства попытались устранить неопределенность в установлении, внешней границы континентального шельфа. В Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. континентальный шельф определяется с учетом конфигурации морского дна. В основу установления его внешней границы положен внешний предел подводной окраины материка.

Этот же принцип зафиксирован в Федеральном законе "О континентальном шельфе Российской Федерации".

Согласно ст. 76 Конвенции, "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...".

Это, по существу, первый и основной вариант установления внешнего предела континентального шельфа. Другие зависят от того, насколько удалена внешняя граница подводной окраины материка.

Согласно второму варианту, государство вправе установить континентальный шельф протяженностью в 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние.

Третий вариант используется, когда подводная окраина материка простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отсчитывается ширина территориального моря. В этом случае у государства есть выбор: внешняя граница континентального шельфа должна находиться либо не далее 350 миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, либо не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты (линии, соединяющей глубины в 2500 м).

Если континентальный шельф примыкает к территориям двух государств и более, граница континентального шельфа, принадлежащего каждому государству, определяется на основе соглашения между ними. При отсутствии соглашения и особых обстоятельств (конфигурации морского побережья, исторических традиций и т. д.), оправдывающих иную линию, граница проходит по срединной линии, когда шельф примыкает к территориям государств, берега которых расположены один против другого, или по линии равного отстояния, когда шельф примыкает к территориям смежных государств. Срединная линия и линия равного отстояния находятся на одинаковом расстоянии от ближайших точек тех исходных линий, которые приняты для отсчета ширины территориального моря. Соглашения являются основным способом определения границы континентального шельфа. Так, были заключены соглашения: в 1965 и 1967 гг. между СССР и Финляндией о разграничении континентального шельфа в Финском заливе и в северо-восточной части Балтийского моря; в 1969 г. между СССР и Польшей в Гданьском заливе; в 1968 г. между Югославией и Италией в Адриатическом море; в 1970 г. между ФРГ, Данией и Нидерландами в Северном море.

Данные о границах континентального шельфа государства направляют в Комиссию по границам континентального шельфа, созданную в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву.

Постановлением Правительства РФ "О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации" от 16 июня 1997 г. предусматривается необходимость проведения работ для обоснования географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа РФ. Утвержденные Правительством перечни координат публикуются в Извещениях мореплавателям.

На их основе издаются карты с указанием внешних границ континентального шельфа РФ. Копии перечней координат и копий карт направляются в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву на хранение Генеральному секретарю ООН.

Проблема разграничения континентального шельфа нередко вызывает споры между государствами. Они должны решаться путем переговоров или с применением иных мирных средств, в том числе путем обращения в Международный Суд ООН, который принимает к рассмотрению и решает такого рода споры.

Правовой режим. Он определяется Конвенцией о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенцией по морскому праву 1982 г.: "Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств" (соответственно ст. 2 и ст. 77). Права признаются исключительными в том смысле, что если прибрежное государство не ведет разведки и не разрабатывает богатств континентального шельфа, то никто другой не может этого делать без его определенно выраженного согласия.

Естественные богатства включают минеральные и иные неживые ресурсы поверхности и недр морского дна, а также живые организмы "сидячих видов", т. е. те организмы, которые в надлежательный с промысловой точки зрения период своего развития либо прикреплены к морскому дну, либо могут передвигаться только по морскому дну или в его недрах.

Таким образом, для прав прибрежного государства в отношении континентального шельфа характерны два основных признака: 1) целевой характер разведка и разработка естественных богатств; 2) исключительность, т. е. бесспорная принадлежность данному прибрежному государству.

В соответствии с ч. 2 ст. 67 Конституции Российская Федерация на континентальном шельфе, как и в исключительной экономической зоне, обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Согласно Федеральному закону "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30 ноября 1995 г. РФ осуществляет:

-) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов;
-) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;
-) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений;
-) юрисдикцию в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации (ст. 5).

Компетентные органы РФ в установленном законом порядке выдают разрешение на использование ресурсов континентального шельфа юридическим и физическим лицам.

Охрана биологических ресурсов континентального шельфа возложена на Федеральную пограничную службу РФ.

Российская Федерация, осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, не препятствует осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и другими нормами международного права.

В целях разведки и разработки государство вправе возводить на континентальном шельфе сооружения и иные установки. Оно может создавать вокруг них зоны безопасности радиусом в 500 м. Сооружения и установки находятся под юрисдикцией прибрежного государства. Ни сооружения, ни зоны безопасности вокруг них не должны быть помехой на обычных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства.

Права прибрежного государства не затрагивают ни статуса покрывающих вод как исключительной экономической зоны или открытого моря, ни статуса воздушного пространства над ними. Разведка и разработка континентального шельфа не должны создавать помех для использования этих территорий в целях судоходства, промысла, океанографических и иных исследований, охраны живых ресурсов, осуществления воздушных сообщений.

Исследования на континентальном шельфе могут осуществляться с согласия прибрежного государства. Однако прибрежное государство, как правило, не должно отказывать в своем согласии, если просьба исходит от обладающего надлежащей квалификацией учреждения для проведения чисто научного исследования физических или биологических свойств континентального шельфа.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. закрепляет более широкий, чем прежде, круг прав и обязанностей прибрежного государства в отношении континентального шельфа. Например согласно ст. 82, при разработке неживых ресурсов континентального шельфа за пределами 200 миль государства обязаны производить отчисления или взносы натурой. Взносы и отчисления вносятся ежегодно, начиная с шестого года (т. е. в первые 5 лет разработки государства от отчислений освобождаются). Размер отчислений или взноса за шестой год составляет 1% стоимости или объема продукции на участке; он увеличивается на 1% каждый год до двенадцатого года, а затем, в последующие годы составляет 7%. Отчисления производятся через Международный орган по морскому дну, который распределяет их между государствами участниками Конвенции на основе принципа справедливости.

§ 8. Открытое море

Понятие. Согласно ст. 1 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". Это определение не соответствует современному разграничению морских пространств по их правовому режиму.

В Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. отсутствует определение открытого моря. Вместе с тем, согласно ст. 86 положения ч. VII Конвенции, посвященной открытому морю, применяются ко всем частям моря, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага.

Эту формулу можно использовать при определении открытого моря. Однако следует отметить отсутствие в ней указания на такую важную деталь: открытое море — это не просто часть моря, а его водная часть, поскольку дно морей и океанов имеет особый правовой статус.

Перечисленные в ст. 86 морские пространства, за пределами которых находится открытое море, можно объединить в территорию, на которую распространяется национальная юрисдикция прибрежных государств: в полном объеме (суверенитет) — на внутренние и архипелажные воды и на территориальное море; в установленном нормами международного права объеме — на исключительную экономическую зону. В Конвенции им посвящены самостоятельные разделы.

Иногда исключительную экономическую зону считают частью открытого моря, "где право на свободу открытого моря действует с изъятиями в пользу функциональных прав прибрежных государств"*.

* Курс международного права. Т. 5. С. 43.

Такой подход не согласуется с необходимостью четкого определения правового режима различных морских пространств.

Открытое море — это водная часть морского пространства, находящаяся за пределами национальной юрисдикции, открытая для использования всеми государствами на основе норм международного права.

Правовой режим. В соответствии с Конвенцией ООН об открытом море 1958 г. и Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. открытое море свободно для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю (внутриконтинентальных).

Государства, не имеющие выхода к морю, должны иметь доступ к морю. С этой целью они заключают соглашения с государствами, имеющими выход к морю, о транзите через их территорию, доступе к морским портам и их использовании.

Никакое государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету.

Режим свободы открытого моря включает: а) свободу судоходства; б) свободу полетов; в) свободу прокладки подводных кабелей и трубопроводов; г) свободу возведения искусственных островов и других установок; д) свободу рыболовства и промысла; е) свободу научных исследований.

Каждое государство обязано осуществлять эти свободы с учетом требований норм международного права и интересов других государств.

Свобода судоходства означает, что каждое государство, как прибрежное, так и не имеющее выхода к морю, имеет право на то, чтобы суда под его флагом плавали в открытом море.

Суда имеют национальность того государства, под флагом которого они вправе плавать. Порядок и условия предоставления своей национальности судам, регистрации судов и предоставления права плавать под флагом того или иного государства определяются внутригосударственным законодательством, что оформляется соответствующими документами. Между государством и судном, которое несет его флаг, должна быть реальная связь. В практике международного морского судоходства нередко используется "удобный" флаг. Имеются в виду случаи, когда судно принадлежит компании, зарегистрированной в одном государстве, а плавает под флагом другого. Такое положение объясняется тем, что некоторые государства предусматривают упрощенный или льготный режим регистрации, предоставления права на флаг, эксплуатации судна (Либерия, Панама, Мальта и др.).

В открытом море судно подчиняется исключительной юрисдикции государства, флаг которого оно несет. Государство осуществляет в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль в отношении судов, капитана и экипажа, ведет регистр судов, принимает меры для обеспечения безопасности мореплавания, организует квалифицированное расследование каждой серьезной аварии или иного навигационного инцидента в открытом море с участием плавающего под его флагом судна. Уголовное или дисциплинарное преследование против капитана или другого члена экипажа может быть возбуждено только перед судебными или административными властями государства флага.

Конвенция предусматривают ряд исключений из указанного принципа. Военный корабль вправе подвергнуть осмотру иностранное судно, если есть разумные основания подозревать, что: 1) судно занимается пиратством; 2) судно занимается работоторговлей; 3) судно занимается несанкционированным радио- и телевещанием; 4) судно не имеет национальности; 5) судно в действительности имеет ту же национальность, что и военный корабль, хотя на нем поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг.

Кроме того, акт вмешательства возможен, если он основан на правилах, установленных международными договорами.

Например, Международной конвенцией по охране подводных телеграфных кабелей 1884 г. предоставлено право военным кораблям преследовать и останавливать суда, подозреваемые в разрыве или повреждении телеграфного кабеля, проверять национальную принадлежность судна, составлять протокол о допущенном судном нарушении.

Возможно также преследование "по горячим следам" иностранного судна, если есть достаточные основания считать, что оно нарушило законы и правила прибрежного государства в водах, находящихся под его юрисдикцией. Условием для осуществления преследования в открытом море военным кораблем или военным летательным аппаратом прибрежного государства является его непрерывность, т. е. оно должно быть начато в морских пространствах, на которые распространяется юрисдикция этого государства, и продолжено в открытом море. Такое преследование прекращается, как только преследуемое судно войдет в территориальное море своего или иного государства.

Какие-либо акты вмешательства в открытом море в отношении военных судов и государственных судов, состоящих на некоммерческой службе, недопустимы.

В целях обеспечения безопасности судоходства и защиты иных интересов государств международно-правовыми нормами предусматривается ряд мер по предотвращению и пресечению некоторых противоправных действий.

Каждое государство, согласно Конвенции 1982 г. обязано принимать эффективные действия по предотвращению перевозки рабов на судах, имеющих право плавать под его флагом (ст. 99).

Конкретные меры предусмотрены по пресечению такого преступления, как пиратство. Под пиратством понимается любой неправомерный акт насилия, задержания или грабежа частновладельческих судов или летательных аппаратов в открытом море, направленный против другого судна или летательного аппарата либо против лиц или имущества, находящихся на борту.

Любое государство может захватить пиратское судно или пиратский летательный аппарат в открытом море или другом месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства, арестовать находящихся на этом судне или летательном аппарате лиц и захватить находящееся на нем имущество (ст. 19 Конвенции об открытом море и ст. 105 Конвенции по морскому праву). Судебные органы государства, совершившего захват, могут выносить постановления о наложении наказаний и определять меры, которые должны быть приняты в отношении таких судов, летательных аппаратов или имущества.

Все государства обязаны сотрудничать в пресечении незаконной торговли наркотическими и психотропными веществами, осуществляемой судами в открытом море. Если государство имеет основание считать, что судно, плавающее под его флагом, занимается незаконной торговлей наркотическими или психотропными веществами, оно может просить другие государства о сотрудничестве в пресечении такой незаконной торговли.

Государства сотрудничают также в пресечении несанкционированного вещания из открытого моря. Несанкционированное вещание означает передачу звуковых радио- или телевизионных программ с судна или установки в открытом море, предназначенных для приема населением, в нарушение международных правил регулирования электросвязи, распределения радиочастот и др. Передача сигналов бедствия не может расцениваться как несанкционированное вещание.

Лицо, занимающееся несанкционированным вещанием, может быть привлечено к ответственности в суде: а) государства флага судна; б) государства регистрации установки; в) государства, гражданином которого является это лицо; г) государства, на территории которого могут приниматься передачи; д) государства, санкционированному радиовещанию которого чинятся помехи.

Правовой режим судоходства в открытом море включает также правила, предусмотренные соглашениями об оказании помощи, об охране человеческой жизни на море, о предупреждении столкновений и других инцидентов на море, о предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды и др.

Свобода полетов предполагает, что воздушные суда всех государств имеют право осуществлять полеты в воздушном пространстве над открытым морем. Государства обязаны принять меры по обеспечению безопасности полетов своих воздушных судов над открытым морем. Воздушные сообщения должны осуществляться таким образом, чтобы не создавать помех морскому судоходству и использованию моря в иных целях.

Свобода прокладки кабелей и трубопроводов признается Конвенцией по морскому праву 1982 г. за всеми государствами. Соответствующее право распространяется на дно открытого моря за пределами континентального шельфа.

При прокладке новых кабелей и трубопроводов государства должны принимать во внимание уже проложенные по дну моря кабели и трубопроводы и по возможности не создавать препятствий свободе использования открытого моря.

Свобода возведения искусственных установок и островов осуществляется как в водной части океана в открытом море (возведение островов, установок, сооружений, их эксплуатация), так и на его дне в Районе (извлечение полезных ископаемых с поверхности дна и его недр с помощью установок, сооружений, механизмов и т. д.).

Свобода рыболовства (право промысла) в открытом море предоставлена всем государствам при условии соблюдения ими международных обязательств, в том числе в отношении интересов прибрежных государств (ст. 116 Конвенции 1982 г.). Свобода рыболовства включает и другие виды промысла живых ресурсов.

В Конвенции 1982 г. подчеркивается неразрывность права государств на промысел в открытом море и их обязанности принимать необходимые меры по его регулированию в целях сохранения живых ресурсов моря на определенном уровне. Государства сотрудничают друг с другом в сохранении живых ресурсов моря и управлении ими и с этой целью создают международные организации.

Меры по регулированию промысла и сохранению запасов живых ресурсов моря, которые предусматриваются многосторонними и двусторонними соглашениями: а) определение допустимого улова с учетом новейших научных данных (соглашения по регулированию промысла); б) регулирование промысла в определенных районах открытого моря (Конвенция по сохранению живых ресурсов Юго-Восточной Атлантики 1969 г., Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах 1973 г. и др.); в) регулирование промысла отдельных видов живых ресурсов (Конвенция о сохранении котиков в северной части Тихого океана 1957 г., Конвенция по регулированию китобойного промысла 1949 г., Международная конвенция о сохранении атлантических тунцов 1966 г.).

В задачу создаваемых государствами органов входит исследование морской фауны и разработка рекомендаций по ее использованию таким образом, чтобы не допустить истребления (Комиссия по рыболовству в Юго-Восточной Атлантике, Комиссия по рыболовству в Балтийском море, Международная конвенция по сохранению атлантических тунцов и др.).

Свобода научных исследований регламентируется Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Все государства независима от их географического положения, а также компетентные международные организации вправе проводить морские научные исследования (ст. 238).

Морские научные исследования проводятся исключительно в мирных целях, надлежащими методами и средствами и таким образом, чтобы не создавать помех другим видам использования моря.

Государства и компетентные международные органы и организации сотрудничают путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений в создании благоприятных условий для проведения совместных научных исследований явлений и процессов, происходящих в морской среде.

§ 9. Морское дно за пределами национальной юрисдикции

Дно морей и океанов в прошлом рассматривалось как составная часть открытого моря (Конвенция об открытом море 1958 г. не содержала каких-либо специальных положений).

Возможность использования дна и его недр в целях разведки-разработки или в военных целях поставила в повестку дня вопрос о его особой регламентации. В 1967 г. по решению Генеральной Ассамблеи ООН был создан Комитет по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции. На него была возложена подготовка III Конференции ООН по морскому праву, на которой в числе других вопросов морского права рассматривался и был определен правовой режим морского дна. Этот режим зафиксирован в ч. XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., именуемой "Район".

Район определен в ст. 1 Конвенции как дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции. В ст. 133 применен термин "ресурсы", который означает "все твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции *in situ** в Районе на морском дне или в его недрах". Ресурсы, извлеченные из Района, рассматриваются как "полезные ископаемые".

* В переводе с латинского в состоянии не подвижности, в покое.

Район и его ресурсы, согласно ст. 136, являются "общим наследием человечества". Основанный на этом понятии правовой статус Района и его ресурсов раскрывается в ст. 137 и последующих статьях.

Ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права либо осуществлять их в отношении какой-либо части Района или его ресурсов; ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую-либо их часть. Все права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну (Орган), включающий в качестве членов все государства участники Конвенции.

Орган является организацией, через посредство которой государства осуществляют и контролируют деятельность в Районе, особенно в целях управления его ресурсами. Он основан на принципе суверенного равенства всех его членов.

Ресурсы Района не подлежат отчуждению. Однако полезные ископаемые, добытые в Районе, могут быть отчуждены. Район используется на благо всего человечества, независимо от географического положения государств и с учетом интересов и нужд развивающихся государств и народов. Деятельность в Районе организуется, осуществляется и контролируется Органом от имени всего человечества и таким образом, чтобы способствовать здоровому развитию мировой экономики и сбалансированному росту международной торговли. Орган обеспечивает справедливое распределение финансовых и других экономических выгод, полученных от деятельности в Районе.

В целях осуществления непосредственной разработки Района, транспортировки, переработки и сбыта полезных ископаемых, добытых в Районе, Международный орган по морскому дну создает Предприятие. Предприятие обеспечивается такими средствами и технологией, которые могут потребоваться для выполнения им своих функций.

Государства, государственные предприятия, физические или юридические лица осуществляют деятельность в Районе на основе контракта с Органом.

В настоящее время характеристика режима Района и его ресурсов включает положения дополнительного акта от 29 июля 1994 г. Соглашения об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это Соглашение рассматривается как составная часть Конвенции. В целях определения оптимальных условий взаимовыгодного участия государств в использовании богатств Мирового океана Соглашение вносит в ряд норм Конвенции изменения и дополнения, касающиеся деятельности Органа, Предприятия, установления принципов передачи технологии глубоководной разработки морского дна и т. д.

Научные исследования могут осуществляться как самим Органом, так и государствами. Все археологические и исторические объекты, найденные в Районе, сохраняются или используются на благо всего человечества. Особое внимание уделяется преимущественным правам страны их происхождения.

Конвенция 1982 г. исходит из того, что Район должен использоваться исключительно в мирных целях. До принятия Конвенции в отношении дна морей и океанов предусматривался режим частичной демилитаризации. Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1971 г. касается только оружия массового уничтожения.

Деятельность в Районе не должна затрагивать правового статуса вод, покрывающих Район, или правового статуса воздушного пространства над этими водами.

Литература

Аджаров К. А. Мировой океан: правовой режим. Краснодар, 1983.

Барсегов Ю. Г. Концепция "общего наследия человечества" в международном морском праве (теоретические вопросы) // Сов. ежегодник международного права. 1984. М., 1986.

Бекяшев К. А., Сапронов В. Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. М., 1990.

Головатый С. П. 200-мильная экономическая зона в Мировом океане (международно-правовые проблемы). Киев, 1984.

Клименко Б. М. Международно-правовой режим глубоководного морского дна и его ресурсов // Сов. государство и право. 1989. № 4.

Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М., 1983.

Мировой океан и международное право: Основы современного правопорядка в Мировом океане / Отв. ред. А. Мовчан, А. Янков. М., 1986.

Мовчан А. П. Конвенция ООН по морскому праву вклад в прогрессивное развитие международного права // Сов. ежегодник международного права. 1982. М., 1983.

Молодцов С. В. Международное морское право. М., 1987.

Словарь международного морского права / Отв. ред. Ю. Г. Барсегов. М., 1985.

Шинкарецкая Г. Г. Международно-правовые аспекты делимитации морских пространств // Сов. ежегодник международного права. 1984. М., 1986.

Яковлев И. И. Международный орган по морскому дну. М., 1986.

§ 1. Понятие, источники

Международное воздушное право представляет совокупность норм, регулирующих отношения государств в сфере использования воздушного пространства, организации воздушных сообщений, коммерческой деятельности и обеспечения безопасности гражданской авиации. Оно охватывает два аспекта: 1) правовое регулирование международных полетов в воздушном пространстве того или иного государства; 2) правовое регулирование полетов в международном воздушном пространстве.

Каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством, находящимся в пределах его сухопутной и водной территории. Иначе говоря, воздушное пространство в указанных пределах является неотъемлемой частью территории государства. Правовой режим воздушного пространства государства определяется национальным законодательством. Однако при этом государство учитывает и те международные обязательства, которые касаются международных воздушных связей. Государство должно следовать общепризнанным принципам международного права, в частности, принципам суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела и сотрудничества, что обязывает его распоряжаться своим воздушным пространством с учетом интересов других государств, т. е. не нарушать их прав в пределах их суверенной территории и в пределах международного воздушного пространства

Основным источником международного воздушного права являются международные договоры. Первым многосторонним договором, установившим основы данной отрасли международного права, стала Парижская конвенция 1919 г. Она признала полный исключительный суверенитет государства над своим воздушным пространством. В то же время Конвенция установила право "мирного пролета" иностранных воздушных судов в воздушном пространстве других государств. В 1929 г. в Варшаве был подписан другой многосторонний договор – Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международной воздушной перевозки. Этот договор закрепил ряд правил, касающихся ответственности перевозчика за вред, который может быть причинен пассажирам, их правопреемникам, грузовладельцам в связи с воздушной перевозкой.

Важнейшим международным актом в области воздушного права стала подписанная в 1944 г. в Чикаго Конвенция о международной гражданской авиации. Участники Конвенции признали право каждого государства на суверенитет над воздушным пространством над своей территорией. В ней установлены правила полетов над территорией договаривающихся государств, меры содействия аэронавигации; условия, подлежащие соблюдению в отношении воздушных судов, и другие правила. Конвенция не применяется к воздушным судам, находящимся у определенных государственных органов (военных, полицейских, таможенных). Все остальные воздушные суда отнесены к гражданским, хотя могут являться государственной собственностью.

Во второй части Конвенции содержатся положения об учреждении Международной организации гражданской авиации (ИКАО), целями которой являются разработка принципов и методов международных аэронавигаций, содействие развитию международного воздушного транспорта с тем, чтобы обеспечить упорядоченное развитие международной гражданской авиации, поощрять развитие воздушных трасс, аэропортов и аэронавигационных средств, избегать дискриминации в отношении участников Конвенции, способствовать безопасности полетов и т. п. Участники Конвенции внесли в ее содержание ряд изменений и поправок. Так, в 1984 г. в Конвенцию было внесено положение, согласно которому стороны признают, что каждая из них должна воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против гражданских судов в полете, и что в случае перехвата не должна ставиться под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна. Вместе с тем государство, исходя из своего суверенитета, имеет право требовать посадки в каком-либо указанном аэропорту гражданского воздушного судна, если оно совершает полет над его территорией без разрешения или если имеются разумные основания полагать, что оно используется в каких-либо целях, несовместимых с целями Конвенции. СССР присоединился к Чикагской конвенции в 1970 г., Российская Федерация в порядке правопреемства является ее участницей и выполняет предусмотренные ею обязательства.

Продолжает действовать важная для международного гражданско-правового регулирования Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 г. (с рядом поправок), к которой СССР присоединился в 1982 г.

Страны СНГ подписали в 1991 г. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, а в 1993 г. Соглашение о выполнении полетов воздушных судов специального назначения. В 1996 г. была принята Концепция охраны воздушного пространства государств участников СНГ.

В рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 24 марта 1992 г. был подписан Договор по открытому небу, устанавливающий "режим открытого неба", т. е. право государств-участников на проведение наблюдательных полетов над территориями друг друга для получения информации о военной деятельности.

Существенный вклад в обеспечение безопасности полетов внесен конвенциями, посвященными вопросам борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Широкое распространение получили двусторонние договоры о воздушном сообщении, которые конкретизируют общие правила Чикагской и других конвенций применительно к условиям сотрудничества договаривающихся государств. В период существования СССР двусторонние соглашения были заключены почти со всеми странами нашими контрагентами в международных полетах в обеспечении безопасности гражданской авиации. Российская Федерация продолжила подписание таких соглашений (например, в 1993 г. с Новой Зеландией), однако прежде всего с новыми государствами, образовавшимися на территории СССР (так, в 1993 г. были подписаны соглашения с Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Узбекистан и др.).

Наряду с международными договорами источником международного воздушного права являются международно-правовые обычаи. Так, для государств, не участвовавших в Парижской конвенции 1919 г. и Чикагской конвенции 1944 г., закрепленный в них принцип суверенитета государства над воздушным пространством над своей территорией, как над сухопутной, так и над водной, остается обычно-правовой нормой. К другим обычным нормам можно отнести положения о том, что за пределами территории государства сохраняется его юрисдикция в отношении того воздушного судна, которое занесено в реестр данного государства, или о том, что в случае бедствия воздушное судно вправе осуществить несанкционированный влет в пределы воздушного пространства иностранного государства с целью совершения аварийной посадки.

Нормы международного воздушного права взаимодействуют с соответствующими нормами внутригосударственного права. Конституция РФ относит определение статуса и защиту воздушного пространства как составной части государственной территории к ведению Российской Федерации. Ряд положений, характеризующих режим воздушного пространства, содержится в Законе о Государственной границе РФ. 19 марта 1997 г. был принят Воздушный кодекс РФ, который конкретизировал принцип полного и исключительного суверенитета Российской Федерации в отношении воздушного пространства, находящегося над ее территорией, и регламентировал принцип государственного регулирования использования этого пространства.

§ 2. Правовое регулирование международных полетов над государственной территорией

Основанием допуска иностранных воздушных судов на территорию определенного государства, т. е. осуществления международных полетов, является международный договор либо специальное разрешение. Государство устанавливает порядок пересечения иностранными воздушными судами своей границы, регулирует в пределах своего воздушного пространства все воздушные передвижения, осуществляет в отношении иностранных воздушных судов и их экипажей административную, уголовную юрисдикцию, реализует нормы, регулирующие международные полеты.

Международные договоры и национальное законодательство государств делят международные полеты на две категории: регулярные и нерегулярные. Регулярные осуществляются специально назначенными государством авиапредприятиями по линиям, обусловленным в соответствующем международном договоре, причем после того, как государство назначило авиапредприятие для полетов по договорным линиям, оно должно сообщить об этом в письменной форме другому участнику соглашения. Последний, в свою очередь, нередко обязан предоставить такому авиапредприятию эксплуатационное разрешение на полеты при условии, если согласованы вопросы расписания и тарифов. Нерегулярные полеты выполняются на основе специального разрешения, но в последние годы некоторые государства стали заключать двусторонние соглашения о нерегулярных воздушных сообщениях.

Чикагской конвенцией 1944 г. установлен наиболее общий круг норм, которые распространяются на международные воздушные полеты в пределах государственной территории. Это законы и правила: касающиеся допуска иностранных воздушных судов в воздушное пространство государства; касающиеся порядка и условий навигации воздушных судов, осуществляющих международные полеты по установленным государством воздушным трассам; связанные с вылетом воздушных судов за пределы территории иностранного государства. Так, согласно Закону о Государственной границе РФ от 1 апреля 1993 г. воздушные суда пересекают государственную границу по специально выделенным воздушным коридорам пролета с соблюдением правил, устанавливаемых Правительством РФ и публикуемых в документах аэронавигационной информации. Пересечение государственной границы вне выделенных воздушных коридоров, кроме случаев ее вынужденного пересечения (вынужденный влет), допускается только по разрешению Правительства РФ.

Воздушным судам при следовании от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и обратно, а также при транзитном пролете через воздушное пространство России запрещаются как посадка, так и вылет из аэропортов, не открытых Правительством для международных полетов. Запрещается залет в запретные для полетов районы. В случае вынужденного пересечения государственной границы (несчастный случай, авария, стихийное бедствие) командир воздушного судна обязан немедленно сообщить об этом администрации ближайшего российского аэропорта и в дальнейшем следовать ее указаниям или указаниям воздушного судна РФ, прибывшего для оказания помощи или выяснения обстоятельств случившегося.

Заключение международного договора или выдача специального разрешения, предоставляющего право полета в пределах воздушного пространства государства, требует выполнения определенных условий, содержащихся как в международных договорах, так и в национальных законах. К таким условиям, независимо от категории полета, относятся: особый порядок пересечения государственных воздушных границ (пересечение границы в специально выделенных воздушных коридорах под контролем органов управления воздушного движения и на высотах, специально определенных для таких полетов); правила посадки в определенном аэропорту с прохождением таможенного и иного контроля; выполнение в аэропортах административных предписаний; осуществление досмотра воздушных судов; обязательное наличие на борту воздушного судна необходимой документации и т. д.

Таким образом, согласие государства на международные воздушные полеты над его территорией не дает иностранным воздушным судам права на свободу передвижения в пределах этой территории. Правила, установленные государством для влета на его территорию, передвижения в его воздушном пространстве по специальным трассам, вылета за пределы территории государства, должны строго соблюдаться.

В то же время государства исходят из того, что их полный и исключительный суверенитет над своим воздушным пространством не препятствует сотрудничеству для решения согласованных задач.

марта 1992 г. Россия, Франция, ФРГ, Великобритания, Украина и другие европейские государства, а также США и Канада подписали Договор по открытому небу.

Режим открытого неба устанавливается для проведения наблюдательных полетов над территорией государств-участников с использованием невооруженных самолетов, зарегистрированных соответствующими органами государства-участника и оборудованных предусмотренной аппаратурой наблюдения. Полет осуществляется в соответствии с планом полета, содержание которого указывается ИКАО и представляется органам управления воздушным движением с учетом фиксированных аэродромов, где начинается или заканчивается наблюдательный полет. Договором установлены квоты – количество наблюдательных полетов, установленное для каждого участника соглашения. Наблюдательные полеты имеют приоритет по отношению к любым регулярным воздушным полетам. Данные, полученные аппаратурой наблюдения, представляются всем участникам соглашения. Вопросы, связанные с соблюдением положений Договора, рассматриваются Консультативной комиссией по открытому небу, состоящей из представителей каждого государства-участника.

Государствами, образовавшими Содружество Независимых Государств, в конце 1991 г. заключено Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства. Его участники подтвердили полный и исключительный суверенитет каждого государства над своим воздушным пространством, установили, что разработка правил его использования, контроль за их соблюдением, организация единого управления воздушным движением находятся в сфере совместного ведения и регулирования. Практическую реализацию Соглашения призван осуществить постоянно действующий орган – Межгосударственный авиационный комитет.

§ 3. Правовое регулирование полетов в международном воздушном пространстве

Международное воздушное пространство находится над открытым морем, международными проливами и архипелажными водами, а также над Антарктикой.

Принцип свободы открытого моря связан с принципом свободы открытого воздушного пространства над ним. Все государства, независимо от того, являются они прибрежными или нет, имеют право свободно, т. е. без разрешения кого-либо, осуществлять воздушное судоходство над открытым морем и не приобретают в отношении этого воздушного пространства суверенных прав. Однако данная свобода реализуется государствами с учетом основных принципов международного права и, следовательно, предполагает действие ряда общепризнанных правил.

Государство сохраняет свою юрисдикцию над зарегистрированным им воздушным судном, осуществляющим полет в международном воздушном пространстве. Власть другого государства на данное воздушное судно не распространяется, что означает также недопустимость вмешательства в полет этого судна.

Государства обязаны не допускать создания со стороны их воздушных судов угрозы безопасности полетов воздушных судов других государств, а также безопасности мореплавания. С этой целью государства заключают договоры о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним.

В частности, не допускаются имитация атак посредством имитации применения оружия по самолетам и кораблям; выполнение военными самолетами опасных облетов иностранных морских судов и любые другие действия, представляющие опасность как для полетов в воздушном пространстве, так и для судоходства в открытом море. В связи с этим важное значение имеет соблюдение правила – каждое воздушное судно, занятое в международной авиации, имеет соответствующие национальные и регистрационные знаки. Воздушные суда имеют национальность того государства, в котором они зарегистрированы. Государство, под юрисдикцией которого находятся воздушные и морские суда, ставшие объектом нападения или опасных маневров, вправе поставить вопрос об ответственности того государства, воздушные силы которого допустили опасные действия.

Вместе с тем международное право допускает в строго определенных случаях исключения из свободы открытого моря и принудительные действия воздушных судов в районах открытого моря.

Принцип свободы международного воздушного пространства не отвергает необходимости упорядочения международных полетов с учетом обязательства участников Чикагской конвенции 1944 г. обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов. Это требование обеспечивается внедрением со стороны ИКАО системы маршрутов обслуживания воздушного движения.

Помимо свободы полетов воздушных судов над открытым морем существуют свобода научных исследований посредством воздушных судов, свобода использования летательных аппаратов для обеспечения рыболовства и возведения установок и сооружений.

Режим воздушного пространства над Антарктикой регулируется Договором об Антарктике 1959 г. Все государства, независимо от их участия в данном Договоре, имеют право свободно осуществлять над Антарктикой полеты гражданских воздушных судов, строго придерживаясь стандартов ИКАО. Антарктика, включая воздушное пространство над ней, используется только в мирных целях. В связи с этим запрещаются любые мероприятия военного характера, испытания любых видов оружия, включая ядерные взрывы. В воздушном пространстве над Антарктикой могут осуществлять полеты и военные летательные аппараты, но только для осуществления целей Договора 1959 г., в частности для доставки и вывоза персонала и оснащения станций.

§ 4. Коммерческие права в международных воздушных сообщениях

Коммерческий характер международных воздушных сообщений связан с тем, что перевозка пассажиров, багажа, грузов и почты осуществляется за плату. Коммерческая деятельность в данной сфере имеет различные объемы. В зависимости от ее объемов выделяются семь "свобод воздуха" – различного уровня коммерческих прав:

1) право на транзитный полет без посадки на территории государства, которое предоставило это право;

) право на транзитный полет через территорию иностранного государства с посадкой на его территории без коммерческих целей, т. е. для заправки топливом, технического обслуживания и т. п.;

) право государства на то, чтобы зарегистрированные им воздушные суда, высаживали на иностранной территории пассажиров, выгружали почту и грузы, взятые на его территории;

) право государства принимать на своей территории воздушные суда с пассажирами, почтой и грузом, следующие на территорию государства, национальность которого имеет данное воздушное судно;

) право государства принимать на своей территории пассажиров, почту и груз, которые должны быть доставлены на территорию любого третьего государства, а также право высаживать пассажиров и выгружать почту и грузы, следующие с любой такой территории;

) право государства осуществлять перевозки пассажиров, почты и груза между двумя иностранными государствами через собственную территорию;

) право государства посредством воздушных судов, имеющих его национальность, осуществлять перевозки пассажиров, почты и груза между иностранными государствами, минуя свою территорию.

Предоставление коммерческих прав — прерогатива государства как субъекта международного права. Коммерческие права, подобно праву на выполнение полетов, тесно связаны с суверенитетом государства над своим воздушным пространством.

Такая взаимосвязь нашла закрепление в Воздушном кодексе РФ, согласно которому коммерческая деятельность в области гражданской авиации иностранных авиационных предприятий, международных эксплуатационных агентств и иностранных индивидуальных предпринимателей при выполнении в пределах территории Российской Федерации международных воздушных перевозок и (или) авиационных работ определяется правилами, установленными законодательством и международными договорами Российской Федерации. В основе деятельности указанных субъектов лежит обязанность получения соответствующих лицензий и оформления судовых документов. Судовые документы, имеющиеся на борту гражданских воздушных судов иностранных государств, признаются действительными на территории Российской Федерации при условии их соответствия международным авиационным стандартам, признаваемым РФ.

Перевозчик, согласно договорам воздушной перевозки, обязуется доставить пассажира и его багаж, а также почту и груз в пункт назначения и осуществить выдачу багажа, почты и груза. Воздушный кодекс РФ закрепляет принцип ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна и грузовладельцем. Эксплуатант, т. е. гражданин или юридическое лицо, имеющее воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, обязан возместить вред, причиненный при эксплуатации этого воздушного судна, если не докажет, что вред возник вследствие неопределимой силы или умысла потерпевшего.

Литература

- Бордунов В. Д., Котов А. И., Малеев Ю. Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988.
- Верещагин А. Н. Международное воздушное право: Проблемы международно-правового регулирования воздушных сообщений. М., 1966.
- Грязное В. С. Международные авиаперевозки (Правовые вопросы). М., 1982.
- Даниленко Г. М. Граница между воздушным и космическим пространством в современном международном праве // Сов. государство и право. 1984. № 9.
- Дежкин В. Н. Правовое регулирование международных воздушных сообщений. М., 1987.
- Малеев Ю. Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М., 1986.
- Мезенцев А. В. Современные международно-правовые вопросы управления воздушным движением // Московский журнал международного права. 1997. № 2.
- Международное воздушное право. Кн. 1 / Отв. ред. Д. Л. Мовчан. М., 1980 ,

Глава 23

Международное космическое право

§ 1. Понятие, источники

Международное космическое право — одна из новых отраслей современного международного права, сформировавшаяся в процессе освоения государствами космического пространства и включающая нормы, которые регулируют международные правоотношения применительно к статусу космического пространства как особой, внеземной среды и к деятельности государств по исследованию и использованию этого пространства.

Исследование и использование космического пространства служит интересам не только того государства, которое осуществляет подобную деятельность, но и глобальным интересам всего человечества. Международное космическое право можно определить как совокупность международно-правовых норм, устанавливающих режим космического пространства и небесных тел и регулирующих отношения, субъектами которых выступают государства, а также международные организации в связи с исследованием и использованием космоса.

Источниками международного космического права являются международные договоры и международно-правовые обычаи. Принципы Устава ООН действуют и в космическом праве.

Главным источником этой отрасли является Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г.

Другими многосторонними договорами, закрепляющими основные положения космического права, являются: Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой от 5 августа 1963 г., Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, от 22 апреля 1968 г., Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, от 29 марта 1972 г., Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, от 14 января 1975 г., Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 18 декабря 1979 г. Страны, входящие в Содружество Независимых Государств, 30 декабря 1991 г. заключили Соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства, а позднее создали Межгосударственный совет по космосу.

Широко применяются двусторонние соглашения о сотрудничестве в космосе. Такие документы Российская Федерация имеет с США, КНР, Мексикой, Францией, Австралией, многими другими странами, а также с Европейским космическим агентством.

До заключения Договора 1967 г. основные правила космической деятельности имели статус обычных норм. Норма, определяющая границу между воздушным и космическим пространством на уровне низших перигеев искусственных спутников Земли, до сих пор является правовым обычаем.

На формирование международного космического права большое влияние оказали резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, прежде всего Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, 1963 г. Можно также отметить резолюцию Генеральной Ассамблеи 1982 г. "Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания", а также резолюцию 1966 г. "Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран".

Существенное значение для реализации норм международного космического права имеет Закон РФ "О космической деятельности", принятый 20 августа 1993 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 29 ноября 1996 г. Раздел VI Закона регламентирует вопросы международного сотрудничества.

§ 2. Правовой режим космического пространства и небесных тел

Договор 1967 г. по космосу содержит основополагающие принципы деятельности государств в космическом пространстве и нормы, непосредственно характеризующие его правовой режим.

Государства участники Договора осуществляют деятельность по исследованию и использованию космического пространства, в том числе Луны и других небесных тел, в соответствии с международным правом, включая Устав ООН, в интересах поддержания международного мира и безопасности развития международного сотрудничества и взаимопонимания (ст. 111). Таким образом, сферой применения международного права становятся не только территории и пространства на Земле, но и внеземное космическое пространство. Это обусловлено интересами всех государств, всего человечества.

Исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и являются достоянием всего человечества. Это означает, что достоянием всего человечества являются и результаты деятельности, связанной с исследованием и использованием космоса. В соглашении о деятельности государств на Луне и других небесных телах устанавливается, что Луна и ее природные ресурсы являются общим наследием человечества.

Содержание понятия "общее наследие человечества" в контексте содержания международных норм позволяет сделать вывод, согласно которому космос и небесные тела не могут рассматриваться в качестве "общей вещи" или "общей собственности" человечества. Они лишь находятся в его общем пользовании. Произвольное присвоение объектов, имеющих статус общего наследия человечества, недопустимо. Такие объекты должны использоваться на справедливой и рациональной основе. Концепция общего "наследия человечества" призвана обеспечить равенство всех государств в использовании этих объектов.

Применительно к Луне и другим небесным телам общим наследием человечества являются не только сами небесные тела, но и их ресурсы, как не добытые, так и добытые. Договор 1967 г. по космосу закрепил положение о том, что "космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, не подлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами" (ст. II). Идентичное положение зафиксировано в ст. 11 Соглашения о деятельности государств на Луне и других небесных телах. На Луне провозглашается свобода научных исследований, проводимых с учетом равенства всеми участниками Соглашения о Луне без какой бы то ни было дискриминации. Государства имеют право собирать на Луне образцы минеральных и других веществ, вывозить их с Луны, а также распоряжаться ими, принимая во внимание желательность предоставления части таких образцов в распоряжение других участников Соглашения, что не должно рассматриваться как национальное присвоение. В связи с этим сказано: "Поверхность или недра Луны, а также участки ее поверхности или недр или природные ресурсы там, где они находятся, не могут быть собственностью какого-либо государства, международной межправительственной или неправительственной организации, национальной организации или неправительственного учреждения или любого физического лица".

Вместе с тем государства-участники обязуются установить международный режим для урегулирования эксплуатации природных ресурсов Луны, когда станет очевидно, что такая эксплуатация возможна. Целями данного режима, в частности, будут: упорядоченное и безопасное освоение природных ресурсов Луны, рациональное их регулирование, "справедливое распределение между всеми государствами-участниками благ, получаемых от этих ресурсов, с особым учетом интересов и нужд развивающихся стран, а также усилий тех стран, которые прямо или косвенно внесли свой вклад в исследование Луны".

Вопрос о границе между воздушным и космическим пространством договорно не урегулирован. Сложилась обычно-правовая норма, согласно которой эта граница проходит на высоте минимальных перигеев орбит искусственных спутников Земли, т. е. на высоте 100 км над уровнем океана. Надземное пространство на уровне и выше пределов минимально низких орбит спутников не подпадает под суверенитет государств, находящихся под этим пространством и считается открытым космосом.

Космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, открыто для исследования и использования всеми государствами без какой бы то ни было дискриминации, на основе равенства, при свободном доступе во все районы небесных тел. Принцип свободы исследования и использования космического пространства и небесных тел охватывает и научные исследования.

Важным элементом космического права является принцип частичной демилитаризации космического пространства и полной демилитаризации небесных тел.

Это означает, что государства – участники Договора обязуются не выводить на орбиту вокруг Земли любые объекты с ядерным оружием или любыми другими видами оружия массового уничтожения, не устанавливать такое оружие на небесных телах и не размещать его в космическом пространстве каким-либо иным образом. Отсюда следует, что космос является частично (в отношении оружия массового уничтожения) демилитаризованным.

Исключительно в мирных целях используются Луна и другие небесные тела: запрещается создание военных баз, сооружений и укреплений, испытание любых типов оружия и проведение военных маневров. Следовательно, на Луне и других небесных телах установлен режим полной демилитаризации. Соглашением о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 18 декабря 1979 г. установлены дополнительные ограничения военной деятельности государств: на Луне запрещаются угроза силой или применение силы, любые другие враждебные действия или угроза их совершения; запрещается также использование Луны для совершения любых подобных действий или применения любых подобных угроз в отношении Земли, космических кораблей, их персонала или искусственных космических объектов. Допускается использование на Луне военного персонала для научных исследований или каких-либо иных мирных целей.

Ограничение военной деятельности в космосе и на небесных телах предусмотрено и в других международных актах, в частности, в Договоре о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой.

Принципом международного космического права является содействие международному сотрудничеству в мирном исследовании и использовании космического пространства. В связи с этим участники Договора 1967 г. обязуются в максимально возможной и практически осуществимой степени информировать Генерального секретаря ООН, а также общественность и международное научное сообщество о характере, ходе, местах и результатах космической деятельности.

К принципам космического права относится и недопущение вредного загрязнения космоса, а также неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки внеземного вещества. Если государство – участник Договора имеет основание полагать, что запланированные им или его гражданами деятельность или эксперимент создадут потенциально вредные помехи деятельности других участников Договора в деле мирного исследования и использования космического пространства, то оно обязано провести необходимые международные консультации. Подобные консультации могут запросить любые другие участники Договора. Государства за свою деятельность в космическом пространстве несут международную ответственность, независимо от того, осуществляется она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами. Кроме того, государства ответственны за обеспечение того, чтобы их национальная деятельность проводилась в строгом соответствии с положениями Договора.

Деятельность в космосе неправительственных юридических лиц должна осуществляться с разрешения соответствующего государства участника Договора и под его постоянным наблюдением. В случае деятельности в космосе международной организации ответственность за выполнение Договора несут как сама организация, так и участвующие в ней государства.

§ 3. Правовой режим космических объектов

Под космическими объектами понимаются искусственные тела, которые создаются людьми и запускаются в космос. К таким объектам относятся их составные части и средства доставки. Разновидностью космических объектов являются космические корабли транспортные средства, предназначенные для людей и грузов. Космические объекты запускаются в космическое пространство или на небесные тела для сбора и передачи информации. Они также служат целям производственных процессов, транспортировки грузов. Космические объекты могут принадлежать одному или нескольким государствам, неправительственному юридическому лицу, международной межправительственной организации.

Согласно Конвенции о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, такая регистрация для ее участников является обязательной. Государство, запустившее космический объект на орбиту вокруг Земли или дальше в космическое пространство, регистрирует его путем записи в соответствующий регистр, который должен вестись данным государством. Оно также определяет содержание регистра и условия его ведения.

Государство, осуществляющее или организующее запуск космического объекта, информирует об учреждении такого регистра Генерального секретаря ООН, который, в свою очередь, ведет Реестр, в который заносится информация, представляемая государством регистрации. Государство, в регистр которого занесен объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над ним и над любым экипажем этого объекта во время их нахождения в космическом пространстве, в том числе и на небесном теле. Право собственности распространяется как на космические объекты, запущенные в космическое пространство, включая объекты, доставленные или сооруженные на небесном теле, так и на их составные части.

Международное космическое право содержит правила нахождения космических объектов на естественных небесных телах, в частности, на Луне. Государства могут осуществлять посадку своих космических объектов на Луну и их запуск с Луны, размещать свой персонал, космические аппараты, оборудование, установки, станции и сооружения в любом месте поверхности Луны и ее недр. Персонал и указанные космические объекты могут свободно передвигаться на поверхности Луны и в ее недрах. Такие действия не должны, однако, создавать помех для деятельности на Луне других государств.

Государства могут также создавать на Луне обитаемые и необитаемые станции, информируя Генерального секретаря ООН об их месторасположении и целях размещения. Станции должны располагаться таким образом, чтобы не мешать свободному доступу персонала, аппаратов и оборудования других государств во все районы Луны. Размещение на поверхности Луны или в ее недрах персонала, космических аппаратов, оборудования, станций, сооружений не создает права собственности на поверхность или недра Луны. Для того чтобы каждое государство-участник могло убедиться в том, что другие государства-участники действуют в соответствии с Соглашением 1979 г. о Луне, все космические аппараты, оборудование, установки, станции и сооружения на Луне являются открытыми для контроля.

Ряд норм международного космического права регулирует вопрос о возвращении космических объектов. Договор 1967 г. о космосе устанавливает правило, согласно которому, если такие объекты или их составные части по возвращении на Землю обнаружены за пределами государства участника Договора, занесшего их в свой регистр, то они должны быть возвращены данному государству. Более детально этот вопрос решен в Соглашении о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство. Каждое государство, которое получает сведения или обнаруживает, что космический объект или его составные части при возвращении на Землю оказались на территории, находящейся под его юрисдикцией, или в открытом море, или в любом другом месте, не находящемся под юрисдикцией какого-либо государства, обязано информировать власти, осуществившие запуск, и Генерального секретаря ООН. По просьбе властей, осуществивших запуск, государство, на территории которого обнаружен космический объект, принимает меры для спасения этого объекта и его возвращения. Власти, осуществившие запуск, обязаны принять эффективные меры для устранения возможной опасности причинения вреда и в том случае, если государство, обнаружившее космический объект на своей территории или в каком-либо другом месте, имеет основания считать этот объект опасным или вредным по своим характеристикам. Термин "власти, осуществившие запуск" относится как к ответственным за запуск государствам, так и к международным межправительственным организациям.

Государства и межправительственные организации, осуществляя запуски объектов в космос, обязаны предпринимать меры предосторожности с целью недопущения угрозы жизни, здоровью физических лиц, уничтожения или повреждения имущества государств, их физических или юридических лиц либо международных организаций. Тем не менее возможность причинения ущерба сохраняется. С целью регулирования этого вопроса принята Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами. Она устанавливает принцип абсолютной ответственности запускающего государства за выплату компенсаций за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете. Если же ущерб причинен космическому объекту либо лицам или имуществу на его борту в любом месте за пределами поверхности Земли, то запускающее государство несет ответственность только в том случае, когда ущерб причинен по его вине или по вине лиц, за которых оно отвечает.

Претензия о компенсации за такой ущерб может быть предъявлена запускающему государству тем государством, которому причинен ущерб либо нанесен ущерб его физическим или юридическим лицам.

Если запуск космического объекта производится двумя (или более) государствами совместно, то за причиненный ущерб они несут солидарную ответственность. В связи с этим запускающее государство, выплатившее компенсацию за ущерб, вправе предъявить регрессное требование к остальным участникам совместного запуска.

Таким образом, ответственность за деятельность в космосе является видом международной ответственности. Ее субъектами выступают государства. Именно государство несет ответственность за космическую деятельность не только государственных учреждений, но и физических и юридических лиц, находящихся под его юрисдикцией.

Основаниями ответственности являются:

во-первых, космическая деятельность государства, соответствующая международному праву, но причинившая вред другому государству. Это ответственность за правомерную деятельность, которая привела к неблагоприятным последствиям на Земле;

во-вторых, космическая деятельность государства, причинившая вред вследствие нарушения международного права. Если государство посягает на основы международного правопорядка в космосе, наносит вред своей деятельностью другим государствам, то оно совершает международное правонарушение.

Для предъявления претензии о компенсации за ущерб используются дипломатические средства, но если дипломатические переговоры не приводят к урегулированию претензии, то по требованию любой из заинтересованных сторон создается Комиссия по рассмотрению претензии, которая устанавливает обоснованность претензии о компенсации и в случае ее признания определяет сумму компенсации. Решение Комиссии является окончательным и обязательным, если стороны заранее об этом договорились. В ином случае Комиссия выносит определение, имеющее рекомендательный характер.

§ 4. Космические экипажи

Международное космическое право рассматривает космонавтов как посланцев человечества в космос. Договор 1967 г. о космосе обязывает его участников оказывать космонавтам всемерную помощь в случае аварии, бедствия или вынужденной посадки на территории другого государства или в открытом море. Космонавтам, совершающим такую вынужденную посадку, должна быть обеспечена безопасность. Они незамедлительно возвращаются государству, в регистр которого занесен их космический корабль.

Находясь в космическом пространстве, в том числе и на небесных телах, космонавты одного государства участника Договора оказывают возможную помощь космонавтам других государств. Лицам, терпящим бедствие на Луне, предоставляется право укрытия на станциях, сооружениях, аппаратах и других установках государств участников Соглашения о Луне и других небесных телах.

Если авария или бедствие, вынужденная или непреднамеренная посадка экипажа космического корабля привели к приземлению на территории, находящейся под юрисдикцией какого-либо государства, то оно должно принять все возможные меры для спасения экипажа и оказания ему необходимой помощи. В операциях по поискам и спасению космонавтов могут участвовать и власти, осуществившие запуск. Такие действия предпринимаются на основе сотрудничества сторон под руководством и контролем государства, осуществляющего юрисдикцию над территорией, где проводятся операции по поискам и спасению.

§ 5. Правовые формы сотрудничества государств в космосе

Согласно ст. IX Договора 1967 г., при исследовании и использовании космического пространства его участники должны руководствоваться принципом сотрудничества и взаимной помощи с должным учетом соответствующих интересов друг друга. В частности, это проявляется в обязанности не допускать потенциально вредных помех деятельности других государств, на равных основаниях рассматривать их просьбы о предоставлении им возможности для наблюдения за полетом космических объектов, оказывать возможную помощь космонавтам других государств и т. д.

Международными договорами, как двусторонними, так и многосторонними, регламентируются такие конкретные формы сотрудничества, как изучение космического пространства, космическая метеорология, космическая связь, космическая биология и медицина. По каждому из направлений сотрудничества создаются смешанные рабочие группы.

В ряде договоров предусматриваются проведение совместных экспериментов, создание станций оптических наблюдений искусственных спутников Земли, осуществление совместных пилотируемых полетов.

Соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства, подписанное государствами СНГ 30 декабря 1991 г., закрепило важные принципы сотрудничества: объединение усилий для эффективного исследования и использования космоса в интересах народного хозяйства и науки, а также обороноспособности и обеспечения коллективной безопасности государств участников Содружества; подтверждение необходимости строгого соблюдения ранее принятых на себя СССР международных обязательств в области исследования и использования космического пространства; осуществление совместной деятельности в сфере космоса на основе межгосударственных программ, финансирование этих программ за счет долевых вкладов государств участников Соглашения; координация усилий по решению международно-правовых проблем исследования и использования космического пространства.

Согласно Закону РФ "О космической деятельности" Россия содействует развитию международного сотрудничества, а также поддержанию мира и международной безопасности путем использования достижений космической науки и техники. Применительно к иностранным гражданам, осуществляющим космическую деятельность под юрисдикцией РФ, предусмотрено, что они пользуются правовым режимом, установленным для организаций и граждан РФ, в той мере, в какой такой режим предоставляется соответствующим государством организациям и гражданам РФ. Организации и граждане РФ, принимающие участие в осуществлении международных проектов, заключают договоры с иностранными организациями и гражданами в соответствии с законодательством РФ, если иное не предусмотрено этими договорами. Космическая деятельность, запрещенная международными договорами РФ, не допускается. /Наиболее широкое сотрудничество по вопросам космоса . осуществляется в международных организациях. ООН призвана рассматривать наиболее общие, преимущественно политические по своей значимости вопросы, связанные с исследованием и использованием космического пространства в мирных целях. Так, Генеральная Ассамблея ООН в 1986 г. сформулировала принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космоса.

Генеральная Ассамблея ООН определяет задачи по разработке правовых проблем космоса, одобряет проекты соглашений по космосу, разработанные Комитетом по использованию космического пространства в мирных целях, решает ряд других вопросов.

Существенную роль в развитии международного сотрудничества по космосу играют многие специализированные учреждения ООН. Так, Международный союз электросвязи разрабатывает регламенты, распределяющие диапазоны радиочастот для космической связи; вопросами применения искусственных спутников в метеорологии занимается Всемирная метеорологическая организация.

Имеются также международные межправительственные организации, которые созданы специально для сотрудничества по вопросам космоса. К ним, в частности, относятся Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), Международная организация космической связи "Интерспутник", Международная организация связи через искусственные спутники Земли (ИНТЕЛСАТ).

ИНМАРСАТ призвана обеспечить космический сегмент, необходимый для улучшения морской связи и содействия тем самым улучшению связи для оповещения о бедствиях и обеспечения охраны человеческой жизни на море.

"Интерспутник" координирует усилия государств-членов по проектированию, созданию, эксплуатации и развитию системы связи через искусственные спутники Земли.

Целями ИНТЕЛСАТ являются коммерческое проектирование, сооружение, эксплуатация и техническое обслуживание глобальной системы международной спутниковой связи.

Литература

Василевская Э. Г. Правовой статус природных ресурсов Луны и планет. М., 1978.

Верещетин В. С. Международное космическое право и внутригосударственное право: проблемы взаимосвязи // Сов. государство и право. 1981. № 12.

Верещетин В. С. Международное сотрудничество в космосе: правовые вопросы. М., 1977.

Каменецкая Е. П. Космос и международные организации: международно-правовые проблемы. М., 1980.

Колосов Ю. М., Сташевский С. Г. Борьба за мирный космос: Правовые вопросы. М., 1984.

Международное космическое право / Отв. ред. А. С. Пирадов. М., 1985.

Постышев В. М. Концепция общего наследия человечества применительно к Луне и ее природным ресурсам // Сов. ежегодник международного права. 1987. М., 1988.

Правовые проблемы полетов человека в космос // Отв. ред. В. С. Верещетин. М., 1986.

Рудев А. И. Международно-правовой статус космических станций. М., 1982.

Глава 24

Правовой режим Антарктики

§ 1. Антарктика как международная территория

Антарктика как пространство с особым международно-правовым режимом — это район южнее 60-й параллели южной широты, включающий материк Антарктида, шельфовые ледники и прилегающие воды. Режим этого района регулируется Договором об Антарктике от 1 декабря 1959 г:

Договор об Антарктике не признает суверенитета какого-либо государства в каком-либо районе Антарктики. Вместе с тем договор не отрицает территориальных претензий; он их "заморозил". Пока Договор находится в силе, никакие действия или деятельность не образуют основы для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет в Антарктике и не создают никаких прав суверенитета в Антарктике; новые претензии не заявляются (ст. IV).

Любая страна, независимо от ее участия в Договоре, вправе проводить исследовательские работы в Антарктике. Правительства, организации и граждане всех стран осуществляют на этом континенте научные исследования на равных основаниях. Координация такой деятельности осуществляется Специальным комитетом координации научных исследований, в Антарктике (СКАР).

§ 2. Регламентация деятельности в Антарктике

"Антарктика, согласно ст. 1 Договора, используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие, как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия". Однако Договор не препятствует использованию военного персонала или оснащения для научных исследований или для любых других мирных целей.

Международно-правовой режим природных ресурсов включает режим живых ресурсов и режим минеральных ресурсов.

Согласно Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., любой их промысел проводится в соответствии с принципами: а) предотвращения сокращения численности любой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают их устойчивое положение; б) поддержания экологических взаимосвязей между вылавливаемыми и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов; в) предотвращения изменений в морской экосистеме, которые являются принципиально неотвратимыми на протяжении двух или трех десятилетий. Для осуществления целей и принципов Конвенции из ее участников учреждается Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики.

Конвенция о сохранении тюленей в Антарктике 1972 г. обязывает не забивать и не отлавливать в этом районе определенные виды тюленей, за исключением строго оговоренных в Конвенции случаев.

Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. обусловила соответствующую деятельность государств вынесением заключений, оценивающих возможное воздействие освоения на антарктическую окружающую среду, на региональный и глобальный климат и констатирующих достаточный уровень технологии и процедур обеспечения безопасности.

Оператор (государство, орган или учреждение государства, юридическое лицо, совместное предприятие этих субъектов), проводящий освоение минеральных ресурсов, предпринимает все необходимые меры для предотвращения нанесения ущерба окружающей среде, а в случае нанесения такого несет материальную ответственность.

Однако конвенционные меры в дальнейшем были признаны недостаточными. В Мадриде 4 октября 1991 г. был подписан Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, ратифицированный от имени РФ 24 мая 1997 г. Его участники характеризуют Антарктику как природный заповедник, предназначенный для мира и науки. Протокол (ст. 7) запрещает в Антарктике любую деятельность в отношении минеральных ресурсов, за исключением научных исследований. Следовательно, действие Конвенции как бы заморожено на срок действия Протокола (50 лет). Запрет ст. 7 продолжится до разработки нового режима в отношении освоения минеральных ресурсов с учетом приемлемости такой деятельности в интересах всех государств.

В компетенцию периодически созываемых консультативных совещаний входит обмен информацией, взаимные консультации, разработка рекомендаций правительствам стран-участниц принять меры, содействующие реализации принципов и целей договора, включая меры относительно; 1) использования Антарктики только в мирных целях; 2) содействия научным исследованиям в Антарктике; 3) содействия научному сотрудничеству в Антарктике; 4) содействия осуществлению инспекций;

) вопросов, касающихся осуществления юрисдикции; 6) охраны и сохранения живых ресурсов Антарктики. Рекомендации подлежат утверждению всеми странами участницами Договора. Вступившие в силу рекомендации являются составной частью международно-правового режима Антарктики.

Статья V Договора запрещает проведение в Антарктике ядерных взрывов и удаление в этом районе радиоактивных материалов. Первое Консультативное совещание государств участников Договора рекомендовало правительствам своих стран обмениваться информацией относительно применения ядерного оборудования и техники в указанном районе.

Каждое государство – участник Консультативных совещаний имеет право назначать неограниченное число наблюдателей, которые должны быть гражданами государств, их назначающих. Любой наблюдатель имеет полную свободу доступа во все районы Антарктики в любое время.

Территория этого континента, а также станции, установки и оборудование в его пределах, морские и воздушные суда в пунктах разгрузки и догрузки снаряжения, материалов или персонала всегда открыты для инспекции. Наблюдение с воздуха может проводиться во всякое время над любым районом Антарктики. О результатах контроля наблюдатели составляют доклады, которые направляются государствам – участникам консультативных совещаний.

Государства обязаны заблаговременно информировать друг друга о всех экспедициях на этот континент, совершаемых их судами или гражданами, а также о всех экспедициях, организуемых на их территории или направляющихся с их территории, о всех станциях в Антарктике, занимаемых их гражданами, о любом военном персонале или оснащении, предназначенном для отправления в Антарктику.

Наблюдатели и научный персонал, а также сопровождающий их персонал находятся в Антарктике под юрисдикцией того государства, гражданами которого они являются.

Литература

Голицын В. В. Антарктика: международно-правовой режим. М, 1983.

Голицын В. В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989.

Савин О. Г. Морские живые ресурсы Антарктики: опыт конвенционного регулирования, сохранения и использования // Сов. ежегодник международного права. 1981. М., 1982.

Глава 25

Международное право окружающей среды

§ 1. Понятие, источники

Международное право окружающей среды – это совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения по поводу охраны природной среды, ее рационального использования и воспроизводства, регламентирующих сотрудничество государств в этой сфере в целях обеспечения благоприятной для жизни человечества экосистемы. К этой отрасли применяется и иное наименование – международное экологическое право.

Охрана окружающей среды – одна из тех глобальных проблем человечества, которые не могут быть решены обособленными усилиями государств и неизбежно требуют международного сотрудничества, совместных согласованных действий государств и международных организаций на локальном, региональном и мировом уровнях.

Особенно остро проблема обозначилась во второй половине XX в. в связи с научно-технической революцией, бурным развитием новых технологий, появлением и распространением новых видов вооружений, способных повлечь масштабные вредные последствия или даже уничтожить все живое на Земле. Развитие человеческой цивилизации нередко сопровождается бесконтрольным вмешательством в природные процессы, нарушением экосистем. Возникла опасность экологической катастрофы.

Все это послужило толчком к быстрому развитию правового регулирования охраны природной среды, причем качественный скачок приходится именно на вторую половину столетия. На рубеже XIX – XX вв. появились первые договоры по охране природы. На рубеже XX – XXI вв. существует весьма обширный массив норм международного права по защите природной среды.

Государства обладают суверенитетом над природными ресурсами в пределах своей территории. Принцип неотъемлемого суверенитета был отражен в ряде международных документов, в частности, в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН "Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами" 1962 г., в принятой на Стокгольмской конференции 1972 г. по проблемам окружающей человека среды Декларации об окружающей среде: "Государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды".

Государства должны рационально использовать природные ресурсы, учитывая их потенциальные возможности, необходимость воспроизводства, не допуская необратимых негативных последствий. Государства не должны изменять естественные природные условия на своей территории, если это оказывает вредное воздействие на природу других государств. Данное требование является конкретизацией общего принципа права:

"Пользуйся так своим, чтобы не вредить другому". Применительно к международному праву окружающей среды принцип был сформулирован в Стокгольмской декларации 1972 г.: "Государства несут ответственность за то, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции". Он выражен также в международных договорах, в частности, в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г., в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.

Государства несут международную ответственность за экологический ущерб. Воплощением такой ответственности стали арбитражные и судебные решения по межгосударственным спорам об ущербе в результате загрязнения.

В международном праве закреплены также такие положения, как свобода исследования окружающей среды, содействие международному природоохранному сотрудничеству, оценка трансграничных экологических последствий, обмен информацией и взаимные консультации.

На этапе становления данной отрасли широко применялись обычные нормы. В настоящее время право окружающей среды становится преимущественно договорным. В зависимости от предмета (объекта) регулирования выделяются договоры по охране океана, земной атмосферы, околоземного и космического пространства, животного и растительного мира, по экологическим аспектам военной деятельности. Среди универсальных договоров можно назвать Международную конвенцию по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г., Конвенцию по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц, 1971 г., Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., рамочную Конвенцию ООН об изменении климата 1992 г.

Действуют многочисленные региональные (локальные) договоры, в их числе Конвенция о сохранении запасов анадромных видов рыб в северной части Тихого океана 1992 г., Конвенция о защите Черного моря от загрязнения 1992 г., Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря 1974 г., Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., а также первый такого рода договор в рамках СНГ

Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды 1992 г.

Закключаются договоры двустороннего характера. Отметим, в частности, соглашения Российской Федерации с Канадой, Китайской Народной Республикой, Монголией о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (несколько подобных соглашений были заключены в период существования СССР с Болгарией, ФРГ, Польшей, Францией и другими странами), договоры СССР с США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях 1989 г., с Японией о некоторых вопросах сотрудничества в области промысла морских живых ресурсов 1998 г., соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместных действиях по минимизации и преодолению последствий чернобыльской катастрофы.

Взаимодействие международного и национального права в сфере охраны окружающей среды складывается в Российской Федерации по следующим направлениям. Во-первых, в Законе "Об охране окружающей природной среды" 1991 г. закреплены _ принципы международного сотрудничества РФ в данной сфере (ст. 92), которые соответствуют принципам международного права окружающей среды. Во-вторых, в ряде законов имеются отсылки к международным договорам РФ, что свидетельствует о совместном применении национальных и международных норм. Принятый 22 марта 1995 г. Федеральный закон "О животном мире" неоднократно ссылается на нормы международного права, имея в виду, в частности, их приоритет в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания (ст. 12), а также их особую роль применительно к объектам животного мира и исключительной экономической зоны (ст. 3 и 4). В-третьих, на федеральном уровне принимаются специальные акты о порядке реализации договоров. Один из новейших примеров – постановление Правительства РФ от 18 декабря 1997 г "Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике", который устанавливает условия деятельности российских юридических и физических лиц в районе действия Договора и порядок выдачи соответствующих разрешений, возлагает на Федеральную службу России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды функции по обеспечению координации и организации работы по выполнению обязательств, вытекающих из Протокола.

§ 2. Формы сотрудничества

Выделяются две формы сотрудничества государств по охране окружающей среды – нормативная (договорная) и организационная.

Договорная заключается в разработке и принятии договоров по различным аспектам проблемы.

Организационная форма реализуется в проведении международных конференций на межгосударственном уровне, а также в создании и деятельности международных организаций

В 1972 г в Стокгольме состоялась созванная по решению Генеральной Ассамблеи ООН Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды. Основным решением конференции стала Декларация принципов – своеобразный свод правил, которыми должны руководствоваться государства и организации при осуществлении действий, так или иначе влияющих на природу. Еще одно важное ее решение – рекомендация Генеральной Ассамблее учредить Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП), которая была создана и фактически стала международной организацией

Как начало качественно нового этапа в развитии сотрудничества по природоохране оценивается Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г в Рио-де-Жанейро, принявшая основополагающие документы. Декларацию Рио об окружающей среде и развитии, которая развивает стокгольмскую Декларацию 1972 г, и Повестку дня XXI века – свод рекомендаций государствам и организациям по обеспечению устойчивого экологического развития в новом столетии.

Проблемой охраны окружающей среды повседневно занимается большое число постоянных структур международных организаций общей и специальной компетенции, универсальных и региональных, межправительственных и неправительственных.

Ведущая роль принадлежит Организации Объединенных Наций и прежде всего двум ее главным органам – Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету. В эту сферу вовлечены и некоторые специализированные учреждения ООН Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) занимается проблемой загрязнения атмосферного воздуха, Международная морская организация (ИМО) – вопросами охраны морской среды, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО)

вопросами охраны земель, лесов, вод, флоры и фауны, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) разрабатывает стандарты охраны среды от авиационного шума, ЮНЕСКО осуществляет программы международных научных исследований.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) наряду с основной деятельностью по обеспечению мирного использования атома выполняет программу защиты человека и окружающей среды от радиации.

Едва ли не единственным специальным механизмом, обладающим признаками международной организации, по координации сотрудничества в сфере охраны окружающей среды является упоминавшаяся ЮНЕП. Она обладает специальной компетенцией, т. е. в отличие от вышеназванных организаций и органов целиком сосредоточена на данной проблеме. В структуру ЮНЕП входят Совет управляющих (главный руководящий орган), Секретариат во главе с директором-исполнителем и Фонд окружающей среды.

Среди неправительственных организаций важнейшее место принадлежит Международному союзу охраны природы и природных ресурсов (МСОП), хотя число неправительственных организаций достаточно велико. Членами МСОП являются государства и общественные организации. Союз разрабатывает международные программы, созывает совещания и конференции, подготавливает проекты конвенций и рекомендаций.

На региональном уровне наиболее заметную роль играют ОБСЕ, Северный Совет, ЕС, ЕЭК ООН. Обозначилось данное направление и в деятельности СНГ, в рамках которого созданы Межгосударственный экологический совет (МЭС) и Межгосударственный экологический фонд.

§ 3. Охрана планетарной среды и космического пространства

Загрязнение воздуха, выброс в атмосферу тепла и токсичных веществ в больших количествах может принести непоправимый ущерб экологическим системам. Загрязнители нередко переносятся в атмосфере на значительные расстояния и могут причинить вред другим государствам. Поэтому государства заинтересованы в охране атмосферы Земли совместными усилиями. Данная проблема обсуждалась на широкой основе на Стокгольмской конференции 1972 г. Большое внимание уделено ей в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

По инициативе нашей страны в 1977 г. была заключена Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Ее главная задача – предотвращение вредного искусственного влияния на климат, природу с целью причинения вреда другим государствам (погодная война или экоцид). Такое воздействие может вызвать сильные дожди, град, засуху, наводнение, другие бедствия. Государства-участники обязались не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, не помогать, не поощрять и не побуждать к таким действиям.

В Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. государства выразили решимость охранять человека и окружающую среду от загрязнения воздуха, проводить консультации, обмен информацией, мониторинг, разрабатывать политику и стратегию борьбы с вредными выбросами. В 1985 г. был принят Протокол к Конвенции о сокращении выбросов серы, а в 1988 г. – об ограничении выбросов оксидов азота.

Особую угрозу представляет загрязнение атмосферы радиоактивными выбросами в результате аварий на АЭС и других объектах. Она довольно ощутимо дала о себе знать в чернобыльской трагедии. В 1986 г. в Вене были заключены две конвенции: об оперативном оповещении о ядерной аварии и о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации.

С охраной атмосферы тесно связаны и меры по предотвращению загрязнения космоса в результате опасных экспериментов, ядерных и иных взрывов. Московский договор 1963 г. запрещает испытание ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой. По Договору о космосе 1967 г. ...государства-участники "осуществляют изучение и исследование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, таким образом, чтобы избегать их вредного загрязнения".

Деятельность в космическом пространстве способствует изменению физических условий околоземного пространства, истощению озонового слоя, что опасно для живых организмов, проникновению жесткого солнечного излучения. В 1985 г. принята Конвенция об охране озонового слоя, а в 1987 г. – Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, в 1992 г. – рамочная Конвенция ООН об изменении климата, которая направлена на стабилизацию концентраций парниковых газов на определенном уровне, чтобы не допустить "парникового эффекта" и грозящих в связи с ним климатических изменений.

§ 4. Охрана морской среды

Международно-правовая охрана морской среды направлена прежде всего на предотвращение ее загрязнения нефтью, нефтепродуктами, радиоактивными отходами.

Женевские конвенции по морскому праву 1958 г. и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. налагают на государства обязанность охранять морскую среду обитания. Последняя Конвенция, в частности, содержит часть XII, специально посвященную защите и сохранению морской среды.

Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. запрещает слив нефти и смеси с судов и танкеров, обязывает государства-члены оборудовать порты установками по приему остатков нефти с судов.

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. выделяет три группы веществ: для сброса которых требуется предварительное специальное разрешение; предварительное общее разрешение; сброс которых вообще запрещен. Приложение 1 называет среди последних, в частности, хлорорганические соединения, ртуть, кадмий, устойчивые пластмассы, нефть и ее смеси, радиоактивные материалы, материалы для биологической и химической войны.

Конвенция по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 г. предписывает запрет на сброс любых веществ, включая нефть и ядовитые вещества, сточные воды и мусор со всех типов судов, за исключением военных кораблей и тех, что используются на государственной некоммерческой службе. Прибрежные государства имеют право инспектировать иностранные суда и осуществлять судебное преследование нарушителей. Установлены единые международные стандарты по предотвращению загрязнения. Ряд районов имеет особенно жесткий режим, где сброс опасных веществ полностью категорически запрещен (Черное, Средиземное, Красное моря; Персидский, Оманский заливы).

Для борьбы с загрязнением значительных морских районов принимаются особые меры вмешательства. В 1969 г. принята Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, а в 1973 г. – Протокол о вмешательстве относительно иных веществ, чем нефть. Стороны могут принимать в открытом море такие меры, которые могут оказаться необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной угрозы их побережью. Прибрежное государство имеет право на применение принудительных мер по ликвидации аварий, а в случае реальной угрозы загрязнения побережья – даже потопить судно.

Вопросы возмещения ущерба регулируются Конвенцией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г., а также последующей Конвенцией 1971 г., предусматривающей создание международного фонда для компенсации ущерба за загрязнение.

§ 5. Охрана животного и растительного мира

Международно-правовое сотрудничество государств в защите флоры и фауны связано в первую очередь с исчезающими и редкими видами, с мигрирующими видами животных, с охраной природы в конкретных регионах. Это – наиболее быстро развивающаяся сфера природоохраны.

Выделяется ряд конкретных направлений сотрудничества в данной сфере, каждое из которых включает группу договоров:

регулирование рыболовства и промысла морских ресурсов (Международная конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г., Конвенция о рыболовстве в водах Дуная 1958 г., Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и проливах 1973 г., Конвенция об охране живых ресурсов юго-восточной части Атлантического океана 1969 г., Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., Конвенция о сохранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной, части Берингова моря (Вашингтон, 1994 г.) и др.); охрана растительного мира (Международная конвенция об Охране растений 1951 г., Соглашение о сотрудничестве в применении карантина растений и их охране от вредителей и болезней 1959 г., Международное соглашение по тропической древесине 1983 г., Международная конвенция по охране новых растений 1961 г., пересмотрена в 1991 г., и др.); защита конкретных видов (Международная конвенция о сохранении атлантического тунца 1980 г., Конвенция, об охране атлантических тюленей 1972 г., Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Соглашение об охране малых китов Балтийского и Северного морей 1992 г., Протокол между Правительством РФ и Правительством КНР об охране тигра 1997 г. и др.); охрана мест обитания (Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, 1971 г., двусторонние конвенции об охране перелетных птиц и среды их обитания, Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о заповеднике "Озеро Ханка" 1996 г.); защита редких и мигрирующих видов (Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 г., Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных 1979 г.).

Литература

- Виноградов С. В. Международное право и охрана атмосферы. М., 1987.
- Кириленко В. П., Сидорченко В.Ф. Мореплавание и предотвращение загрязнения Мирового океана (международно-правовые аспекты). М., 1985.
- Колбасов О. С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982.
- Нестеренко Е. А. К вопросу о кодификации и прогрессивном развитии международного права в области защиты окружающей среды // Сов. ежегодник международного права. 1983. М., 1984.
- Сперанская Л. В. Международно-правовая ответственность государств за загрязнение Мирового океана. М., 1984.
- Сперанская Л. В., Третьякова К: В. Международное право окружающей среды. М., 1995.
- Тимошенко А. С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Глава 26

Международное экономическое право

§ 1. Понятие, источники

Международное экономическое право принято характеризовать как совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и иными субъектами в области экономического сотрудничества.

Эта область охватывает широкий спектр взаимосвязей торговых, производственных, научно-технических, транспортных, валютно-финансовых, таможенных и т. д. Международные экономические отношения реализуются в форме: купли-продажи товаров и услуг (экспортно-импортных операций), подрядных работ, оказания технической помощи, перевозки пассажиров и грузов, предоставления кредитов (займов) либо их получения из иностранных источников (внешние заимствования), решения вопросов таможенной политики.

В международном экономическом праве сложились подотрасли, охватывающие конкретные направления сотрудничества, международное торговое право, международное промышленное право, международное транспортное право, международное таможенное право, международное валютно-финансовое право, международное право интеллектуальной собственности и др. (некоторые из них иногда обозначаются как отрасли).

Существенная специфическая черта международных экономических отношений — это участие в них различных по своей природе субъектов. В зависимости от субъектного состава можно выделить следующие разновидности: 1) межгосударственные универсального или локального, в том числе двустороннего, характера; 2) между государствами и международными организациями (органами); 3) между государствами и юридическими и физическими лицами, принадлежащими к иностранным государствам; 4) между государствами и международными (транснациональными) хозяйственными объединениями; 5) между юридическими и физическими лицами различных государств.

Неоднородность отношений и их участников порождает специфику применяемых методов и средств правового регулирования, свидетельствующих о переплетении в этой области международного публичного и международного частного права, о взаимодействии международно-правовых и внутригосударственных норм. Именно посредством международного регулирования экономического сотрудничества государства воздействуют на гражданско-правовые отношения с иностранным (международным) элементом. С этим связаны многочисленные ссылки в национальном гражданском, хозяйственном, таможенном и ином законодательстве на международные договоры (например, ст. 7 Гражданского кодекса РФ, ст. 5, 6 Закона "Об иностранных - инвестициях в РСФСР" от 4 июля 1991 г., ст. 3, 10, 11, 16, 18 Федерального закона "О железнодорожном транспорте" от 25 августа 1995 г., ст. 4, 6, 20, 21 и др. Таможенного кодекса РФ).

Важнейшим фактором, определяющим содержание международного экономического права, являются интеграционные процессы на двух уровнях – глобальном (всемирном) и региональном (локальном).

Существенную роль в интеграционном сотрудничестве играют международные организации и органы, среди которых наиболее влиятельными являются Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС), Всемирная торговая организация (ВТО), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР). На региональном и межрегиональном уровнях следует отметить Европейский Союз, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Содружество Независимых Государств (СНГ), а также региональные экономические комиссии ООН.

Источники международного экономического права столь же многообразны, как и регулируемые ими отношения. В число универсальных документов входят учредительные акты соответствующих международных организаций, Генеральное соглашение о тарифах и торговле 1947 г., Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г., Конвенция об исковой давности в международной купле-продаже товаров 1974 г., Конвенция ООН о морской перевозке грузов 1978 г., различные соглашения по сырьевым товарам. Большой вклад в формирование международного экономического права вносят двусторонние договоры. Наиболее распространенными являются договоры о международно-правовом режиме экономических связей, договоры, регулирующие движение товаров, услуг, капиталов через государственные границы, платежные, инвестиционные, кредитные и иные соглашения. Дальнейшее расширение и углубление межгосударственного сотрудничества порождает новые, более сложные, комбинированные виды экономических договоров.

В числе основополагающих факторов, определяющих взаимоотношения государств в экономической сфере лежит установление вида правового режима, применяемого к конкретному государству, его юридическим и физическим лицам.

Выделяют следующие режимы.

Режим наибольшего благоприятствования* означает обязательство государства предоставлять (как правило, на основе взаимности) другому государству – участнику соглашения преимущества и привилегии, которые им предоставлены или могут быть предоставлены в будущем любому третьему государству. Область применения данного режима определяется договором и может охватывать как всю сферу экономических взаимосвязей, так и отдельные виды отношений. Из режима наибольшего благоприятствования допускаются определенные изъятия в отношении таможенных союзов, свободных таможенных зон, интеграционных объединений, развивающихся стран и приграничной торговли.

* Применительно к сфере внешнеэкономических отношений этот термин имеет самостоятельное значение, отличное от проблемы режима наибольшего благоприятствования при характеристике статуса иностранных граждан (см. § 7 гл. 15).

Преференциальный режим означает предоставление льгот в сфере торговли, таможенных платежей, как правило, в отношении развивающихся стран либо в рамках экономического или таможенного союза.

Национальный режим предусматривает уравнивание в определенных правах иностранных юридических и физических лиц с собственными юридическими и физическими лицами государства. Обычно это касается вопросов гражданской правоспособности, судебной защиты и т. п.

Специальный режим, устанавливаемый государствами в сфере экономического сотрудничества, означает введение каких-либо особых прав для иностранных юридических и физических лиц. Данный режим используется государствами при регулировании таких вопросов, как повышенная защита иностранных инвестиций, предоставление таможенных и налоговых льгот представительствам иностранных государств и сотрудникам этих представительств при приобретении и ввозе некоторых товаров.

Одна из особенностей международного экономического права состоит в активном участии в регулировании актов международных организаций и конференций. В числе многочисленных \ резолюций ООН Хартия экономических прав и обязанностей государств, Декларация о новом международном экономическом порядке 1974 г., резолюция Генеральной Ассамблеи ООН "Объединение и прогрессивное развитие принципов и норм международного права, касающихся правовых аспектов нового экономического порядка" 1979 г.

Конкретные формы и методы правового регулирования рассматриваются далее на примерах двух подотраслей международного торгового права и международного таможенного права.

§ 2. Сотрудничество в области торговли

Торговые отношения — это важнейшая сфера экономического сотрудничества государств. Основным источником международного торгового права являются торговые договоры, которые определяют международно-правовые принципы и условия торговли между странами. Торговые договоры, именуемые также договорами о торговле и мореплавании, о торгово-экономическом сотрудничестве и т. п., устанавливают правовой режим (обычно режим наибольшего благоприятствования), который стороны предоставляют друг другу. Предоставление режима наибольшего благоприятствования обычно касается таможенного обложения и оформления, налогообложения, а также правил, касающихся продажи, покупки, транспортировки, распределения и использования импортируемых товаров на внутреннем рынке. Договоры содержат также положения о поощрении торговли между организациями и предприятиями сторон, о порядке взаиморасчетов, о приоритетных направлениях сотрудничества, об открытии представительств, об условиях ввода определенных ограничений в сфере торговли.

Торговые договоры относятся к категории рамочных соглашений.

В соответствии с ними заключаются соглашения о товарообороте (контингентные соглашения), в которых стороны согласовывают определенные контингенты предназначаемых для поставок товаров, т. е. их наименования и количественные характеристики, определяют взаимоприемлемые условия и обязательства.

Распространены товарные соглашения, ориентированные на достижение оптимального соотношения между спросом и предложением. К ним относятся многосторонние соглашения по натуральному каучуку, сахару, какао, тропической древесине и др.

В числе многосторонних соглашений особое место принадлежит Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ) 1947 г., представляющему собой своего рода кодекс правил разрешения государствами внешнеторговых проблем. К числу основных положений ГАТТ относится взаимное предоставление сторонами Соглашения режима наибольшего благоприятствования в безусловной форме, т. е. всякая таможенно-тарифная льгота, предоставляемая одной из участниц другой стране-участнице, автоматически распространяется на все другие страны-участницы ГАТТ.

Одновременно ГАТТ предусматривает применение национального режима в отношении транзита, антидемпинговых пошлин, таможенных формальностей. Условия ГАТТ предусматривают отказ от использования количественных ограничений.

На базе данного Соглашения сложился механизм, обладающий чертами международной организации. Основной формой деятельности ГАТТ является проведение тарифных конференций и консультаций, именуемых "раундами", по вопросам снижения таможенных тарифов и других препятствий в торговле. В рамках "Уругвайского раунда" в 1994 г. было принято Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации (ВТО). Данное Соглашение предусматривает трансформацию ГАТТ в ВТО.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) действует в качестве постоянного органа Генеральной Ассамблеи ООН с целью поощрения международной торговли между странами, находящимися на разных уровнях социально-экономического развития, имеет систему органов со штаб-квартирой в Женеве.

В рамках ООН функционирует также Комиссия по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), ведающая вопросами прогрессивного развития и унификации правовых норм в таких сферах, как международная купля-продажа товаров, международные платежи, международный коммерческий арбитраж*, морское торговое судоходство. Ею разработаны некоторые названные выше конвенции, в том числе Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г., регулирующая заключение договоров и обязательства продавца и покупателя, возникающие из договоров купли-продажи товаров между сторонами, коммерческие предприятия которых находятся в разных государствах. Определены средства правовой защиты в случае нарушения договора продавцом либо покупателем.

* Комиссией разработан типовой закон, в согласии с которым в Российской Федерации 7 июля 1993 г. принят Закон "О международном коммерческом арбитраже", применяемый главным образом к ситуациям, когда место арбитража находится на территории РФ.

В Российской Федерации с 13 октября 1995 г. действует Федеральный закон "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности".

§ 3. Таможенное сотрудничество

Нормы международного таможенного права содержатся как в торговых договорах, так и в специальных соглашениях по таможенным вопросам. Эти соглашения включают: а) определение общих направлений таможенного сотрудничества; б) установление единых правил таможенного оформления и унификации таможенных документов; в) регламентацию видов, форм и методов таможенного контроля; г) согласование перечней запрещенных для ввоза или вывоза товаров; д) унификацию таможенных льгот; е) регламентацию взаимоотношений между таможенными органами, включая вопросы оказания правовой помощи.

В 1953 году европейскими странами был создан Совет таможенного сотрудничества (в настоящее время Всемирная таможенная организация), в работе которого сегодня принимают участие около 120 стран. В задачи данной организации входит: изучение вопросов, касающихся сотрудничества по таможенным делам, подготовка проектов конвенций, разработка рекомендаций, толкование конвенций, касающихся таможенных вопросов, обмен информацией о таможенном регулировании и процедурах и т. п.

В настоящее время для России особенно актуальны проблемы таможенных отношений со странами СНГ. Здесь уже создан определенный правовой фундамент сотрудничества. Начало правовому регулированию взаимоотношений на межгосударственном уровне положило Соглашение о принципах таможенной политики 1992 г. Впоследствии был заключен целый ряд договоров по различным аспектам взаимодействия в данной сфере: Соглашение о создании зоны свободной торговли, Соглашение о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах, Соглашение о сотрудничестве таможенных служб по вопросам задерживания и возврата незаконно вывозимых и ввозимых культурных ценностей и др. В 1995 г. между Россией, Беларусью и Казахстаном заключено Соглашение о Таможенном союзе, к которому в 1996 г. присоединилась Киргизия. Формирование Таможенного союза преследует цель создания единой таможенной территории и однотипного механизма регулирования экономики, базирующегося на унифицированном законодательстве.

Литература

Алфеева Ю. В. Средства и способы урегулирования международных экономических споров // Российский юридический журнал. 1997. № 3.

Ашавский Б. М. К вопросу о международном экономическом праве // Сов. ежегодник международного права, 1984. М., 1986.

Богуславский М. М. Международное экономическое право. М., 1985.

Бувайлик Г. Е. Правовое регулирование международных экономических отношений. Киев, 1977.

Вельяминов Г. М. Основы международного экономического права. М., 1994.

Международное торговое право: Некоторые вопросы теории и практики. Сб. статей. М., 1979.

Малинин С. А., Магомедова А. И. О "праве ГАТТ" // Правоведение. 1995. № 1.

Розенберг М. Г. Международная купля-продажа товаров. М., 1995.

Ушаков Н. А. Режим наибольшего благоприятствования в международных отношениях. М., 1995.

Шатров В. П. Международное экономическое право. М., 1990.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Раздел I Основные понятия и общие институты международного права 8

Глава 1

Понятие международного права, предмет регулирования 8

§ 1. Понятие международного права 8

§ 2. Предмет регулирования 8

§ 3. Международное право как особая правовая система 11

§ 4. Основные черты современного международного
права.....13

§ 5. Система международного права 15

§ 6. Международно-правовая терминология 16

Литература 18

Глава 2 20

Возникновение и развитие международного права 20

§ 1. Древний мир 20

§ 2. От падения Римской империи до Вестфальского мира 21

§ 3. От Вестфальского мира до Гаагских конференций мира 24

§ 4. От Гаагских конференций мира к созданию ООН и формированию современного международного права 28

Литература 31

Глава 3

Субъекты международного права 32

§ 1. Понятие и виды субъектов международного права 32

§ 2. Международная правосубъектность 34

§ 3. Государства — основные субъекты международного права 36

§ 4. Постоянно-нейтральное государство 37

§ 5. Признание государств 39

§ 6. Правопреемство государств 41

§ 7. Федеративные государства как субъекты международного права 46

§ 8. Российская Федерация как субъект международного права 47

§ 9. Участие субъектов Российской Федерации в международных отношениях 50

§ 10. Государствоподобные образования 53

§ 11. Международная правосубъектность народов (наций) 54

§ 12. Правосубъектность международных организаций 55

§ 13. Международно-правовой статус индивидов 56

Литература 57

Глава 4

Нормы международного права 59

§ 1. Понятие норм международного права 59

§ 2. Создание норм международного права 59

§ 3. Виды норм международного права 60

§ 4. Иерархия норм международного права 63

§ 5. Кодификация международного права 65

Литература 66

Глава 5

Источники международного права 68

§ 1. Понятие и виды 68

§ 2. Международный договор — основной источник международного права 70

§ 3. Международный обычай 71

§ 4. Акты международных конференций 72

§ 5. Акты международных организаций 73

Литература 75

Глава 6

Основные принципы международного права 76

§ 1. Суверенное равенство государств, 76

§ 2. Невмешательство во внутренние дела 77

§ 3. Равноправие и самоопределение народов 77

§ 4. Неприменение силы или угрозы силой 78

§ 5. Мирное урегулирование споров 79

§ 6. Нерушимость границ 80

§ 7. Территориальная целостность государств 80

§ 8. Уважение прав человека и основных свобод 81

§ 9. Сотрудничество государств 82

§ 10. Добросовестное выполнение международных обязательств 83

Литература 84

Глава 7

Международно-правовая ответственность 85

§ 1. Понятие международно-правовой ответственности 85

§ 2. Основания международно-правовой ответственности 85

§ 3. Признаки международного правонарушения 88

§ 4. Виды международных правонарушений 89

§ 5. Отграничение правонарушений от смежных деяний 90

§ 6. Обстоятельства, освобождающие от международно-правовой ответственности 91

§ 7. Ответственность за правомерную деятельность 92

§ 8. Виды и формы международно-правовой ответственности 93

§ 9. Осуществление ответственности 94

Литература 96

Глава 8

Международное право и внутригосударственное право 98

§ 1. Международное право и внутригосударственное право как взаимосогласованные и взаимодействующие правовые системы 98

§ 2. Функции международного права во внутригосударственной сфере 99

§ 3. Международное право как фактор совершенствования национального законодательства 102

§ 4. Взаимодействие международных договоров и национального законодательства в правоприменительном процессе 105

Литература 110

Глава 9

Реализация норм международного права 111

§ 1. Понятие и формы реализации норм международного права 111

§ 2. Содержание процесса реализации норм 111

§ 3. Международный конвенционный механизм реализации 113

§ 4. Международный институционный механизм реализации 117

§ 5. Внутригосударственный нормативный механизм реализации 122

§ 6. Внутригосударственный 124

организационно-правовой механизм реализации международного права 124

Литература 126

Глава 10

Международное право и международное правосудие 128

§ 1. Международные судебные учреждения 128

§ 2. Международный Суд ООН 129

§ 3. Арбитражный (третейский) суд 132

§ 4. Международный трибунал по морскому праву 133

§ 5. Европейский Суд (Суд Европейского Союза) 134

§ 6. Экономический суд СНГ 136

§ 8. Международные трибуналы 139

Литература 142

Глава 11

Международное право в деятельности судов, прокуратуры, правоохранительных органов исполнительной власти 143

§ 1. Международные договоры Российской Федерации как правовая основа деятельности судов, прокуратуры, правоохранительных органов исполнительной власти 143

§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации и международное право 146

§ 3. Применение международно-правовых норм Верховным Судом Российской Федерации и судами общей юрисдикции 152

§ 4. Применение международно-правовых норм Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и другими арбитражными судами 156

§ 5. Международно-правовые нормы в деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации 158

§ 6. Международно-правовые нормы в деятельности Министерства юстиции Российской Федерации 160

§ 7. Международно-правовые нормы в деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации 162

§ 8. Международно-правовые нормы в деятельности Государственного таможенного комитета Российской Федерации 164

Литература 166

Раздел II Отрасли международного права 168

Глава 12

Право международных договоров 168

§ 1. Понятие, источники 168

§ 2. Стороны в международном договоре	168
§ 3. Заключение международных договоров.....	170
§ 4. Опубликование и регистрация договоров	176
§ 5. Действие договора во времени и пространстве	176
§ 6. Договоры и третьи государства	177
§ 7. Толкование договоров	178
§ 8. Недействительность договоров	179
§ 9. Прекращение и приостановление действия договоров	179
Литература	181
Глава 13	
Право внешних сношений	183
§ 1. Понятие, источники	183
§ 2. Органы внешних сношений	184
§ 3. Дипломатические представительства:	185
порядок создания, функции	185
§ 4. Дипломатические привилегии и иммунитеты	186
§ 5. Консульские учреждения	189

§ 6. Торговые представительства 191

§ 7. Постоянные представительства при международных организациях 192

§ 8. Специальные миссии 192

§ 9. Международные конференции 192

Литература 195

Глава 14

Право международных организаций 196

§ 1. Понятие, источники 196

§ 2. Виды международных организаций 197

§ 3. Юридическая природа международной организации 198

§ 4. Организация Объединенных Наций: 199

Устав, цели и принципы, членство 199

§ 5. Система органов ООН 204

§ 6. Специализированные учреждения ООН 209

§ 7. Региональные международные организации (общая характеристика) 210

§ 8. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе 211

§ 9. Европейский Союз 213

§ 10. Совет Европы 215

§ 11. Содружество Независимых Государств 217

Литература 221

Глава 15

Международное гуманитарное право 223

§ 1. Понятие 223

§ 2. Источники 224

§ 3. Международные стандарты прав и свобод человека 226

§ 4. Международные механизмы обеспечения и защиты прав человека 230

§ 5. Международное гуманитарное право в условиях вооруженных конфликтов 234

§ 6. Гражданство и международное право 235

§ 7. Статус иностранных граждан и международное право 240

§ 8. Статус беженцев и вынужденных переселенцев 242

§ 9. Право убежища 243

Литература 244

Глава 16

Правовая помощь и иные формы правового сотрудничества 246

§ 1. Понятие, источники 246

§ 2. Общие вопросы правовой помощи 247

§ 3. Правовая помощь по гражданским и семейным делам 248

§ 4. Правовая помощь по уголовным дела 249

§ 5. Правовое сотрудничество в области образования 253

§ 6. Правовое сотрудничество в области труда, налогообложения и социального обеспечения 256

Литература 259

Глава 17

Международное уголовное право 260

§ 1. Понятие 260

§ 2. Источники 262

§ 3. Международные преступления , и преступления международного характера 264

§ 4. Обязательства государств в соответствии с международными конвенциями 267

§ 5. Международный организационно-правовой механизм сотрудничества в

борьбе с преступностью 268

Литература 270

Глава 18

Право международной безопасности 271

§ 1. Понятие, источники 271

§ 2. Роль международного права в предотвращении войны 272

§ 3. Коллективная безопасность 273

§ 4. Разоружение и ограничение вооружений 277

§ 5. Меры укрепления доверия, международный контроль 280

Литература 282

Глава 19

Вооруженные конфликты и международное право 283

§ 1. Понятие, источники 283

§ 2. Начало войны и его правовые последствия 284

§ 3. Участники вооруженного конфликта 285

§ 4. Запрещение или ограничение определенных средств и методов ведения войны 286

§ 5. Защита раненых, больных и военнопленных 287

§ 6. Правовой режим военной оккупации 288

§ 7. Защита культурных ценностей 289

§ 8. Окончание войны и его правовые последствия 289

Литература 291

Глава 20

Территория и международное право 292

§ 1. Классификация территорий (пространств) по их правовому режиму 292

§ 2. Государственная территория 292

§ 3. Государственные границы 294

§ 4. Международные реки 299

§ 5. Международные каналы 300

Литература 301

Глава 21

Международное морское право 302

§ 1. Понятие, источники 302

§ 2. Внутренние морские воды 303

§ 3. Территориальное море 305

§ 4. Прилежащая зона 307

§ 5. Международные проливы 308

§ 6. Исключительная экономическая зона 309

§ 7. Континентальный шельф 311

§ 8. Открытое море 314

§ 9. Морское дно за пределами национальной юрисдикции 317

Литература 318

Глава 22

Международное воздушное право 320

§ 1. Понятие, источники 320

§ 2. Правовое регулирование международных полетов над государственной территорией 322

§ 3. Правовое регулирование полетов в международном воздушном пространстве 323

§ 4. Коммерческие права в международных воздушных сообщениях 324

Литература 325

Глава 23

Международное космическое право 326

§ 1. Понятие, источники 326

§ 2. Правовой режим космического пространства и небесных тел 327

§ 3. Правовой режим космических объектов 329

§ 4. Космические экипажи 331

§ 5. Правовые формы сотрудничества государств в космосе 331

Литература 332

Глава 24

Правовой режим Антарктики 334

§ 1. Антарктика как международная территория 334

§ 2. Регламентация деятельности в Антарктике 334

Литература 335

Глава 25

Международное право окружающей среды 336

§ 1. Понятие, источники 336

§ 2. Формы сотрудничества 337

§ 3. Охрана планетарной среды и космического пространства 338

§ 4. Охрана морской среды 339

§ 5. Охрана животного и растительного мира 340

Литература 341

Глава 26

Международное экономическое право 342

§ 1. Понятие, источники 342

§ 2. Сотрудничество в области торговли 344

§ 3. Таможенное сотрудничество 345

Литература 345