

КУРС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В семи томах

Редакционная коллегия:

**В. Н. Кудрявцев (главный редактор),
В. С. Верещетин и Г. И. Тункин (заместители главного редактора),
А. И. Иойрыш, И. И. Лукашук, А. П. Мовчан,
Р. А. Мюллерсон, Ю. М. Рыбаков, Е. Т. Усенко,
Н. А. Ушаков, Н. Б. Крылов (ответственный секретарь)**



Москва «Наука» 1990

АКАДЕМИЯ НАУК СССР

Институт государства и права

КУРС МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Том 3

Основные институты международного права

Ответственный редактор тома

Н. А. Ушаков



Москва «Наука» 1990

ББК 67.91
К93

Авторы 3 тома:

М. М. Аваков, М. М. Богуславский (гл. 4),
В. А. Вадапалас (§ 6 гл. 6),
В. А. Василенко (§ 1—5, 7 гл. 5, § 7—9 гл. 6),
Б. М. Клименко (§ 1—3, 5 гл. 1),
П. М. Курис (§ 1—5 гл. 6), Н. А. Ушаков (§ 4 гл. 1),
Д. И. Фельдман (гл. 3), С. В. Черниченко (гл. 2),
М. Л. Энтин (§ 6 гл. 5)

Рецензенты тома:

кандидат юридических наук Р. А. К а л а м к а р я н
доктор юридических наук, профессор М. И. Л а з а р е в

К93 Курс международного права. В 7 т. Т. 3. Основные институты международного права.— М.: Наука, 1990.— 260 с.

ISBN 5—02—012942—9.

В 3 томе Курса международного права исследуются основные институты современного международного права: территория, мирное население, признание, правопреемство, разрешение международных споров, ответственность. Анализируется нормативный материал, документы Комиссии международного права ООН.

Для юристов, преподавателей и студентов высших юридических учебных заведений, сотрудников системы МИД СССР, международных и внешнеэкономических организаций, научных работников.

К 1207000000—103 подписное
042(02)—90

ББК 67.91

ISBN 5—02—012942—9

© Издательство «Наука», 1990

ТЕРРИТОРИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

§ 1. Виды территории по международному праву

В широком смысле под территорией в международном праве понимаются различные пространства земного шара с его сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством, а также космическое пространство и находящиеся в нем небесные тела. По основным видам правового режима вся территория подразделяется на три типа: 1) государственная территория; 2) территории с международным режимом; 3) территории со смешанным режимом.

Значение территории в международных отношениях весьма велико, поскольку она является не просто пространством, а средой обитания и материальной базой существования каждого государства в отдельности и человечества в целом. С древних времен различные компоненты территории использовались народами для получения тех или иных благ. Первоначально это касалось территорий, на которых расселялись народы и образовывались государства. Постоянные войны за захват, раздел и передел территорий наполняли всю историю человечества. Все это вызвало к жизни нормы международного права, регулирующие отношения государств по поводу территорий. Развитие цивилизации привело

¹ Подробнее см.: *Незабитовский В. А.* Собрание сочинений. Киев, 1884; *Шалланд Л.* Юридическая природа территориального верховенства. СПб., 1903; *Ладыженский А. М.* Юридическая природа территориального верховенства // Вестн. МГУ. 1948. № 10. С. 35—47; *Оппенгейм Л.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1949. Т. 1, п/т. 2. С. 26—27; *Международное право.* М.: Госюриздат, 1951. С. 260; *Барсегов Ю. Г.* Территория в международном праве. М.: Госюриздат, 1958; *Фердросс А.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 233—240; *Ушаков Н. А.* Суверенитет в современном международном праве. М.: Изд-во ИМО, 1963; *Карташкин В. А.* Территориальные проблемы развивающихся стран. М.: Междунар. отношения, 1965; *Клименко Б. М.* Государственная территория. М.: Междунар. отношения, 1974; *Броунли Я.* Международное право. М.: Прогресс, 1977. Кн. 1. С. 173—175; *Буткевич В. Г.* Вопросы государственной территории в законодательстве РСФСР первых лет Советской власти // Проблемы правоведения. Киев, 1978. Вып. 37; *Hill N.* Claims to territory in international law and relations. L., 1945; *Kelsen H.* Principles of international law. N. Y., 1952; *Klafkowski A.* Cessia terytoryalnaa traktat pokoju natle granicy Odra — Nysa Luzycka // Przegl. zachodni. 1957. Stycz.-lut. S. 1—51; *Schwarzenberger G.* Title to territory: response to a challenge // Amer. J. Intern. Law 1957. Vol. 51. N 2. P. 308—324; *Simonides J.* Znaczenie i istota prawna terytorium panstwowego // Ruch praw., econ. i sociol. 1970. N 1.

к интенсивному использованию пространств, находящихся за пределами национальных территорий: открытого моря, воздушного пространства, Антарктики, Арктики и, наконец, космоса. Освоение этих пространств привело к появлению норм, образующих международно-правовой режим территорий, находящихся в общем пользовании всех государств и народов. Процесс развития этих норм и становления новых продолжается и сейчас.

Государственной является такая территория, которая находится под суверенитетом определенного государства, т. е. принадлежит государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство. Принадлежность государству и его верховенство — два основных признака государственной территории, которые, как правило, сосуществуют. Некоторые временные исключения возможны в случаях военной оккупации и международно-правовой аренды территории.

Территориальное верховенство — это полная и исключительная власть государства в пределах своей территории. Каждое государство в силу своего суверенитета устанавливает определенный правопорядок в пределах своей территории и использует эту территорию, включая ее различные материальные компоненты, согласно своим законам и правилам. Однако использование государством своей территории не является юридически неограниченным, так же как не абсолютно понятие государственного суверенитета. Тенденция развития современного международного права, его принципов и норм, касающихся государственной территории, свидетельствует о том, что каждое государство свободно в использовании своей территории только до тех пор, пока этим не наносится ущерб другим государствам.

К территориям с международным режимом относятся лежащие за пределами государственной территории земные пространства, которые не принадлежат кому-либо в отдельности, а находятся в общем пользовании всех государств и правовой режим которых определяется международным правом. Это прежде всего открытое море, воздушное пространство над ним и морское дно за пределами континентального шельфа.

Открытое море — это обширные пространства Мирового океана, на которые не распространяется суверенитет какого-либо государства и которые находятся в общем пользовании всех государств и народов в целях судоходства, рыболовства и т. д. Международно-правовой режим открытого моря определяется конвенционными и обычными международно-правовыми нормами, регулирующими отношения государств по поводу открытого моря и устанавливающими правила его использования. В последние годы большая часть этих норм и правил была сведена в единую Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Кроме того, в нее были включены вновь разработанные принципы и нормы. Принципы и нормы этой конвенции касаются таких вопросов, как территориальное море и прилежащая зона, проливы, используемые для международного судоходства, морские воды архипелагов,

экономическая зона, континентальный шельф, открытое море, сохранение живых ресурсов, режим островов, замкнутые и полузамкнутые моря, право государств на доступ к морю, район глубоководного морского дна, защита и сохранение морской среды, морские научные исследования, разработка и передача морской технологии, урегулирование международных морских споров. Таким образом, использование открытого моря и его глубоководного дна подчиняется международно-правовым принципам и нормам. При этом каждое государство должно учитывать заинтересованность других государств в аналогичном использовании открытого моря и его глубоководного дна.

Международно-правовой режим арктических районов имеет некоторые особенности, обусловленные особыми климатическими условиями Северного Ледовитого океана и особыми интересами прибрежных государств в северных водах. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. предусматривает право прибрежных государств принимать законы и правила по защите морской среды от загрязнения с судов в покрытых льдом районах в пределах их экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов большую часть года создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды может нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его (ст. 234).

В прилегающих к побережью СССР северных морских водах действует указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 ноября 1984 г. «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР». Советский Союз постоянно и систематически проводит изучение и освоение прилегающих к нему арктических морских районов вплоть до Северного полюса. В арктических морях создан Северный морской путь, судоходство по которому имеет большое значение для Советского Союза. При Министерстве морского флота СССР действует Администрация Северного морского пути.

В 20-х годах был решен международный вопрос о принадлежности островов и архипелагов в арктических водах. В связи с этим Канада в 1921 г. объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части подпадают под суверенитет Канады. Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 апреля 1926 г. объявило территорией СССР все земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане между побережьем СССР, Северным полюсом и меридианами $32^{\circ} 04' 35''$ восточной и $168^{\circ} 49' 30''$ западной долготы, кроме архипелага Шпицберген.

К территориям со смешанным режимом относятся континентальный шельф и экономическая зона. Эти районы не находятся под суверенитетом государств и не входят в состав государственных территорий, но каждое прибрежное государство имеет определенные суверенные права на разведку и разработку природных ресурсов прилегающих к нему континентального шельфа и экономической зоны, а также на охрану природной среды этих рай-

онов. Объем этих прав определяется международным правом, в частности Конвенцией о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. В пределах этих прав каждое государство издает свои законы и правила, регулирующие упомянутые виды деятельности. В остальном на континентальном шельфе и в экономической зоне действуют принципы и нормы международного морского права.

На континентальном шельфе прибрежное государство осуществляет свои суверенные права, которые являются исключительными. Это означает, что никто другой не имеет права осуществлять аналогичную деятельность на этом шельфе без согласия прибрежного государства. С другой стороны, согласно принципам и нормам международного морского права, все государства, а не только прибрежные, имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе. Подобные действия требуют определенного согласования с прибрежным государством, чтобы не нарушались его суверенные права.

В экономической зоне прибрежное государство имеет суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения всех природных ресурсов, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра, а также некоторые другие права и обязанности. В отличие от континентального шельфа права прибрежного государства на живые ресурсы экономической зоны не являются исключительными, поскольку если прибрежное государство не имеет возможности выловить допустимое количество данного ресурса, то оно должно предоставлять другим государствам возможность доступа к остатку допустимого улова. Вместе с тем в экономической зоне действуют принципы и нормы, относящиеся к режиму открытого моря. Так, в этой зоне все государства пользуются свободой судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования открытого моря. При этом должны учитываться суверенные права прибрежных государств в экономической зоне, а также принятые в соответствии с этими правами их законы и правила.

Особый международно-правовой режим установлен в Антарктике по договору 1959 г. Согласно этому договору, ни одна часть Антарктики не находится под суверенитетом какого-либо государства, она используется исключительно в мирных целях и открыта для научных исследований всех стран. Вместе с тем договор 1959 г. не отменил территориальных притязаний некоторых государств в Антарктике, а только заморозил их. Кроме того, государства — участники Консультативного совещания по Антарктике несут основную ответственность за поддержание установленного договором 1959 г. режима. Согласно Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1982 г. добыча

морских живых ресурсов Антарктики открыта для всех государств. Международно-правовой режим разведки и разработки минеральных ресурсов определяется Конвенцией по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики от 2 июня 1988 г.

Космическое пространство находится за пределами земных территорий, и его правовой режим определяется принципами и нормами международного права. Оно не подлежит национальному присвоению каким бы то ни было образом, в частности путем провозглашения суверенитета или оккупации, и открыто для исследования и использования всеми государствами без какой-либо дискриминации, на основе равенства и при свободном доступе во все районы небесных тел. Эти и другие положения зафиксированы в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г., являющемся важнейшим источником международного космического права.

§ 2. Состав и юридическая природа государственной территории

В состав государственной территории входят суша и воды с находящимися под ними недрами и лежащее над сушей и водами воздушное пространство. Состав государственной территории СССР определяется Законом о государственной границе СССР 1982 г. как суша, воды, недра и воздушное пространство, пределы которых определены государственной границей СССР.

Сухопутной территорией является вся суша в пределах границ государства. Водную территорию составляют внутренние (национальные) воды и территориальные воды (территориальное море). К внутренним водам СССР Закон о государственной границе СССР относит: 1) морские воды, расположенные в сторону берега от прямых исходных линий, принятых для отчета ширины территориальных вод; 2) воды портов СССР; 3) воды заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат СССР, если ширина каждого из них не превышает 24 морских миль; 4) воды заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов, исторически принадлежащие СССР; 5) воды рек, озер и иных водоемов, берега которых принадлежат СССР. К территориальным водам СССР относятся прибрежные морские воды шириной 12 морских миль. Находящиеся под сухопутной и водной территорией государства недра также входят в состав его территории без каких-либо ограничений по глубине. Воздушную территорию государства составляет все воздушное пространство, находящееся в пределах его сухопутных и водных границ. Высотный предел воздушной территории практически не устанавливается. В различных странах высказываются различные мнения о том, на какой высоте должна проходить верхняя граница воздушной территории, отмежевывающей ее от космического пространства. В со-

ветской доктрине международного права существует точка зрения, что эта граница должна проходить на высоте примерно 100—110 км. Боковой границей воздушной территории и недр СССР, согласно Закону о государственной границе СССР, является вертикальная поверхность, проведенная через сухопутные и водные границы СССР.

В теории международного права довольно часто ставился и обсуждался вопрос о том, что представляет собой государственная территория с точки зрения международного права, какова юридическая, а точнее, международно-правовая природа государственной территории. В советской теории по этому вопросу высказывались различные точки зрения. А. М. Ладыженский отмечал, что для Советского государства территория является пространственным пределом власти и объектом властвования, поскольку государство не только осуществляет власть над людьми, но и руководит непосредственно промышленностью и сельским хозяйством, а в международных отношениях проявляет себя как собственник территории². В. Н. Дурденевский полагал, что «советская территория есть пространственный предел действия власти Советского государства; но вместе с тем она есть объект социалистической собственности и материальная база социалистического хозяйствования»³. Положение о том, что в СССР территория — объект социалистической собственности, было подвергнуто критике Ю. Г. Барсеговым и Н. А. Ушаковым на том основании, что объектом социалистической собственности в СССР является не территория в международно-правовом понимании, а земля, недра, воды, леса и т. д. и что с точки зрения международного права территории всех стран — и социалистических, и капиталистических — должны рассматриваться одинаково⁴. Ю. Г. Барсегов считает, что государственная территория — это пространственный предел власти и объект властвования, но при этом государство властвует над территорией и так или иначе владеет ею от имени всего народа⁵. Аналогичную точку зрения высказал Н. А. Ушаков: государственная территория — это не только пространство, но и «объект публичных правомочий государства», поскольку государство распоряжается своей территорией, делит ее на административно-территориальные единицы и т. п.⁶

В каждом из этих высказываний содержится два элемента определения юридической природы государственной территории: 1) пространственный предел осуществления власти государства; 2) объект властвования и собственность в международных отношениях, либо объект социалистической собственности и материальная база социалистического хозяйствования, либо объект властвования от имени народа и объект публичных правомочий государ-

² См.: *Ладыженский А. М.* Указ. соч. С. 42.

³ *Международное право.* С. 260.

⁴ См.: *Барсегов Ю. Г.* Указ. соч. С. 63—64; *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 109.

⁵ См.: *Барсегов Ю. Г.* Указ. соч. С. 56—65.

⁶ См.: *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 105.

ства. В каждом из этих вариантов содержится частица истины, и каждое из них так или иначе касается территории как материальной среды, хотя и по-разному. Несомненно, государственная территория — это пространство осуществления суверенной власти государства, его территориального верховенства, но это также природная материальная база, окружающая среда со всеми ее компонентами, которая принадлежит данному государству.

В пределах своей территории государство осуществляет свое верховенство, которое называется территориальным и является составной частью суверенитета государства. Верховенство государства означает, что его власть — высшая власть по отношению ко всем лицам и организациям, находящимся в пределах его территории, и что на территории одного государства исключается деятельность публичной власти другого государства. Высшая власть в пределах территории государства осуществляется системой государственных органов в сфере законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Вся законодательная, исполнительная и судебная власть государства распространяется как на собственных граждан и организации, так и на иностранных граждан и организации, а также на лиц без гражданства, находящихся в пределах территории данного государства.

Территориальное верховенство государства не исключает, поскольку государство на это согласно, некоторых изъятий из действия законодательства по отношению к определенной категории иностранных лиц на всей государственной территории или в отношении иностранцев в определенных районах государственной территории. Такое согласие государства может быть выражено в его законах или в заключенных им международных договорах. К числу международных договоров, которые определенным образом исключают применение советского законодательства к иностранным гражданам, относится Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Ограничения в осуществлении юрисдикции государства на своей территории могут касаться определенных районов, например территориальных вод.

Территориальное верховенство государства не исключает действия на его территории с его согласия иностранного законодательства. Такое согласие может быть выражено во внутреннем законе или в международном договоре. Международный договор может установить действие иностранного закона в отношении определенных лиц или в определенном районе. Например, по договору между СССР и Финляндией от 27 сентября 1962 г. о передаче Финляндии в аренду советской части Сайменского канала и острова Малый Высоцкий дела о правонарушениях, совершенных на арендуемых территориях гражданами Финляндии в отношении финляндских физических и юридических лиц, или в отношении физических и юридических лиц третьих стран, или гражданами третьих стран в отношении финляндских физических и юридических лиц и не затрагивающих интересы СССР и его суверенитет, передаются советскими органами власти на рассмотрение и реше-

ние финляндских органов власти на территории Финляндии. Вместе с тем Финляндии предоставлено право регулировать по своим законам многие взаимоотношения между финляндскими гражданами и учреждениями на арендуемых советских территориях.

Территориальное верховенство выражается также в том, что в пределах своей территории государство может применять все соответствующие закону средства властного принуждения к своим гражданам и иностранцам, если международным договором не установлено иное. Но если действие законов одного государства может распространяться за пределы его территории, в частности на своих граждан, находящихся на иностранной территории, то применение средств властного принуждения ограничено лишь собственной территорией. Никакое государство не вправе применять свои средства властного принуждения на территории иностранного государства. Это общее правило, но, как и многие другие правила, оно имеет исключения. Однако их очень мало. Они допускаются только на основании международного договора между заинтересованными государствами. Такие исключения обычно содержатся в соглашениях о правовом статусе вооруженных сил на иностранных территориях.

Территориальное верховенство государства включает в себя, естественно, и юрисдикцию государства, т. е. права его судебных и административных органов в соответствии со своей компетенцией рассматривать и разрешать все дела на данной территории. Однако понятие территориального верховенства гораздо шире понятия юрисдикции, поскольку оно выражает всю полноту государственной власти во всех ее конституционных формах. Кроме того, в то время как полная и исключительная власть государства ограничена пределами его территории, юрисдикция государства в ряде случаев распространяется за пределы его территории.

Согласно международному праву, юрисдикция государства распространяется на лица, сооружения, установки и транспортные средства, находящиеся в морских водах за пределами его территориальных вод и, следовательно, вне пределов его территории. Прибрежное государство, осуществляя над своим континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов, имеет исключительную юрисдикцию над находящимися в районе этого шельфа искусственными островами, установками и сооружениями. Точно такую же юрисдикцию прибрежное государство имеет в отношении искусственных островов, сооружений и установок, находящихся в его экономической морской зоне. Свою юрисдикцию государство осуществляет в отношении морских судов, плавающих под его флагом в открытом море, а также над своими воздушными судами, находящимися в не принадлежащем какому-либо государству воздушном пространстве, а в некоторых случаях и на иностранной территории. Государство осуществляет также свою юрисдикцию над запущенным им в космическое пространство объектом и его экипажем.

Это правило установлено в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г.

В ряде других случаев юрисдикция государства также распространяется за пределы его территории. По договору об Антарктике 1959 г. наблюдатели и научный персонал, которыми обмениваются между собой экспедиции и станции в Антарктике, а также сопровождающий их персонал находятся под юрисдикцией того государства, гражданами которого они являются.

В силу международных соглашений юрисдикция одного государства может распространяться на его граждан, находящихся на территории другого государства. Так, юрисдикция государства в определенных случаях распространяется на лиц, входящих в состав его вооруженных сил, размещенных на территории иностранного государства.

Государственная территория — это не только пространство, в котором осуществляется верховная власть данного государства, но и природная среда, включающая в себя все природные компоненты, в том числе природные ресурсы, которые используются в промышленности и сельском хозяйстве, в обычной повседневной деятельности человека. Все это составляет материальное содержание государственной территории и с точки зрения международного права юридически принадлежит тому государству, в пределах границ которого находится. Согласно современному международному праву, никто не вправе насильственно лишать государство принадлежащей ему территории и соответственно природных ресурсов. Об этом свидетельствуют принципы целостности государственной территории, неприкосновенности и нерушимости государственных границ.

Государственная территория, в частности земля с ее недрами, не может использоваться иностранными государствами, юридическими и физическими лицами в промышленных целях без согласия территориального суверена. Например, без такого согласия незаконны добыча полезных ископаемых на иностранной территории или рыболовство в иностранных территориальных водах. Государство в силу своего суверенитета самостоятельно решает вопрос о допуске иностранных лиц к эксплуатации ресурсов. Одна из юридических форм выдачи разрешения на такую эксплуатацию — концессионные соглашения между территориальным сувереном и иностранными юридическими или физическими лицами. Условия концессионного соглашения определяются территориальным сувереном в соответствии с его законодательством. Все эти положения неоднократно подтверждались в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН относительно суверенитета государств над их природными ресурсами.

Иностранные государства и лица должны уважать юридическую принадлежность природных ресурсов территориальному суверену и его право регулировать использование этих ресурсов по своему усмотрению. Об обязанности уважать эти суверенные пра-

ва государств неоднократно говорилось в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН. Так, резолюция 626(VII) рекомендовала всем государствам «воздерживаться от действий, прямых или косвенных, имеющих целью препятствовать осуществлению суверенных прав того или иного государства в отношении его естественных богатств». А в резолюции 1803(XVII) отмечалось, что «нарушение права народов и наций на суверенитет над их природными богатствами и ресурсами противоречит духу и принципам Устава Организации Объединенных Наций и препятствует развитию международного сотрудничества и поддержанию мира».

Говоря о том, что территория принадлежит тому государству, в пределах границ которого она находится, следует иметь в виду, что речь идет о международных отношениях, регулируемых международным правом. В плане этих отношений под государством как субъектом этих отношений понимаются политическая организация власти и население данной страны⁷. Именно этому субъекту международного права принадлежит его территория. Причем имеется в виду не просто фактическая, а юридическая принадлежность территории. Из этого исходят международные соглашения СССР с сопредельными странами по пограничным вопросам. Особенно ярко проблема юридической принадлежности проявляется в территориальном споре, где спор идет о юридической принадлежности территории, а не о фактическом владении ею. Юридический характер принадлежности государственной территории вообще отрицать невозможно, ибо это означало бы отрицание самого права и обосновывало бы фактический захват территории, что как раз и запрещено международным правом.

Высшие органы государственной власти и управления, выступающие в международных отношениях от имени своего государства, имеют высшие полномочия на распоряжение территорией в международных отношениях. Эти полномочия законны и действительны лишь тогда, когда они соответствуют конституционным установлениям страны. Органы государственной власти и управления обычно могут осуществлять передачу или обмен небольшими участками территории, сдавать их для определенных видов пользования иностранным государствам, например в аренду. Эти действия осуществляются по международному договору между государствами, который, как правило, подлежит ратификации. При международно-правовой аренде государственной территории права пользования или владения участком территории передаются государству-арендатору, но арендованный участок продолжает

⁷ *Задорожный Г. П.* Мирное сосуществование и международное право. М.: Междунар. отношения, 1964. С. 543; *Моджорян Л. А.* Основные права и обязанности государств. М.: Юрид. лит., 1965. С. 133; *Захарова Н. В.* Влияние социальной революции на силу международного договора. М.: Наука, 1966. С. 85; *Бобров Р. Л.* Основные проблемы теории международного права. М.: Междунар. отношения, 1968. С. 62; *Курс международного права.* М.: Междунар. отношения, 1966. С. 158; *Теория государства и права.* Л., 1968. Т. 1. С. 39.

оставаться государственной территорией государства-арендодателя. По Договору от 27 сентября 1962 г. Советский Союз предоставил Финляндии в пользование на основе аренды советскую часть Сайменского канала для эксплуатации и перевозок по нему. Этот договор существует более 25 лет и положительно оценивается обеими сторонами. В соглашениях концессионного типа, когда государство сдает в эксплуатацию иностранной фирме на определенных условиях участок земли, например для эксплуатации природных ресурсов, оно наделяет ограниченными правами владения или пользования иностранное юридическое или физическое лицо, а за собой оставляет право распоряжения данным участком в соответствии со своим законодательством. Это означает возможность и правомерность ликвидации всякого иностранного владения или пользования. Так, по Соглашению между Государственным комитетом по рыбному хозяйству СССР и Всеяпонской ассоциацией рыбопромышленников от 10 июня 1963 г. японским рыбакам было предоставлено право заниматься промыслом морской капусты в районе острова Сигнальный на определенных условиях и за определенную плату.

В связи с тем что характер юридической принадлежности территории государству весьма многопланов и полностью покрывает различные виды юридической принадлежности вообще (владение, пользование, распоряжение и собственность), в советской международно-правовой литературе была высказана точка зрения, что эту юридическую принадлежность можно считать международно-правовой собственностью государства как субъекта международного права, поскольку она существует в сфере международных отношений и регулируется международным правом и, кроме того, является собственностью особого рода, нетождественной гражданско-правовой собственности. Ее особенности обусловлены существенным отличием международного права от права внутреннего⁸. Как известно, международное право создается его субъектами — государствами и нет никакого надгосударственного органа, который мог бы диктовать свою волю государствам. Отсюда следует, что все свои территориальные вопросы субъекты международного права решают самостоятельно в рамках общепризнанных принципов и норм международного права. Не может быть предписания сверху, лишаящего государство его территории или каким-либо образом ограничивающего права государства в отношении его территории⁹.

В то же время международное право не оставляет территориальные вопросы на полное и безграничное усмотрение государства, а определенным образом регулирует принадлежность территории и изменение этой принадлежности. В советской доктрине общепризнано, что государство только тогда по праву владеет своей территорией, когда ее население добровольно входит в состав

⁸ См.: *Клименко Б. М.* Государственная территория. С. 25.

⁹ См.: Там же. С. 26.

данного государства¹⁰. Это положение основано на общепризнанном принципе самоопределения народов и наций. Небольшие участки территории могут передаваться по договору между соответствующими государствами. К каждому из этих способов предъявляются свои требования, несоблюдение которых может вести к значительным осложнениям международных отношений, или даже к недействительности изменения принадлежности территории, или к территориальному спору.

В теории международного права XVII—XIX вв. широко обсуждался вопрос о юридической природе государственной территории, что не было случайным. Для этого периода характерно начало консолидации государственной территории и четкого определения границ. Все это происходило во время бурного развития капитализма и существенно отличалось от того, что было в период феодализма и монархизма, когда владения феодала или монарха не имели определенных очертаний и такой же неопределенный характер имело содержание их властных полномочий в пределах их владений. В ту эпоху юридическим основанием власти в пределах определенных территорий служило право собственности феодала или монарха на землю и, таким образом, собственность на землю и власть в ее пределах были неразделимы. Буржуазные революции покончили с таким положением — власть сосредоточилась в высших государственных органах и была отделена от собственности на землю. В этих условиях и встал вопрос: что же считать территорией государства? Вопрос отнюдь не абстрактный, поскольку его решение было прямо связано с практическим вопросом — географическими пределами власти государства, а в конечном счете и с территориальной экспансией капитализма.

Первым ответом на этот вопрос явилась «теория объекта», согласно которой государство как публично-правовое единство реализует свое публично-вещное право собственности на свою территорию, т. е. территория является объектом «публично-вещного» права собственности государства. По сравнению с феодальными взглядами эта теория изменила содержание основных понятий. Место феодала или монарха заняло «публично-правовое единство», под которым понималась буржуазная государственная машина, а прежняя собственность на владения, носившая частно-правовой характер, была заменена публично-вещным правом собственности буржуазного государства. Считалось также, что это публично-вещное право собственности государства входит в качестве составной части в его территориальное верховенство.

Нетрудно заметить, что в старые феодально-монархические формы было втиснуто новое, буржуазное содержание. Естественно, что такая смешанная конструкция не могла существовать

¹⁰ См.: Барсегов Ю. Г. Указ. соч. С. 89; Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 112; Старушенко Г. Б. Нация и государство в освобождающихся странах. М.: Междунар. отношения, 1967. С. 115; Курс международного права: В 6 т. М.: Наука, 1967. Т. 3. С. 127.

долго и на смену ей пришла «пространственная теория», согласно которой территорией государства считалось пространство, в котором оно осуществляет свою власть. Согласно мнению представителей этой теории, власть государства распространяется непосредственно на население, а не на территорию, ибо правоотношения возможны только между людьми по поводу или относительно вещи, а не между человеком и вещью¹¹. Отсюда следовало, что территорией государства может быть такой район земного шара, где оно осуществляет свою власть. Эта теория полностью игнорировала вопрос о юридической принадлежности территории. Она отражала капиталистическую идеологию безудержных захватов в те времена, когда война не была запрещена международным правом, а завоевание было обычным способом приобретения территории. Суть состояла в одном — там, где государство устанавливало свою власть, там и его территория. Именно на этой основе и происходили различные колониальные захваты, раздел и передел мира.

В начале нынешнего века эта теория стала подвергаться модернизации и место «пространственной теории» заняла «теория компетенции», но суть ее во многом осталась прежней. Наиболее видным представителем этой теории явился Г. Кельсен, по мнению которого территория государства — это сфера его пространственной компетенции¹², «пространство, в пределах которого, согласно общему международному праву, органы, определенные национальным юридическим порядком, уполномочены осуществлять этот порядок»¹³. Понятие государственных границ у Г. Кельсена весьма расплывчато, поскольку он считает, что границы государства определяются по принципу эффективности: «исключительная валидитарность национального юридического порядка распространяется, согласно международному праву, настолько далеко, насколько этот порядок твердо устанавливается»¹⁴.

Таким образом, «теория компетенции» недалеко ушла от «пространственной теории» и сохранила основной ее порок — георетическую основу территориальной экспансии. С точки зрения сегодняшнего дня обе теории обладали еще тремя крупнейшими пороками: во-первых, они не давали твердого правового основания для обладания определенной территорией, поскольку каждый завоеватель мог устанавливать свою власть; во-вторых, они не давали никакого представления о правовой защите государственной территории и ее границ; в-третьих, из сферы между-

¹¹ См.: *Незабитовский В. А.* Указ. соч. С. 105; *Блюнчли И. К.* Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса. М., 1877. С. 187–189; *Fricer C.* Vom Staatsgebiete. Tübingen, 1867.

¹² *Kelsen H.* Théorie générale du droit international public // *Rec. cours.* T. 42. P. 216.

¹³ *Kelsen H.* Principles of international law. P. 208.

¹⁴ *Ibid.* P. 213.

народно-правового регулирования выпадало материальное содержание пространства: земля, воды, недра, ресурсы и т. п. Поэтому ни «пространственная теория», ни «теория компетенции» не отвечают общепризнанным принципам современного международного права.

В зарубежных курсах международного права встречается также упоминание о том, что государственная территория является не только ареной власти государства, но и его международной собственностью¹⁵. Эта точка зрения ближе к реальности, чем две уже рассмотренные, однако в буржуазной интерпретации она таит в себе их пороки.

§ 3. Государственные границы¹⁶

Государственные границы определяют пределы государственной территории, и в этом их основное назначение. Государственной границей СССР, как установлено в Законе о государственной границе СССР 1982 г., является линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории СССР — суши, вод, недр, воздушного пространства.

Значение границ государства состоит прежде всего в том, что они обозначают пределы принадлежащей ему территории со всеми ее ресурсами, являющимися материальным условием существования всякого общества. Государственные границы определяют также пределы территориального верховенства государства, т. е. полной и исключительной его власти в пределах своей территории, власти, обеспеченной всеми средствами принуждения, предусмотренными законодательством. Четкое разграничение принадлежащих государству ресурсов и пределов его верховной власти имеет существенное значение для предотвращения конфликтов между государствами и развития мирного сотрудничества. Безопасность государственных границ во многом обеспечивает

¹⁵ См., напр.: *Оппенгейм Л.* Указ. соч. Т. 1, п/т. 2. С. 26; *Брунли Я.* Указ. соч. Кн. 1. С. 175.

¹⁶ Подробнее см.: *Пашуканис Е.* Государственные границы // *Энциклопедия государства и права.* М., 1925—1926. С. 737—738; *Клименко Б. М.* Государственные границы — проблемы мира. М.: Междунар. отношения, 1964; *Он же.* Мирное решение территориальных споров. М.: Междунар. отношения, 1982; *Смоленский П.* Дипломатия и границы. М.: Междунар. отношения, 1965; *Клименко Б. М., Порк А. А.* Территория и граница СССР. М.: Междунар. отношения, 1985; *Boggs S. W.* International boundaries. A study of boundary functions and problems. N. Y., 1940; *Reeves J. S.* International boundaries // *Amer. J. Intern. Law.* 1944. Vol. 38. N 4; *Wyman W., Kroeber C.* The frontier in perspective. Madison, 1957; *International regulations of frontier disputes.* N. Y., 1970; *Cuckwurach A.* The settlement of boundary disputes in international law. N. Y. 1967; *Bielecki T.* Graice państwowe w systemie prawa państwa socjalistycznego. W-wa, 1972; *Tyranowski J.* Ustanowienie granicy państwowej w swetle prawa miedzynarodowego // *Przegl. zachodni.* 1973. N 5/6; *Sharma S.* International boundary disputes and international law. Bombay, 1976; *Prescott J.* Boundaries and frontiers. L., 1979; *African boundaries: A legal and diplomatic encyclopedia.* L., 1979.

безопасность самого государства и его территории. Государства всегда решительно выступали против любых попыток изменить их границы без явного на то их согласия. Подобные действия в прошлом зачастую приводили к войнам, являлись целью агрессии. Современное международное право запрещает насильственное изменение государственных границ и всякие насильственные посягательства на них.

Различают сухопутные, водные и воздушные границы государственной территории. Сухопутные границы устанавливаются на основании договоров между сопредельными государствами и согласно этим договорам обозначаются на местности. Как правило, границы проводятся с учетом географических особенностей местности (горы, реки и т. п.). Границы могут проводиться также по прямой линии от одной точки до другой и могут совпадать с параллелями и меридианами.

Водные границы подразделяются на речные, озерные, границы других водоемов и морские. Границы по рекам устанавливаются по договоренности между сопредельными государствами. Чаще всего они проводятся по тальвегу — линии наибольших глубин судоходной реки, посередине главного фарватера или посередине несудоходной реки; на озерах и иных водоемах — по прямой линии, соединяющей выходы границы к берегам озера или иного водоема.

Морскими границами государства являются внешние пределы его территориальных вод или линия размежевания территориальных вод смежных или противоположащих государств. Внешние пределы территориальных вод устанавливаются законодательством прибрежного государства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. установила, что каждое государство имеет право устанавливать ширину своих территориальных вод до предела, не превышающего 12 морских миль. Закон о государственной границе СССР устанавливает территориальные воды СССР шириной 12 морских миль.

Граница территориальных вод при размежевании между противоположащими или смежными государствами устанавливается по соглашению между ними. При этом действует ряд международных правил, в частности правило о том, что ни то ни другое государство не имеет права, если только между ними не заключено соглашение об ином, распространять свои территориальные воды за серединную линию, проведенную таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод каждого из них. Однако это правило не применяется, если в силу исторически сложившихся правовых оснований или иных особых обстоятельств необходимо провести иное разграничение. Соответственно Закон о государственной границе СССР устанавливает, что в отдельных случаях ширина территориальных вод СССР, иная, чем 12 морских миль, может устанавливаться меж-

дународными договорами СССР, а при отсутствии договоров — в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Границы государственной территории не всегда имели тот вид четких линий, какими они являются сегодня, да и принципы их установления были иными. История становления государственных границ уходит в далекое прошлое. В древности соседние страны разделялись такими естественными и труднопроходимыми преградами, как леса, реки, пустыни, болота, горы и т. п. Граница как линия размежевания территорий соседних государств не проводилась. Первым известным случаем фиксации границы было установление во II в. колонны между Пелопоннесом и Аттикой. В Римской империи четко разграничивалась только земельная собственность — провинции внутри самой империи¹⁷. Внешними границами Древнего Рима служили обычно полосы ничейной земли, пустыни и степи.

Позже, с образованием феодальных государств, границы между ними стали выявляться более четко. Границы-зоны постепенно уступают место границам-линиям. Первым известным международным договором, который установил пограничную линию, был Пиренейский договор между Францией и Испанией 1659 г., который гласил: «Пиренейские горы, издавна отделявшие галлов от испанцев, образуют и впредь разделение двух королевств (Франции и Испании)... Для того чтобы согласовать указанное разделение, обе стороны назначают комиссаров, которые, действуя совместно и добросовестно, объявят те вершины Пиренейских гор, которые надлежащим образом поделят в будущем два королевства, и точно установят их границы». Было согласовано, что пограничной линией будет гребень гор, образующих водораздел между этими двумя странами¹⁸. Однако договоры в период феодализма обычно не фиксировали линию государственной границы. Феодальная собственность на землю обуславливала принадлежность земель тем или иным землевладельцам, общинам, церквям или отдельным городам, и границы их владений были им хорошо известны. Поэтому в договорах содержалось лишь упоминание о том, что земли таких-то общин, городов, провинций и т. п. принадлежат такому-то феодалу, а другие земли — другому. Эти же города, общины и собственники должны были заботиться об обозначении своих границ на местности.

Лишь с развитием торгового капитала, образованием крупных национальных государств, единой государственной власти появляется необходимость точного определения пределов государственной территории. Подчинение всех живущих на государственной территории лиц единой юрисдикции и образование на этой территории единого рынка, т. е. «совпадение политической и таможенной границы, вот что придало государственной границе впол-

¹⁷ Reeves J. S. Op. cit.

¹⁸ Ibid.

не законченный и современный характер предела, до которого простирается суверенная власть государства»¹⁹. Однако четкие пограничные линии устанавливались не сразу, а в течение длительного времени. В начале XVII в. Гуго Гроций писал, что «для размежевания владений соседних государств нет ничего удобнее трудно преодолеваемых рубежей. Реже встречается, что границы государства устанавливаются с помощью искусственной линии разграничения или определяются измерениями»²⁰.

Примерно в то же время формируется теория «естественных границ» государств. Одной из разновидностей этой теории явилась теория «естественных рельефных границ». Ее сторонники считали, что государства должны отделяться друг от друга крупными природными преградами и рубежами — горными хребтами и степями, морями и реками, которые сами по себе являются естественным разграничением, создающим благоприятные условия для развития государства и обороны его границ. Отсюда делался вывод, что если государство не имеет подобных границ, то оно вправе завоевывать чужие территории до тех пор, пока не достигнет таких границ²¹.

Ф. Энгельс, критикуя теорию «естественных границ», показал, что она оправдывает необузданные военные захваты соседних территорий и порабощение населяющих их народов безотносительно к их национальной принадлежности под предлогом достижения выгодной военной позиции для обороны и безопасности страны. При этом, достигнув одной естественной границы, легко можно было заявлять новые претензии под тем же предлогом на новые естественные границы²².

Доктрина международного права XIX в. все еще различала естественные и искусственные границы. На естественных границах четкая линия государственной границы, как правило, не обозначалась. Считалось лишь, что если границей служит река, то пограничная линия проходит на судоходных реках по тальвегу, а на несудоходных — посередине реки. Нередко встречались соглашения государств об ином положении границы: пограничная река являлась совместным владением или граница проходила по одному из берегов. Если же естественной границей служили горы, то считалось, что пограничная линия проходит по верхним точкам горного хребта или по водоразделу. Поскольку водораздел — это целая зона, разделяющая направления стока вод со склонов гор, то определение линии границы по водоразделу без дальнейшего уточнения оставляло место для споров и недоразумений. Естественными границами служили и степи. Пустынные степи были границами между Россией и Турцией, Турцией и Австрией. Искусственными считались границы, положение которых

¹⁹ Пашуканис Е. Указ. соч. С. 737—738.

²⁰ Гроций Г. О праве войны и мира: В 3 кн. М.: Госюриздат, 1956. С. 223.

²¹ См.: Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1904. Т. 1. С. 354.

²² См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 13. С. 276—277.

закреплялось соглашениями соответствующих государств независимо от положения естественных рубежей. Такие границы, как правило, имели четкое обозначение на местности в виде специальных пограничных знаков. Постепенно искусственные линии разграничения начинают устанавливаться не только там, где отсутствуют естественные рубежи, но и вдоль них.

Особенно неопределенно устанавливались границы колониальных владений империалистическими государствами. В ряде случаев колониальные державы заключали между собой соглашения о разграничении их колоний по параллелям и меридианам, но на местности линия границы не устанавливалась. Такой метод разграничения содержался в договорах европейских государств о разделе сфер влияния в Африке, в частности в Берлинском акте 1885 г., в англо-французском договоре 1890 г. и др. Подобное произвольное установление границ нарушало складывавшиеся веками экономические, этнические и другие связи местного населения. В результате освободившиеся от колониальной зависимости африканские страны получили в наследство множество сложных и спорных территориальных вопросов²³. Не лучше обстояло дело и в Латинской Америке. При захвате там колоний Испания не беспокоилась о точном установлении их границ. Некоторые районы фактически никогда не осваивались, но считались входящими в состав той или иной колонии. Границы административно-территориальных единиц испанских колоний в некоторых случаях были совсем неизвестны. Карты были неудовлетворительными, а названия рек, местностей и гор, упоминавшиеся в документах того времени, оказывались искаженными. Такое положение явилось причиной острых территориальных конфликтов после того, как испанские колонии в XIX в. провозгласили свою независимость.

Современные границы в большинстве случаев представляют собой линии, точно обозначенные на карте и на местности. Как правило, такие границы устанавливаются по договору между сопредельными государствами и называются договорными. В этих случаях прохождение линии границы подробно описывается в таком международном договоре и соответствующее этому описанию положение линии границы наносится на карту, которая служит неотъемлемой частью договора. Этот процесс определения договорной границы называется делимитацией. Для установления линии границы на местности сопредельные государства образуют смешанную (совместную) комиссию, которая, руководствуясь договором о делимитации, обозначает положение линии границы на местности путем сооружения специальных пограничных знаков (демаркация границы). О всех действиях по демаркации составляются специальные документы — протоколы с описанием прохождения линии границы, положения пограничных знаков, а также схемы и снимки этих знаков.

²³ African boundaries.

Кроме договорных, существуют так называемые исторически сложившиеся границы, точное положение которых не определялось и не закреплялось в договоре сопредельных государств, но которые длительное время соблюдались на практике и были так или иначе признаны сопредельными государствами. Такое признание создает международно-правовой обычай относительно положения данной границы и на этой основе делает ее юридически обязательной для сопредельных государств.

Согласно принципу неприкосновенности государственных границ, установленная на местности линия границы неприкосновенна, что означает запрещение произвольно изменять положение линии границы какой-либо стороной. Для обеспечения неприкосновенности границы сопредельные государства устанавливают определенный режим взаимной границы, определяющий права и обязанности сторон по поддержанию в надлежащем порядке линии границы, а также порядок ее пересечения и т. п. Нормы режима границы устанавливаются как соглашениями сопредельных государств, так и их внутренним законодательством.

Режимом государственной границы СССР, согласно ст. 8 Закона о государственной границе СССР 1982 г., является порядок пересечения границы, плавания и пребывания гражданских судов и военных кораблей в территориальных и пограничных водах, содержания границы и ведения различных работ, промысловой и иной деятельности на границе. Многие правила, определяющие этот порядок, установлены в самом Законе о государственной границе СССР, в частности некоторые правила пересечения границы, вылета и посадки воздушных судов, контроля при пересечении границы, мирного прохода через территориальные воды СССР, захода иностранных гражданских судов и военных кораблей во внутренние воды и порты СССР и т. п. Некоторые правила режима границы содержатся в других законодательных актах СССР. Кроме того, режим государственной границы СССР определяется международными договорами СССР, в частности договорами с сопредельными государствами о режиме взаимной государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам²⁴. В этих договорах обычно содержатся положения: о прохождении и обозначении государственной границы на местности, об уходе за пограничными знаками, о совместных комиссиях по проверке границы, о пограничных уполномоченных (комиссарах), о порядке пользования пограничными водами и пересекающими границу железными и шоссейными дорогами, а также положения об охоте, лесном и сельском хозяйстве и горном деле вблизи государственной границы. Согласно этим договорам, стороны обязываются содержать пограничные

²⁴ См., напр.: Договор между СССР и ЧССР о режиме советско-чехословацкой государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам 1973 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Междунар. отношения, 1976. Вып. 30. С. 30–52.

знаки и пограничные просеки в таком порядке, чтобы местоположение и состояние пограничных знаков, ширина и частота просек соответствовали всем требованиям, вытекающим из документов о демаркации или редемаркации границы. Надлежащие власти сторон проводят односторонние и совместные осмотры пограничных знаков и просек. В случае утраты, разрушения или повреждения пограничного знака его восстановление или исправление производится немедленно властями той стороны, на территории которой он находится или за которой он закреплен. При этом перемещение пограничных знаков допускается лишь в исключительных случаях без изменения положения линии границы и по соглашению сторон.

Положение русла рек может меняться из-за естественных природных явлений и это может влиять на положение линии границы. Поэтому в договорах часто оговаривается, что линия границы на данной реке является неизменной или изменяется в зависимости от естественных изменений реки. Согласно Закону о государственной границе СССР 1982 г., граница СССР, проходящая по реке (ручью), озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки (ручья) в ту или иную сторону, если международными договорами СССР не предусмотрено иное. В договорах СССР о режиме государственной границы с Венгрией, Польшей и Финляндией установлено правило о том, что на судоходных реках положение линии границы может изменяться соответственно естественным изменениям середины их главного фарватера, а на несудоходных реках, ручьях и каналах прохождение линии границы изменяется соответственно перемещениям их середины, вызываемым естественным изменением конфигурации берегов. Иное правило содержится в договорах СССР с Афганистаном и Ираном о режиме взаимной границы; изменение русла пограничных рек не меняет прохождения линии границы, если стороны не заключат о том специального соглашения. В каждом конкретном случае или на отдельных участках границы могут предусматриваться специальные исключения или дополнения. На участке, где произошли изменения в прохождении линии границы, власти сторон составляют новые демаркационные или редемаркационные документы, которые подлежат утверждению правительствами обеих сторон.

Изменение уровня вод на пограничных реках может менять положение срединной линии, по которой проходит линия границы на несудоходных реках, а также наносить ущерб водному хозяйству другой стороны. Поэтому одностороннее изменение уровня пограничных вод недопустимо. Почти во всех договорах СССР с сопредельными государствами о режиме государственной границы предусматривается, что в случае необходимости переоборудования или сноса мостов, плотин, дамб и других сооружений на пограничных водах, если такие действия могут повлечь за собой изменение уровня вод на территории другой стороны,

к соответствующим работам можно приступить лишь по получении на то ее согласия. По той же причине возведение на пограничных водах новых мостов, дамб, плотин и других гидротехнических сооружений производится только по соглашению между сторонами. Аналогичные по сути нормы содержатся в договорах СССР с сопредельными странами о хозяйственной деятельности на пограничных водах. Так, по Соглашению между СССР и ЧССР по вопросам водного хозяйства на пограничных водах 1968 г. стороны обязались не проводить на пограничных водах без взаимного согласия никаких водохозяйственных мероприятий, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на водные условия другой стороны²⁵.

В целях обеспечения необходимого порядка в приграничных районах государства могут создавать в таких районах специальный *пограничный режим*, который регулируется в основном внутренними законами. Пограничный режим СССР, согласно Закону о государственной границе СССР 1982 г., устанавливается в пограничной зоне, пограничной полосе и регламентирует правила: въезда, временного пребывания, проживания, передвижения советских граждан и иных лиц; производства работ; учета и содержания на пристанях, причалах и в пунктах базирования самоходных и несамоходных судов и средств для передвижения по льду; их плавания и передвижения в территориальных и внутренних водах в советской части пограничных рек, озер и иных водоемов. Пограничная зона устанавливается, как правило, в пределах административно-территориальных единиц, прилегающих к государственной границе СССР. В состав пограничной зоны включаются также территориальные и внутренние воды СССР, советская часть пограничных рек, озер и иных водоемов и расположенные в этих водах острова. Пограничная полоса устанавливается непосредственно вдоль государственной границы СССР на ее сухопутных участках или вдоль берегов пограничных рек, озер и иных водоемов.

Для упрочения добрососедских отношений и развития мирного сотрудничества сопредельных государств важное значение имеет своевременное урегулирование различных пограничных инцидентов на основе взаимного согласия сторон. В международной практике для этих целей применяют институт *пограничных комиссаров* (пограничных представителей). Советский Союз внес свой вклад в развитие этого института, сделав его постоянным элементом в своих отношениях с сопредельными странами. В советской практике порядок назначения пограничных представителей (пограничных уполномоченных — на границах с капиталистическими странами), их права и обязанности, привилегии, иммунитет и т. п. определяются в соглашениях СССР с сопредельными государствами о режиме государственной границы и о

²⁵ См.: Сборник действующих договоров... М.: Междунар. отношения, 1973. Вып. 26. С. 57.

порядке урегулирования пограничных инцидентов. Согласно этим соглашениям, пограничные представители (уполномоченные, комиссары) и их заместители назначаются правительствами договаривающихся сторон одновременно с определением конкретных участков их деятельности. Обязанности пограничных представителей, определяемые в соглашениях СССР с различными сопредельными государствами, имеют много общего, но есть и различия, обусловленные спецификой границы. Один из наиболее характерных примеров обязанностей пограничных уполномоченных содержится в советско-чехословацком Договоре о режиме границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам 1973 г. По этому соглашению пограничные уполномоченные обязаны: 1) принимать меры для предотвращения нарушения порядка на границе, установленного договором; 2) препятствовать нелегальному переходу границы и задерживать лиц, совершивших такой переход; 3) расследовать и разрешать все случаи нарушения режима границы, кроме тех, которые требуют разрешения в дипломатическом порядке; 4) расследовать и разрешать претензии о всякого рода возмещениях, являющихся следствием какого-либо нарушения порядка на границе; 5) согласовывать порядок возвращения имущества, оказавшегося на территории другой стороны.

Особо серьезные случаи нарушения границы, как правило, решаются дипломатическим путем, пограничные же представители проводят лишь расследование и фиксируют его результаты в протоколе. Случаи, по поводу которых пограничные представители не пришли к соглашению, также передаются на разрешение в дипломатическом порядке. Кроме того, каждый пограничный представитель имеет право по собственному усмотрению цередать любой вопрос важного значения на разрешение в дипломатическом порядке, уведомив об этом другую сторону.

Постановления, совместно принятые пограничными представителями и исчерпывающие тот или иной случай нарушения порядка на границе, обязательны и окончательны и вступают в силу с момента подписания соответствующего протокола. Для выполнения своих функций пограничные представители могут переходить границу. При этом им гарантируется личная неприкосновенность, а также неприкосновенность находящихся при них служебных бумаг.

Государственные границы могут изменяться, как подчеркнуто в Заключительном акте Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе, «в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности». Современное международное право дает три основания для изменения границ. Во-первых, это осуществление народами и нациями своего права на самоопределение: образование новых независимых государств на бывших зависимых территориях, объединение двух или нескольких государств или разделение существующего государства. Во-вторых, это обмен участками территории между сопредельными государ-

ствами в целях установления более удобного прохождения линии границы на местности. В-третьих, это небольшие изменения положения линии границы при ее редемаркации.

Обмен участками территории между сопредельными государствами нередко встречается в международной практике государств, расположенных в различных регионах. Известны такие обмены и в практике СССР. Так, по Договору между СССР и Польшей от 15 февраля 1951 г. обе стороны обменялись равноценными по размеру пограничными участками, исходя из экономического тяготения обмениваемых участков к смежным районам СССР и Польши²⁶. В соответствии с Соглашением от 2 декабря 1954 г. Советский Союз и Иран обменялись соответствующими участками своей территории во взаимных интересах²⁷. Международной практике известны случаи, когда небольшие участки территории уступались и на иной компенсационной основе — взамен предоставлялись, например, право водопользования или денежная компенсация. Все территориальные обмены и уступки должны быть оформлены международным договором, в котором или на основании которого проводится делимитация новой границы и в последующем ее демаркация.

При редемаркации государственной границы иногда возникает необходимость ее спрямления на отдельных участках или установления иного, более удобного прохождения границы, в связи с чем стороны обмениваются небольшими участками территории. Так, согласно Протоколу совместной советско-норвежской комиссии по редемаркации границы в районе гидроэлектростанции Хевоскоски 1967 г., стороны обменялись равными по площади небольшими участками²⁸. По Протоколу между правительствами СССР и Турции о редемаркации советско-турецкой границы 1967 г. стороны согласились провести новую границу на участках пограничных рек, где произошли изменения, по их новым руслам. В основу проведения новой границы положено «исключение возможных территориальных потерь» сторонами. «В случае, если в результате определения границы к сторонам отойдут неодинаковые по площади и качеству территории, то Совместная советско-турецкая комиссия по редемаркации границы, принимая во внимание причины изменения русла рек, определяет на основе равенства территориальную компенсацию сторонам и составляет об этом протокол, который представляет на утверждение полномочными инстанциями Сторон»²⁹.

Споры и разногласия о границах в подавляющем большинстве случаев являются отголосками исторического процесса становления государственных границ и, в частности, тех времен, когда линия границы устанавливалась неточно, приблизительно или не

²⁶ См.: Там же. М.: Госполитиздат, 1957. Вып. 14. С. 152.

²⁷ См.: Там же. М.: Госполитиздат, 1960. Вып. 17/18. С. 76.

²⁸ См.: Там же. М.: Междунар. отношения, 1972. Вып. 25. С. 50.

²⁹ Там же. С. 53.

устанавливалась вообще³⁰. Большое количество таких споров и разногласий существовало в прошлом, немало их и сегодня³¹.

Среди споров о положении линии границы можно выделить два типичных случая. В первом случае не существует ни делимитированной, ни демаркированной границы и спор идет о том, где и как эта граница должна быть проведена, т. е. прежде всего делимитирована. Сюда относятся многие споры в Латинской Америке, Африке и Азии. Во втором случае либо существуют две соперничающие делимитации, происходящие из различных договоров, и спор идет о том, какая из них действительно правомерна, либо спор происходит из-за различного толкования одной и той же делимитации, что делает невозможной демаркацию границы. Такие споры возникали в прошлом в Северной Америке и Европе. Встречаются они и на других континентах.

Все эти виды споров составляют одну категорию споров, а именно территориальных споров, в основе которых лежит вопрос о юридической принадлежности определенных участков территории. В зависимости от решения вопроса о делимитации те или иные участки территории отходят к той или другой стороне и получение этих участков является главным для каждой стороны, а согласование делимитации — это лишь форма закрепления их принадлежности. Споры о принадлежности островов также относятся к категории территориальных споров. Территориальный спор возникает из-за различных позиций сторон (разногласий) относительно существования или действия норм международного права, договорных или обычноеправовых, определяющих юридическую принадлежность того или иного участка территории. К таким нормам относятся не только нормы, касающиеся установления границ, но и договорные и обычноеправовые нормы относительно приобретения территорий, в том числе обычноеправовые нормы о приобретении территорий по давности владения, оккупации и т. п. Признание территориального спора есть и признание существования определенной территории, юридическая принадлежность которой точно или окончательно не установлена.

Не все разногласия образуют территориальный спор. При демаркации границы нередко возникают вопросы и разногласия относительно установления линии границы на местности в соответствии с делимитационными документами. Дело в том, что какой бы подробной ни была делимитация, она зачастую не может предусмотреть все особенности рельефа и при демаркации часто возникают ситуации, когда провести линию границы можно по-разному и точные указания в делимитационных документах отсутствуют. Возникающие при этом разногласия решаются смешанны-

³⁰ *Jennings R. Acquisition of territory in international law. Manchester, 1963.*

³¹ См.: *Клименко Б. М. Мирное решение территориальных споров. М.: Международные отношения. 1982; Sharma S. Op. cit.; Cuckwurah A. The settlement of boundary disputes in international law. N. Y., 1967; The international regulation of frontier disputes. N. Y., 1970; Hassouna H. A. The League of Arab States and regional disputes. S. l., 1975.*

ми (совместными) комиссиями сторон, осуществляющими демаркацию границы. Линия границы на местности всегда устанавливается более точно и детально, чем это описано в делимитационных документах, и это является принципиальной целью смешанной комиссии. При демаркации возможны небольшие отклонения от делимитационного определения линии границы, с тем чтобы не разделить населенный пункт, точнее провести границу в соответствии с местным рельефом и т. п. Иногда в этих целях стороны наделяют смешанную комиссию специальными полномочиями.

Не образует территориального спора и односторонняя территориальная претензия, при которой заявившее эту претензию государство не оспаривает норм международного права, определяющих линию границы, и принадлежность данной территории, но по каким-то причинам считает, что эта принадлежность должна быть изменена.

Территориальные споры, как и все международные споры вообще, должны решаться, согласно принципу мирного решения международных споров, мирными средствами. Известно немало случаев, когда обострение территориального спора приводило к серьезным вооруженным конфликтам. Поэтому особое значение приобретают положения принципа мирного решения споров, которые обязывают спорящие стороны прилагать усилия для решения спора и тем временем воздерживаться от любых действий, которые могут обострить спор до такой степени, что поставят под угрозу международный мир и безопасность.

Среди множества доказательств, применяемых для выявления истинного положения границы, первое и основное место занимают положения договоров, устанавливающих данную границу, так как в них ясно выражаются намерения, воля и согласие сторон относительно положения границы. Доказательством того или иного положения линии границы в определенной степени могут служить географические карты. Общеизвестно, что главную роль играют те из них, которые прилагаются к договору о делимитации, поскольку на них наносится линия границы в соответствии с договорными положениями. Выполняются такие карты одновременно с подготовкой договора о делимитации и служат его частью. Карты, изданные правительственными органами в одностороннем порядке и не являющиеся приложением к договору о делимитации, не обладают качествами договорных карт. Однако и они в некоторых случаях могут иметь существенное значение. Как правило, официальная публикация карт одной из сторон спора и признание или опротестование их другой стороной являются важным показателем позиции каждой стороны.

В территориальных спорах и разногласиях часто возникает вопрос о признании одним из сопредельных государств фактически сложившейся границы, т. е. границы, которая не оформлена надлежащими договорами, но практически соблюдается сторонами. Если обе стороны юридически признали такую границу, то она становится исторически сложившейся границей. В этом слу-

чае возникают нормы международно-правового обычая относительно данной границы, что дает основание считать ее юридически оформленной, по крайней мере в основе. В теории международного права и в международно-правовой практике признание фактически сложившейся границы сопредельными государствами приравнивается к соглашению между ними. Признание существующей границы может быть явно выраженным или молчаливым. Явно выраженное признание осуществляется в письменной либо в устной форме. В обоих случаях это выражение согласия с существующей границей. Под молчаливым признанием обычно понимается отсутствие соответствующего протеста в тех случаях, когда имеются для этого основания. Например, отсутствие протеста по поводу распространения законодательства другой стороны на оспариваемую территорию может расцениваться как признание действия этого законодательства на данной территории с вытекающими отсюда последствиями. На концепции молчаливого согласия неоднократно основывались решения международных судов и арбитражей. В частности, эта концепция была использована Международным судом ООН в решениях по англо-норвежскому спору о рыболовной зоне (1951 г.), по камбоджийско-таиландскому спору о храме Преах Вихеар (1962 г.), в бельгийско-нидерландском споре о некоторых пограничных землях (1959 г.). С молчаливым признанием границы тесно связана концепция эстоппеля, согласно которой государство должно быть последовательным и не должно отрицать уже признанный факт. В советской доктрине эстоппель определяется как принцип, в соответствии с которым нельзя отрицать того, что до этого было принято или признано³².

Первым доказательством отсутствия какого-либо признания границы или принадлежности территории служит заявление протеста. Протест в территориальном споре — это протест одной стороны по поводу действий другой стороны в отношении спорной территории. Протест предполагает какие-то права одной стороны на определенную территорию и соответственно незаконность действий другой стороны. Таким образом, протест — это средство утверждения позиции государства в территориальном споре, хотя он и не решает спора по существу. Протест позволяет заявившей его стороне занять ясную позицию в споре, что имеет немаловажное значение для его решения.

§ 4. Международные реки³³

Значительное число рек протекает через территорию нескольких государств или разделяет территорию двух или нескольких государств.

³² См.: *Талалаев А. Н.* Международные договоры в современном мире. М.: Междунар. отношения, 1973. С. 230.

³³ Подробнее см.: *Баскин Ю. Я., Рыжаков П. И.* Дунайское судоходство и его правовой режим в XX в. Измаил, 1958; *Баскин Ю. Я.* К истории

По общему правилу каждое из прибрежных государств полностью осуществляет права суверенитета в отношении той части реки, которая ему принадлежит, в том числе право в своем внутреннем законодательстве регулировать условия ее использования в любых целях.

Однако уже сам факт географического пересечения рекой территории двух или нескольких государств или разделения их территории влечет определенные международно-правовые последствия. Согласно международному праву, никакое государство не может изменять естественные условия своей территории, если это наносит ущерб естественным условиям территории другого государства. Поэтому прибрежное государство не должно использовать воды протекающей по его территории части реки таким образом, чтобы наносился ущерб другим прибрежным государствам или чтобы это препятствовало им надлежащим образом использовать ту часть реки, которая находится в пределах их территории. Иначе говоря, права и законные интересы прибрежных государств в этом случае взаимосвязаны, и это порождает необходимость международно-правового регулирования использования таких рек.

Реки, пересекающие или разделяющие территорию двух или нескольких государств, принято именовать международными реками. Однако внутри этого родового понятия можно выделить некоторые видовые признаки. Так, если река, пересекающая или разделяющая территорию двух или нескольких государств, не

международно-правового режима рек Латинской Америки и агрессии США // Тр. Одес. ун-та: Сб. юрид. фак-та. 1954. Т. 2; *Он же*. Колониальный раздел Африки и международно-правовой режим ее рек // Вестн. ЛГУ. Экономика. Философия. Право. 1958. № 7, вып. 3; *Он же*. Современный международно-правовой режим Рейна и рейнского судоходства // Советский ежегодник международного права, 1960. М.: Из-во АН СССР, 1961; *Он же*. Международно-правовые вопросы использования рек // Там же. 1961. Л.; М.: Изд-во АН СССР, 1962; *Дурденевский В. Н.* Договорный режим Дуная // Сов. государство и право. 1946. № 2; *Кейлин А. Д.* Актуальные вопросы современного морского и речного права // Советский ежегодник международного права, 1962. М.: Наука, 1963; *Фандиков П. Г.* Международно-правовой режим Дуная: Ист. очерк. М.: Госюриздат, 1955; *Логунов В. Д.* Современный международно-правовой режим Дуная. М.: Изд-во ИМО, 1958; *Клименко Б. М.* Международные реки. М.: Международные отношения, 1969; *Корбут Л. В.* Рассмотрение в органах ООН в 1974 г. вопроса о праве несудоходного использования международных водных путей // Советский ежегодник международного права, 1974. М.: Наука, 1976; *Корбут Л. В., Баскин Ю. Я.* Международные реки — история и современность // Там же. 1979. М.: Наука, 1980; *Они же*. Международно-правовой режим рек и охрана природной среды // Там же. 1982. М.: Наука, 1983; *Они же*. Европейская система внутренних водных путей // Там же, 1983. М.: Наука, 1984; *Они же*. Международно-правовые вопросы использования рек в промышленных целях // Там же, 1984. М.: Наука, 1985; *Они же*. Международно-правовой режим рек: История и современность. М.: Наука, 1987; *Canoy G. J.* The juridical status of international (non-maritime) waters in the Western Hemisphere. Wash. (D. C.), 1957; *Wotfrom M.* L'utilisation à de fins autres que la navigation des eaux des fleuves, lacs et canaux internationaux. P., 1964.

имеет непосредственного соединения с морем, несудоходна или судоходна лишь для каботажного плавания между пунктами прибрежных государств, в ее использовании заинтересованы исключительно прибрежные государства. Некоторые авторы именуют такие реки многонациональными³⁴.

Реки, имеющие судоходное соединение с морем, именуются международными, так как используются для международного судоходства прибрежных или вообще всех государств в соответствии с установленным международно-правовым режимом. Исторически такое понятие международных рек объясняется тем, что международно-правовое регулирование их режима состояло в регулировании их использования именно в интересах международного судоходства. До конца XIX в. проблема международных рек сводилась почти исключительно к их судоходному использованию: только судоходные реки рассматривались как международные.

В современных условиях, когда намного возросло значение хозяйственного использования рек для промышленных, сельскохозяйственных, санитарных, бытовых и иных нужд, возникла необходимость регулирования по соглашению между заинтересованными прибрежными государствами широкого круга вопросов, связанных с использованием протекающих по территории нескольких государств рек, в том числе и в случаях, когда такие реки вообще не являются судоходными или используются только для каботажного судоходства между прибрежными государствами. Соответственно видовое подразделение рек, протекающих по территории нескольких государств, на международные и многонациональные во многом утратило свое значение. С международно-правовой точки зрения все такие реки должны рассматриваться как международные. В то же время выделение в их числе рек, именуемых многонациональными, в случаях, когда они не используются для международного судоходства, в известной степени целесообразно, ибо указывает на возможность их использования исключительно прибрежными государствами в отличие от имеющих выход в море судоходных рек, в использовании которых для цели судоходства заинтересованы также неприбрежные государства, что должно учитываться при регулировании их правового режима.

Следующее возможное видовое выделение рек, протекающих по территории нескольких государств, касается их положения по отношению к линии государственной границы. Международная река может служить границей между двумя или несколькими государствами, и тогда ее именуют пограничной. Однако международная река, в том числе используемая для международного судоходства, может на одном участке служить границей между двумя или несколькими государствами, а на других участках пересекать территорию государств. Тогда понятие пограничной реки

³⁴ См.: Баскин Ю. Я. Международно-правовые вопросы использования рек. *Оппенгейм Л.* Указ. соч. Т. 1, п/т. 2. С. 49.

применимо лишь к отдельным ее участкам. Если же река лишь разделяет территорию двух или нескольких государств, она является пограничной в собственном смысле слова. Но во всех случаях пограничная река с международно-правовой точки зрения является международной рекой. Выделение рек пограничных имеет лишь тот смысл, что в их использовании заинтересованы исключительно пограничные государства и что регулирование их режима по соглашению между пограничными государствами неизбежно предполагает установление точного прохождения границы по такой реке и условий ее пограничного режима.

Таким образом, реки, пересекающие или разделяющие территории двух или нескольких государств, составляют категорию международных рек. Среди них в некоторых случаях целесообразно выделять в указанном выше смысле многонациональные и пограничные реки³⁵.

Однако указанный географический признак международной реки является международно-правовым, поскольку предопределяет ее международно-правовой статус: в современном международном праве общепризнано, что все проблемы того или иного использования международной реки подлежат международному регулированию по соглашению (договору) между прибрежными государствами с учетом законных прав и интересов всех прибрежных государств, а в случае рек, используемых для международного судоходства, с учетом также законных интересов неприбрежных государств.

О таком положении свидетельствует международная практика государств: правовой режим подавляющего числа международных рек урегулирован ныне договорами, заключенными между прибрежными государствами. Иное положение существует, когда такого регулирования на данный момент не требуется, поскольку та или иная международная река в силу своего малого хозяйственного значения или по иным причинам в промышленных или сельскохозяйственных целях пока не используется. Если же интересы прибрежных государств того требуют, каждое из них вправе и обязано вступить в соглашение об урегулировании совместного использования вод данной международной реки.

Однако полное признание международно-правовой статус международных рек получил сравнительно недавно. Ряд прибрежных государств долгое время отказывались его признавать. Так, США более 50 лет отказывались заключить с Мексикой договор о режиме протекающих по территории этих двух стран рек (Рио-Гранде, Колорадо, Тийюан). В оправдание своих действий США выдвинули так называемую доктрину Хармона о том, что государство, расположенное в верховьях реки, вправе регулировать ее водный режим по своему усмотрению, не считаясь с интересами другого государства, которому принадлежат низовья реки. Толь-

³⁵ Подробнее о понятии международной реки см.: *Клименко Б. М.* Международные реки.

ко в 1944 г. мексиканскому правительству удалось добиться заключения договора с США, признавшего права и интересы Мексики в использовании протекающих по ее территории и территории США рек. Аналогичную позицию США занимали в отношении рек, протекающих по их территории и территории Канады. В конечном счете США пересмотрели свою позицию и отказались от этой доктрины³⁶.

Другая международно-правовая проблема регулирования использования международных рек — проблема субъектов такого регулирования. Практически она возникла применительно к международным рекам, имеющим судоходный выход в море, и не возникает для рек многонациональных, субъектами международно-правового регулирования которых являются исключительно прибрежные государства. В настоящее время можно считать общепризнанным, что прибрежным государствам принадлежит исключительное право регулирования в международном порядке на договорной основе режима всех международных рек, включая имеющие судоходный выход в море. Однако такое их исключительное право получило общее признание лишь после второй мировой войны.

Крупные, судоходные на значительном своем протяжении реки, пересекающие или разделяющие территорию нескольких стран и имеющие судоходный выход в море, имеют, естественно, большое экономическое значение для прибрежных государств. Они, в частности, служат важной транспортной артерией, связывающей прибрежные государства, а также важным звеном их транспортных морских связей с третьими странами. В использовании таких рек для целей судоходства заинтересованы во многих случаях и другие, помимо прибрежных, государства. Все это еще в конце XVIII — начале XIX в. породило потребность в специальном международном регулировании режима судоходства на таких реках в договорном порядке на основе принципа свободы судоходства прежде всего для судов прибрежных стран, а также, как правило, и для судов всех других государств.

Начало признания такого принципа для судов всех прибрежных государств было положено декретом французского Конвента от 16 ноября 1792 г. в отношении Шельды и Мааса. Революционное правительство Франции заявило в этом декрете, что ни одна нация, не совершая несправедливости, не может присвоить себе исключительное право пользоваться рекой и препятствовать соседним народам, живущим вверх по течению, пользоваться теми же преимуществами.

Парижский мирный договор 1814 г. установил свободу судоходства по Рейну. В Заключительном акте Венского конгресса был провозглашен принцип свободы судоходства по международным (судоходным) рекам Европы. В ст. 109 Заключительного

³⁶ Подробнее см.: *Хименес де Арчага Э.* Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. С. 281—286.

акта предусматривалось, что судоходство на международных реках «будет совершенно свободно для торговли и не может быть никому воспрещено»³⁷. В то же время ст. 108 этого акта гласила, что «державы, через владения коих протекает или коим служит границею судоходная река, обязываются постановить с общего согласия подробные правила для судоходства по той реке»³⁸.

Таким образом, высказавшись в принципе за режим свободы судоходства по международным рекам Европы для торговых судов прибрежных и всех остальных государств, участники Венского конгресса считали, что право регулировать вопросы судоходства по таким рекам принадлежит прибрежным государствам. Именно они могут и должны на основе взаимного учета законных прав и интересов друг друга, а также заинтересованности в международном судоходстве в надлежащих случаях всех других государств с учетом характера и транспортного значения данной международной реки принять совместное решение о режиме свободы торгового судоходства на равных началах для всех стран. Однако прибрежные государства должны это решить на добровольной и равноправной основе, без давления и вмешательства извне — со стороны других государств.

Однако начиная с середины XIX в. правовой режим международных судоходных рек устанавливался почти всегда в условиях грубого давления со стороны ведущих империалистических держав, откровенного их вмешательства в дела прибрежных государств или колониальной экспансии.

Парижский мирный договор от 30 марта 1856 г. установил свободу судоходства по Дунаю (ст. 15) и объявил, что она не должна подвергаться иным ограничениям, кроме устанавливаемых полицейскими и карантинными правилами, и иным обложениям, помимо точно предусмотренных в приложениях к договору. Для регулирования судоходства по Дунаю ниже Изачи был создан специальный международный орган — Европейская дунайская комиссия из представителей Великобритании, Австрии, Франции, Пруссии, России, Сардинии и Турции.

Таким образом, право устанавливать правовой режим Дуная и управлять судоходством в нижнем его течении присвоили себе в основном неприбрежные государства.

В дальнейшем хозяйничанье неприбрежных европейских держав на Дунае еще более усилилось. В соответствии с мирными договорами 1919 и 1920 гг. с Германией, Австрией, Болгарией и Венгрией и с разработанной в их развитие и подписанной 23 июня 1921 г. Коввенцией о режиме Дуная (участники — Бельгия, Франция, Великобритания, Греция, Италия, Румыния, Югославия, Чехословакия, Германия, Австрия, Болгария и Венгрия)

³⁷ Ключников Ю. В., Сабанин А. В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1925. Ч. 1. С. 116.

³⁸ См.: Там же.

управление Дунаем в его нижнем течении (приморским Дунаем), между Черным морем и Браилом, стало осуществляться Европейской дунайской комиссией в составе представителей Франции, Великобритании, Италии и Румынии, а управление судоходным Дунаем между Браилом и Ульмом было поручено Международной дунайской комиссии в составе представителей Вюртенберга, Баварии, Австрии, Чехословакии, Венгрии, Югославии, Болгарии, Румынии, Великобритании, Франции и Италии.

На Берлинской конференции 1884—1885 гг. по Конго западные державы, полностью игнорируя права и интересы африканских государств и народов, приняли решение (Генеральный акт Берлинской конференции от 26 февраля 1885 г.) о свободе торгового судоходства для всех стран по рекам Конго и Нигер и их притокам и о создании Международной комиссии для регулирования судоходства по р. Конго (фактически не была образована).

В Южной Америке участником многих договоров, регулировавших режим судоходства на южноамериканских реках, являлись США.

По мирным договорам, заключенным после первой мировой войны, державы-победительницы добились распространения режима свободы судоходства судов всех стран также на Эльбу, Молдаву (Влтаву), Одер, Меман, Бислу, Буг и Норев. Для Эльбы, Одера и Мемана были учреждены международные комиссии с участием неприбрежных государств.

Характеризуя различный режим международных судоходных рек, А. Фердросс разделял их, в частности, на реки международного значения, находящиеся под контролем комиссий, в состав которых входят представители только прибрежных государств (интернационализация первой степени); реки международного значения, находящиеся под контролем комиссий, в которых представлены также неприбрежные государства (интернационализация второй степени); международные реки, состоящие под непосредственным управлением комиссий (интернационализация третьей степени)³⁹. Однако очевидно, что так пазыбаемая интернационализация второй и третьей степени была грубым попранием суверенитета и независимости прибрежных государств.

Решительный поворот в сторону установления справедливого, отвечающего требованиям современного международного права режима международных рек был осуществлен после второй мировой войны под воздействием твердой и последовательной политики Советского Союза при регламентации судоходства по Дунаю.

После окончания второй мировой войны в мирные договоры с Болгарией (ст. 34), Румынией (ст. 36) и Венгрией (ст. 38) было включено постановление, предусматривающее, что «навигация по реке Дунай должна быть свободной и открытой для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении торговых и навигационных сборов и условий

³⁹ См.: Фердросс А. Указ. соч. С. 581.

торгового судоходства». В июле—августе 1948 г. в Белграде была созвана конференция для выработки конвенции о режиме судоходства на Дунае в составе придунайских государств: СССР, ЧССР, Болгарии, Венгрии, Румынии, Чехословакии и Югославии, а также США, Великобритании и Франции. Западные неприбрежные державы стремились добиться на конференции сохранения своих «приобретенных прав» на Дунае в ущерб правам и интересам придунайских государств. Однако они натолкнулись на решительное противодействие Советского Союза и других участников конференции.

Конференция выработала новую Конвенцию о режиме судоходства на Дунае⁴⁰, основанную на подлинном уважении прав и законных интересов прибрежных стран и отвечающую целям укрепления сотрудничества и экономических связей между прибрежными странами и между придунайскими странами и другими государствами. Конвенцию заключили СССР, ЧССР, Болгария, Венгрия, Румыния, Чехословакия и Югославия. В 1960 г. к ней присоединилась Австрия.

Конвенция регулирует судоходство по Дунаю от Ульма до Черного моря (Сулинское гирло) с выходом к морю через Сулинский канал. Согласно ее ст. 1, воспроизводящей постановление мирных договоров, «навигация на Дунае должна быть свободной для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении торговых и навигационных сборов и условий судоходства. Вышеизложенное не распространяется на перевозки между портами одного и того же государства», а также на притоки Дуная, правовой режим которых определяется специальными соглашениями прибрежных государств. Свобода судоходства включает право захода в порты, производства в них торговых и разгрузочных работ, посадки и высадки пассажиров и т. д. (ст. 24). Предусматривается полное равенство в отношении таможенного досмотра, санитарного, речного надзора и т. п. (ст. 26). Свобода судоходства не распространяется на военные корабли (ст. 30). Управление судоходством осуществляется прибрежными государствами, а также международной Дунайской комиссией и специальными администрациями, состоящими из представителей прибрежных государств (ст. 5—22).

Дунайская комиссия, состоящая из представителей придунайских стран (по одному от каждой), разработала и ввела в действие Основные положения о плавании по Дунаю, унифицированные правила речного (полицейского) надзора, таможенного и санитарного надзора, издала навигационные карты Дуная и т. д.

В последние десятилетия заключены и другие соглашения о режиме международных судоходных рек. Их навигационное использование, как правило, регулируется соглашениями между прибрежными государствами, предусматривающими свободу судоходства на основе равенства торговых судов всех государств.

⁴⁰ Сборник действующих договоров... Вып. 14. С. 336—349.

Таким образом, согласно современному международному праву и сложившейся международной практике, регулирование использования международных рек должно осуществляться прибрежными государствами на основе соглашения (договора) между ними с учетом законных прав и интересов каждого прибрежного государства и всех их вместе, а также в надлежащих случаях интересов международного судоходства.

Однако возникает вопрос, имеются ли какие-либо нормы общего международного права, которые должны лежать в основе договорного регулирования прибрежными государствами режима той или иной международной реки. Ответ на тот вопрос неоднозначен.

Основные принципы современного международного права применимы и к договорному регулированию режима любой международной реки, поскольку они регулируют взаимоотношения между государствами во всех сферах их международных отношений и имеют императивный характер. Но в то же время общего «международного речного права», содержащего специальные международно-правовые принципы и нормы, регулирующие взаимоотношения прибрежных государств по поводу использования международных рек, нет и оно в принципе вряд ли возможно. Во-первых, потому, что многие государства, в частности островные и архипелажные, вообще не имеют международных рек и соответственно не могут принимать участие в их регулировании по общему международному праву, которое призвано регулировать взаимоотношения между всеми государствами. Во-вторых, потому, что характер международных рек, как и характер приоритетов их использования, столь различен, что сформулировать основы их правового регулирования, помимо основных принципов международного права, практически невозможно.

«Для отдельных речных систем неизбежна своя конкретизация режимов, поскольку каждая система имеет свой собственный характер и свои технические проблемы,— отметил Я. Броунли.— Кроме того, общие принципы уже не могут более основываться на предположении, что основным видом использования рек является судоходство. Во многих районах большее значение, чем судоходство, рыболовство и сплав леса, имеют ирригация, гидроэнергетика и различные виды промышленного использования.

В этой сфере юристу следует избегать искушения рассматривать как нормы обычного права те приблизительно сформулированные принципы справедливости в отношениях между прибрежными государствами, которые находят отражение в некоторых договорных положениях и в работах, издаваемых отдельными юристами и научными учреждениями»⁴¹. По мнению Я. Броунли, когда речь идет о судоходных реках, то считается общепризнанным, что нормам обычного права не известен принцип свободы судоходства. Некоторые договоры, относящиеся к конкретным

⁴¹ Броунли Я. Указ. соч. Кн. 1. С. 390—391.

речным системам, предусматривают право свободы судоходства и равенство режима лишь для прибрежных государств⁴².

Все это вполне справедливо. Как указывалось выше, обычное «международное речное право» действительно не существует и существовать не может.

Между тем в международно-правовой литературе развивались различные доктрины использования международных рек, в их числе доктрины абсолютного территориального суверенитета, абсолютной территориальной неприкосновенности, приобретенных прав, сервитутов, общности интересов в использовании водных ресурсов, добрососедства, ограничения территориального суверенитета. Каждая из этих доктрин имеет своих сторонников и противников. Причем иногда различные авторы вкладывают различное содержание в одну и ту же доктрину. Подробно проанализировав эти доктрины, Б. М. Клименко пришел к обоснованному выводу, что они в большей или меньшей степени неприемлемы, хотя доктрины общности интересов в использовании международных рек и добрососедства содержат определенные положительные элементы⁴³.

Вместе с тем представляется бесспорным, что регулирование режима международных рек по соглашению между прибрежными государствами должно осуществляться при соблюдении договаривающимися государствами таких основных принципов современного международного права, как принцип взаимного уважения государственного суверенитета, суверенного равенства (равноправия государств), неприменения силы или угрозы силой, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела, мирного урегулирования международных споров, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения международных обязательств.

Так, полный и исключительный суверенитет над соответствующими участками протекающей по территории нескольких государств реки принадлежит прибрежным государствам и только они вправе совместно устанавливать правовой режим данной международной реки. Однако каждое прибрежное государство может по своему усмотрению использовать принадлежащий ему участок международной реки лишь при условии ненанесения ущерба суверенитету других прибрежных государств, их законным правам и интересам.

Из принципа суверенного равенства государств вытекает равноправие государств при установлении режима международной реки. Ни одно из них не должно устраняться от регулирования режима использования реки или подвергаться какой-либо иной дискриминации. Режим международной реки должен устанавливаться по взаимному согласию прибрежных государств на основе их равноправия. Навязывание прибрежному государству тех или

⁴² Там же. С. 392.

⁴³ См.: Клименко Б. М. Международные реки. С. 27–40.

ных условий использования международной реки путем давления и принуждения недопустимо, поскольку противоречит принципу неприменения силы или угрозы силой.

Из принципа неприкосновенности и целостности государственной территории вытекает обязанность каждого прибрежного государства использовать таким образом принадлежащую ему часть международной реки, чтобы это не наносило ущерба или по крайней мере существенного ущерба территории других прибрежных государств, естественным условиям протекания по их территории данной международной реки. В то же время каждое прибрежное государство свободно в рамках договорного режима использовать принадлежащий ему участок международной реки по своему усмотрению, поскольку это не наносит ущерба суверенитету и территориальной неприкосновенности других прибрежных государств. Поэтому любые претензии по поводу правомерного использования тем или иным прибрежным государством своего участка международной реки недопустимы, поскольку составляют вмешательство в его внутренние дела. Соответственно любые споры между прибрежными государствами по поводу использования ими международной реки должны разрешаться ими взаимно согласованными мирными средствами.

Особое значение при регулировании на взаимных началах режима международной реки прибрежными государствами имеет, очевидно, принцип сотрудничества. Прибрежные государства, согласно этому принципу, обязаны добросовестно сотрудничать между собой в целях достижения взаимоприемлемого, учитывающего их взаимные права и интересы и общечеловеческие ценности урегулирования проблем использования международных рек⁴⁴.

Однако основные принципы современного международного права, являющиеся руководящими началами при регулировании режима международных рек, не только не исключают, но и предполагают договорную конкретизацию режима данной международной реки на основе взаимного сотрудничества прибрежных государств.

Так, требование ненападения ущерба при использовании международной реки или по крайней мере существенного ущерба другим прибрежным государствам трудновыполнимо без должной конкретизации, так как в большинстве случаев не ясно, что именно может нанести ущерб другому (другим) прибрежному государству. Особенно это касается вопросов загрязнения речных вод, поскольку недопустимый уровень загрязнения должен определяться, исходя, очевидно, из согласованных стандартов.

Потребность международно-правового регулирования использования международных рек по соглашению прибрежных государств вызвала к жизни попытки выявить основы такого регулирования в рамках, в частности, Института международного права и Ассоциации международного права. Институт принял

⁴⁴ Подробнее см.: Там же. С. 40–50.

по этому вопросу несколько резолюций. Первая из них была принята на его Мадридской сессии в 1944 г.⁴⁵ Ассоциация международного права на своей сессии в 1966 г. приняла «Хельсинкские правила использования вод международного значения», пользующиеся широкой известностью.

«Хельсинкские правила»⁴⁶ содержат комплекс правил как общего порядка (гл. I—II), так и специального характера, касающихся вопросов загрязнения, судоходства, лесосплава, предупреждения и разрешения споров (гл. III—VI).

«Хельсинкские правила» представляют существенный интерес, особенно их общие положения, поскольку они могут учитываться прибрежными государствами при договорном регулировании использования международных рек. Однако они содержат и весьма сомнительные положения.

В гл. I, озаглавленной «Общие положения», содержится три статьи. Ст. 1 гласит: «Общие нормы международного права, излагаемые в настоящих главах, применяются в отношении использования вод международного речного бассейна, если иные нормы не предусмотрены конвенциями, соглашениями или обычаями, действующими между государствами данного бассейна».

Таким образом, «Хельсинкские правила» совершенно неосновательно претендуют на некую неофициальную кодификацию норм общего международного права — «международного речного права», которого, как показано выше, в действительности не существует.

Далее, эти правила вводят новое понятие «международный речной бассейн» в отличие от понятия «международная река» или аналогичного ему «международный водоток», употребляемого в некоторых договорах и иных международных актах.

Согласно ст. 2, «международный речной бассейн — это географическая область, охватывающая два или несколько государств и определяемая границами распространения системы вод, включая поверхностные и подземные воды, впадающие в общий водоем». Соответственно ст. 3 устанавливает: «Государство бассейна — это государство, территория которого включает часть международного речного бассейна».

Такой расширительный подход к понятию «международная река» вряд ли уместен прежде всего потому, что чисто национальная река, питающаяся, например, подземными водами с территории соседнего государства, становится международной со всеми вытекающими отсюда последствиями. Другое дело, что соседнее государство обязано пользоваться такими подземными водами с должным учетом интересов государства, река которого или часть расположенной на его территории международной реки в вышеуказанном понимании питается данными подземными

⁴⁵ Подробнее см.: Там же. С. 51—53.

⁴⁶ International Law Association: Report of the Fifty-Second conference held at Helsinki, 1966. L., 1967. P. 447—534.

(или земными в виде, например, ледников) водами. Но это непосредственного отношения к регулированию режима международной реки прибрежными государствами (а не государствами бассейна) не имеет.

Иначе говоря, «Хельсинкские правила» более чем сомнительны прежде всего в своих исходных положениях, хотя в каком-то конкретном случае заинтересованные государства могут исходить и из понятия международного речного бассейна. Однако соответствующей договорной практики пока не существует.

В гл. II «Хельсинкских правил», озаглавленной «Справедливое использование вод международного речного бассейна», содержится пять статей (ст. 4–8), касающихся обозначенной в ее заглавии проблемы.

Ключевая ст. 4 гласит: «Каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумную и справедливую долю полезного использования вод международного речного бассейна». Это общее положение, если его рассматривать применительно к международным рекам и прибрежным государствам, не вызывает сомнений, поскольку подтверждает бесспорные права каждого прибрежного государства и всех их вместе, исходящие из основных принципов международного права.

Понятие «разумная и справедливая доля», согласно ст. 5, «определяется в свете всех относящихся к делу факторов в каждом конкретном случае». К числу таких факторов относятся следующие:

а) география бассейна, в частности протяженность области бассейна на территории каждого государства бассейна;

б) гидрология бассейна, в частности количество воды, вытекающее с территории каждого государства бассейна;

в) климатические условия бассейна;

г) прошлое и существующее использование вод бассейна;

д) экономические и социальные нужды каждого государства бассейна;

е) население, зависящее от вод бассейна в каждом государстве бассейна;

ж) сравнительная стоимость альтернативных средств удовлетворения экономических и социальных нужд каждого государства бассейна;

з) наличие других ресурсов;

и) исключение ненужных потерь при использовании вод бассейна;

к) возможность компенсации одному или нескольким государствам бассейна в качестве средства урегулирования коллизий между видами использования;

л) степень удовлетворения чужд государства бассейна без причинения существенного вреда другому государству бассейна.

Трудно судить, являются ли эти факторы действительно наиболее существенными, поскольку в конечном счете все зависит от конкретных условий данной международной реки. В общем

виде скорее можно утверждать, что «разумной и справедливой долей» использования прибрежными государствами вод международной реки будет для каждого из них та доля, с которой они согласились добровольно.

В ст. 6 «Хельсинкских правил» устанавливается, что «никакому виду использования и никакой категории видов использования вод не должно отдаваться предпочтение перед любым другим видом использования или другой категорией видов использования». Однако это положение практически ничего не решает, поскольку каждое прибрежное государство в пределах своей «разумной и справедливой доли» может использовать международную реку по своему усмотрению. Вместе с тем при конкретном регулировании прибрежные государства могут определить и действительно во многих случаях определяют приоритеты возможного использования данной международной реки.

Государству бассейна, гласит ст. 7, «не может быть запрещено уже осуществляемое им разумное использование вод международного речного бассейна с тем, чтобы резервировать за другим государством бассейна использование таких вод в будущем». Это положение явно противоречит исходному положению ст. 4 о праве на «разумную и справедливую долю» использования, которая, естественно, не зависит от того, использует или нет в данный момент другое прибрежное государство свою «разумную и справедливую долю».

Наконец, ст. 8 «Хельсинкских правил» устанавливает: «Существующее разумное использование может продолжаться, если факторы, оправдывающие продолжение такого использования, не перевешиваются другими факторами, приводящими к заключению, что существующее использование должно быть изменено или прекращено с тем, чтобы могло быть осуществлено другое использование, конкурирующее и несовместимое с первым». Но, как и ст. 7, это положение противоречит общему принципу статьи⁴⁷.

Краткий анализ «Хельсинкских правил» убедительно показывает, насколько трудно сформулировать хотя бы в порядке *de lege ferenda* общие нормы «международного речного права». Да и вряд ли это целесообразно, поскольку проблема регулирования международных рек должна решаться в каждом конкретном случае прибрежными государствами с учетом конкретных особенностей данной реки и соответствующей заинтересованности в том или ином ее использовании прибрежными государствами.

Все это предопределяет те весьма существенные трудности, с которыми встречается Комиссия международного права ООН. Уже более 15 лет в ее повестке дня стоит вопрос о праве несудоходного использования международных водотоков. Но пока что она мало продвинулась вперед в разработке соответствующего проекта. Можно указать на два предварительного характера во-

⁴⁷ Подробнее см.: Клименко Б. М. Международные реки. С. 53–63.

проса, по которым мнения членов комиссии разделились и которые во многом определяют эффективность ее работы: 1) что комиссия призвана разработать — проект многосторонней конвенции или проект рекомендательных норм? 2) какой смысл следует придать понятию «международный водоток»?

Некоторые члены комиссии считали, что следует разработать проект рекомендательных норм, которые прибрежные государства будут в той или иной степени принимать во внимание при договорном регулировании режима данного международного водотока. Другие полагали, что следует разработать проект так называемой рамочной конвенции, на основе которой прибрежные государства по договору между ними будут регулировать режим конкретных международных водотоков. Однако общие нормы «рамочной конвенции» имели бы смысл лишь в том случае, если бы ее участниками стали все прибрежные данному водотоку государства.

Что касается вопроса о понятии международного водотока, то некоторые члены комиссии выступали за то, чтобы проект не содержал соответствующего однозначного определения, поскольку в конкретных случаях такое определение должно даваться заинтересованными государствами. Они могут рассматривать в качестве международного водотока либо реку, разделяющую или пересекающую их территории, либо такую реку вместе с теми или иными ее притоками, либо весь водораздел данной реки. Однако для целей «рамочного соглашения» нужно единообразное определение. И его сторонники стоят на позиции «системы международного водотока», близкой по смыслу понятию «международного речного бассейна», из которого исходят «Хельсинкские правила».

Лишь будущее покажет, к чему придут государства на основе работы Комиссии международного права ООН. Однако достаточно очевидно, что детальное и действенное регулирование режима того или иного международного водотока возможно лишь на основе соглашения между заинтересованными государствами, исходящего из основных принципов современного международного права.

§ 5. Международно-правовой режим Антарктики⁴⁸

Общая характеристика режима и интересы государств. Международно-правовой режим Антарктики определяется многосторонним договором 1959 г., в котором участвуют 35 государств, в том

⁴⁸ Подробнее см.: *Молодцов С. В.* Современное международно-правовое положение Антарктики. М.: Госюриздат, 1954; *Мовчан А. П.* Правовой статус Антарктики — международная проблема // Советский ежегодник международного права, 1959. М.: Изд-во АН СССР, 1960. С. 342–357; *Тулкин Г. И.* Хороший пример международного сотрудничества // Международная жизнь. 1960. № 2; *Савин О. Г.* Морские живые ресурсы Антарктики: Опыт конвенционного регулирования сохранения и использования // Советский ежегодник международного права, 1981. М.: Наука, 1982. С. 187–200; *Голицын В. В.* Антарктика: Международно-правовой режим.

числе СССР и другие восточноевропейские страны. До этого не было никаких соглашений относительно Антарктики и она являлась ареной по предмету разногласий и столкновений между государствами.

Открытая в 1820 г. русскими мореплавателями Ф. Ф. Беллинсгаузеном и М. П. Лазаревым Антарктида долгое время не привлекала серьезного внимания государств. Интерес к ней стал возрастать с развитием техники, обеспечивающей доступ к этому суровому южному континенту. В начале нынешнего века некоторые государства попытались провозгласить свой суверенитет над отдельными ее районами, что привело к конфликтным ситуациям и вооруженным столкновениям. Начало территориальным притязаниям положила Великобритания, затем последовали территориальные притязания со стороны Франции, Норвегии, Чили и Аргентины. В 1948 г. в этой связи между Великобританией и Чили возник вооруженный конфликт, поскольку зоны их притязаний частично перекрывали друг друга. В середине 50-х годов стало интенсивно развиваться международное сотрудничество по изучению Антарктики, которое явилось импульсом для созыва Международной конференции по Антарктике в октябре 1959 г. в Вашингтоне⁴⁹. Эта конференция завершилась подписанием 1 декабря того же года Договора об Антарктике⁵⁰, в котором выражено убеждение сторон в том, что Антарктика должна использоваться исключительно в мирных целях.

Научно-технический прогресс последних десятилетий значительно облегчил доступ к этому континенту и работу на нем. Это повысило интерес различных государств к природным ресурсам Антарктики. В связи с этим на основе Договора об Антарктике 1959 г. были приняты новые международные договоры, регулирующие использование ресурсов Антарктики.

Демилитаризация и нейтрализация Антарктики. В ст. I Договора об Антарктике устанавливается, что она «используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие, как создание военных баз и ук-

М.: Междунар. отношения, 1983; *Hanessian J.* The Antarctic Treaty, 1959 // *Intern. and Comp. Law Quart.* 1960. Vol. 9; *Garrison A.* The Antarctic Treaty // *N. Y. Univ. Rev.* 1961. Vol. 36, N 1; *Janos K.* Az Antarktisz nemzetkozi jogi nayzetenek szalal yozasa // *Jogtudomanyi kozl.* 1962. N 1; *Menczer G.* Mezinarodne pravni problemy Antarktidy. Pr., 1963; *Joyner C.* Antarctica and the law of the sea // *San Diego Law Rev.* 1981. N 3; *Harry R.* The Antarctic regime and the law of the sea convention: An Australian view // *Va J. Intern. Law.* 1984. N 4; *Luard E.* Who owns the Antarctic? // *Foreign Affairs.* 1984. Vol. 62, N 5; *Beck P.* The international politics of Antarctica. L., 1986; *Hayton R.* The Antarctic settlement of 1959 // *Amer. J. Intern. Law.* 1960. Vol. 54, N 2.

⁴⁹ The conference on Antarctica, Wash. (D. C.), Oct. 15-Dec. 1, 1959; Conf. documents. The Antarctic treaty and related papers. Wash. (D. C.), 1960.

⁵⁰ Договор подписали Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, СССР, США, Франция, Чили, Южно-Африканский Союз и Япония. Договор вступил в силу 23 июня 1961 г. См.: Веломости Верхов. Совета СССР. 1961. № 31. С. 329.

реплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия». Положение об использовании Антарктики «только в мирных целях» и запрещенные любые мероприятия военного характера имеют довольно широкий смысл и включают в себя два традиционных института международного права: демилитаризацию и нейтрализацию. То обстоятельство, что перечень запрещенных военных мероприятий не является исчерпывающим, означает, что в Антарктике проведена по существу полная демилитаризация. В п. 2 ст. I содержится положение о том, что «Договор не препятствует использованию военного персонала или оснащения для научных исследований или для любых других мирных целей». В данном случае под «военным персоналом и оснащением» следует понимать соответствующих специалистов, работающих в военном ведомстве, и научное оборудование. Во всяком случае, «военный персонал и оснащение» не могут и не должны пониматься как вооруженные силы и вооружения. Положение о том, что Антарктика используется исключительно в мирных целях, означает также, что она не может быть использована в качестве театра военных действий. Вполне очевидно, что она не может служить и базой для ведения войны. Это, в свою очередь, означает нейтрализацию Антарктики. Демилитаризация и нейтрализация взаимно дополняют друг друга.

Кроме того, ст. V договора запрещает проведение в Антарктике любых ядерных взрывов и сброс радиоактивных материалов. Однако Договор об Антарктике не запрещает использования ядерной техники и оборудования. Первое Консультативное совещание государств-участников договора рекомендовало правительствам своих стран обмениваться информацией относительно применения ядерного оборудования и техники в районе действия договора.

Положения о демилитаризации и нейтрализации Антарктики, содержащиеся в ст. I и V, были подтверждены в Конвенции об охране живых ресурсов Антарктики 1980 г. Согласно ст. 3 этой конвенции, ее стороны независимо от участия в Договоре 1959 г. обязались соблюдать обязательства, содержащиеся в его ст. I и V.

Демилитаризация и нейтрализация Антарктики, по сути дела, создали и безъядерную зону, ибо то, что запрещается в безъядерной зоне, запрещается и в Антарктике. В частности, несомненно, что полная демилитаризация и нейтрализация Антарктики запрещают размещение и применение ядерного оружия в этом районе. Кроме того, запрещается проведение там любых ядерных взрывов. И наконец, в Антарктике существует широкая система международного контроля. Подобные положения составляют суть любой безъядерной зоны.

За соблюдением договора установлен широкий наземный и воздушный контроль. Каждое государство-участник консультативных совещаний имеет право назначать неограниченное число наблюдателей, которые должны быть гражданами государств, их назначающих. Фамилии наблюдателей сообщаются каждому го-

сударству—участнику консультативных совещаний. 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 погрузки 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. Право контроля и инспекций научных станций используют многие страны, в первую очередь США, а также Австралия, Аргентина, Великобритания и Новая Зеландия, которые проводили инспекции станций, находящихся главным образом в тех районах, на которые они претендуют.

Широкий контроль в Антарктике значительно облегчается тем, что государства—участники договора обязались 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 с соблюдением условий п. 2 ст. 1 договора. Первое Консультативное совещание рекомендовало производить определенный обмен упомянутой информацией через дипломатические каналы каждый год в определенное время. Рекомендация включала конкретный перечень вопросов, по которым дается информация. К этому перечню были приняты дополнения третьим и шестым консультативными совещаниями. Восьмое Консультативное совещание рекомендовало «стандартную форму обмена информацией», которая включает обширный перечень вопросов, в том числе: 1) типы, описание и вооружение морских судов, самолетов и других транспортных средств, которые вводятся в район действия договора; 2) время прибытия и пребывания, маршруты следования экспедиций; 3) подробное описание всех научных станций, создаваемых в районе действия договора, с указанием программы их работ, оборудования, персонала и его личного оружия; 4) средства связи и запасные аэродромы; 5) средства оказания помощи; 6) извещения о намерении использовать радионизотопы, о научно-исследовательских работах и о морских судах, используемых для широких океанографических исследований, а также некоторые другие сведения.

Свобода научных исследований. Один из важнейших принципов, установленных в Договоре об Антарктике.— принцип свободы научных исследований и сотрудничества в этих целях (ст. 2). 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. Для содей-

ствия такому сотрудничеству участники договора согласились обмениваться информацией о планах научных работ в Антарктике, научным персоналом между экспедициями и станциями в Антарктике, данными и результатами научных наблюдений. Договор предусматривает поощрение делового сотрудничества с теми специализированными учреждениями ООН и другими международными организациями, для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении (ст. III).

С 1955 г., когда велась подготовка к международному геофизическому году, стали проводиться международные научные конференции по Антарктике с участием представителей Международного геофизического и географического союза, Международной метеорологической организации и др. На основании решения Международного совета научных союзов был создан Специальный комитет для координации научных исследований в Антарктике (СКАР).

Советские ученые ведут интенсивные исследования в Антарктике с 1956 г., когда там высадилась первая советская экспедиция. В период МГГ в антарктических исследованиях, кроме СССР, участвовали Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, США, Чили, Южно-Африканский Союз и Япония. Эти страны продолжают свои исследования. На этот путь вступают и другие государства.

Первое Консультативное совещание рекомендовало правительствам стран-участниц договора: 1) облегчить обмен информацией о планах научно-исследовательских работ через СКАР и другие органы и комитеты Международного совета научных союзов, а также другими средствами, которые могут обеспечить доступность информации; 2) содействовать продолжению обмена на основе взаимной договоренности научным персоналом между экспедициями и сделать доступными те средства обслуживания, которые могут быть полезными в этих целях; 3) содействовать обмену наблюдениями и результатами исследований в Антарктике, делая их доступными через соответствующие международные центры и всякими другими средствами, которые могут оказаться подходящими для обеспечения такого обмена и свободного доступа; 4) содействовать развитию научного сотрудничества в рамках СКАР. Второе Консультативное совещание также выработало рекомендации относительно свободы доступа к материалам и результатам научных наблюдений в Антарктике и предоставления таковых в соответствующие международные научные центры.

Территориальные претензии и юрисдикция государств. Договор об Антарктике не признает суверенитета какого-либо государства в каком-либо районе Антарктики. Вместе с тем договор не отрицает существования территориальных претензий, но запрещает их укрепление и заявление новых. Договор, таким образом, «заморозил» территориальные претензии государств в Антарктике. А их было заявлено немало. Начало положила Великобритания, которая королевскими указами 1908 и 1917 гг. объя-

вила все острова и территории между 20 и 50° западной долготы к югу от 50-й параллели и между 50 и 80° западной долготы к югу от 58-й параллели «зависимой землей», находящейся под управлением генерал-губернатора английской колонии на Фольклендских островах. В 1923 г. Великобритания провозгласила свой суверенитет над Колонией Росса (район к югу от 60-й параллели между 150° западной долготы и 160° восточной долготы) и передала ее под управление Новой Зеландии. В 1933 г. Великобритания объявила находящимися под своим суверенитетом антарктические земли в районе к югу от 60-й параллели между 160 и 45° восточной долготы (кроме Земли Адели) и передала их под суверенитет Австралии.

Франция в 1924 г. провозгласила Землю Адели под управлением генерал-губернатора Мадагаскара, а в 1938 г. объявила над ней суверенитет Французской Республики. В 1955 г. был издан закон о создании французской заморской территории, названной Южные и Антарктические владения Франции, в которые вошли также острова Святого Павла, Амстердам, Крозе и Кергелен. Как Великобритания, так и Франция обосновывали свои действия «правом первооткрывателей».

Норвегия актами 1928, 1931 и 1939 гг. провозгласила свой суверенитет над землями Антарктики в секторе между 45° восточной и 20° западной долготы, а также над расположенным вне этого сектора островом Петра I, который был открыт русской экспедицией Беллинсгаузена и Лазарева. Советское правительство в ноте Норвегии от 27 января 1939 г. указало на незаконность ее односторонних действий и резервировало свою точку зрения в вопросе о государственной принадлежности земель, открытых русскими мореплавателями.

Правительство Чили Декретом от 6 ноября 1940 г. объявило своей собственностью все антарктические земли, острова, заливы, скалы, ледники, как уже открытые, так и те, которые будут открыты, в секторе между 53 и 90° западной долготы.

Аргентина в 1940 г. Декретом от 12 ноября объявила своим владением антарктические земли, расположенные в районе между 25 и 70° западной долготы. В ноябре 1946 г. она расширила свои притязания на территории в Антарктике до 74° западной долготы. Чили и Аргентина аргументировали свои требования географическими и историческими факторами. Получилось так, что чилийские и аргентинские «владения» не только «переплелись» с британскими, но и перекрыли их. В совместной Декларации от 4 марта 1948 г. Аргентина и Чили заявили, что до окончательного разграничения своих владений они будут действовать сообща в защиту своих антарктических территорий, на которые им якобы принадлежат неоспоримые права.

Почти одновременно с началом попыток раздела Антарктики буржуазные ученые выдвинули теорию полярных секторов, согласно которой считалось возможным устанавливать суверенитет государств в полярных секторах, вершиной которых является

полюс, границами — меридианы, а основанием — берег прилегающей страны или какая-либо параллель⁵¹. Однако одностороннее установление секторов в Антарктике не может быть оправдано. Попытки провести секторальный раздел континента путем односторонних действий государств-претендентов, как показала практика, чреваты опасностью возникновения серьезных конфликтов между ними.

Советский Союз в своих внешнеполитических документах неоднократно подчеркивал, что он не признает объявленных претензий на районы в Антарктике и сохраняет за собой все права, основанные на открытиях и исследованиях русских мореплавателей и ученых, включая право на предъявление соответствующих претензий. В 1958 г. по поводу проектируемого договора об Антарктике Советское правительство заявило, что «следовало бы избежать включения в проектируемый договор каких-либо положений, затрагивающих вопрос о территориальных претензиях в Антарктике, которые могли бы рассматриваться как ставящие одни государства в неравное положение по отношению к другим государствам»⁵². Эта позиция Советского Союза нашла отражение в Договоре об Антарктике, который «заморозил» территориальные притязания государств и не признал суверенитета какого-либо государства в Антарктике.

Однако договор не отрицает и существования территориальных претензий. Согласно ст. IV, ни одно из положений договора не должно толковаться как отказ любой из договаривающихся сторон от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет, а также как отказ от любой основы для территориальных претензий или сокращение этой основы, которую договаривающаяся сторона может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам. Здесь речь идет о тех основаниях, которые возникли или могли возникнуть до заключения Договора об Антарктике.

Не отрицая существующих претензий, договор вместе с тем не дает им превратиться в действительный суверенитет, в его реальное осуществление. Ведь ничто в договоре не должно толковаться как наносящее ущерб позиции любой стороны в отношении признания или непризнания ею права либо претензии или основы для претензии любого другого государства на территориальный суверенитет в Антарктике (п. 1 ст. IV). Таким образом, договор создает сложную ситуацию, при которой государства, заявившие претензии, сохраняют их, а государства, отрицающие претензии других, имеют право продолжать их отрицать.

⁵¹ *Waultrin R.* Le probleme de la souveraineté des poles // *Rev. gén. droit intern. publ.* 1909. Vol 16, N 5. P. 649—660; *Barra O.* La Antarctica. Santiago de Chili, 1955; *Costa J.-F.* Souveraineté sur l'Antarctique. P., 1958; *Balch T.* Les regions arctiques et antarctiques et le droit international // *Rev. droit intern. et legislation comp. Sér. 2.* 1910. T. 12, N 4.

⁵² *Известия.* 1958. 4 июня.

Такая ситуация несколько смягчается положением договора о том, что, пока данный 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». Новая претензия или расширение старой претензии на территориальный суверенитет в Антарктике также не могут заявляться, пока договор находится в силе. Таким образом, никакое государство формально не может укрепить свою претензию или создать основу для заявления новой претензии.

Все эти положения о территориальных притязаниях были подтверждены в Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Стороны этой конвенции обязались независимо от участия в Договоре об Антарктике соблюдать в своих отношениях друг с другом обязательства по ст. IV Договора об Антарктике, а также согласились в том, что любая их деятельность в рамках данной конвенции должна трактоваться в соответствии с положениями ст. IV.

Вопрос о юрисдикции государств в Антарктике в значительной мере связан с территориальными претензиями. Юрисдикция может быть личной и территориальной. Территориальная юрисдикция распространяется на определенную территорию, и это, как правило, связано с осуществлением суверенитета или суверенных прав государства на данной территории. На практике многие государства стараются осуществлять свою территориальную юрисдикцию на той территории, на которую они претендуют, и тем самым как бы заявляют, что эта территория принадлежит им. Такой подход применяется и в Антарктике. Одни государства осуществляют только личную юрисдикцию, которая распространяется лишь на их граждан, другие пытаются осуществлять территориальную юрисдикцию.

В Договоре об Антарктике вопрос о юрисдикции полностью не решен. При выработке договора на конференции некоторые страны предложили закрепить в нем принцип личной юрисдикции (СССР, США, Бельгия), другие предпочли территориальную юрисдикцию (Аргентина, Чили и др.). Положение о юрисдикции в договоре отразило компромисс обеих точек зрения. Согласно ст. VIII, наблюдатели и научный персонал, которым обмениваются между собой экспедиции и станции в Антарктике, а также сопровождающий их персонал находятся под юрисдикцией того государства, гражданами которого они являются. Надо сказать, что обмен научным персоналом происходит довольно часто. В советских экспедициях принимали участие ученые из ряда социалистических стран, а также из США, Великобритании и Франции. В свою очередь советские ученые участвовали в экспедициях других стран.

Вопрос о юрисдикции над всеми другими лицами договор не регулирует, но содержит положение о том, что он не наносит

ущерба соответствующей позиции каждой стороны относительно подобной юрисдикции. Иначе говоря, вопрос о юрисдикции над лицами, не упомянутыми в договоре, решается каждой стороной в соответствии с ее точкой зрения. Позиция СССР была отражена в заявлении его представителя о том, что советские граждане в Антарктике подлежат юрисдикции только Советского Союза. Аналогичные заявления были сделаны представителями США и Бельгии.

Пределы действия Договора об Антарктике. Действие Договора об Антарктике распространяется на материк — Антарктиду и на близлежащее пространство. В самом договоре зона его действия определяется как район «южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники, но ничто в настоящем Договоре не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществления этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района» (ст. VI). Применение положений договора ко всему матерiku Антарктиды ни у кого не вызывает сомнений. Однако положение о границах пространственного действия договора может быть истолковано по-разному. Его применение к морским пространствам в пределах 60-й параллели — сложный вопрос, поскольку здесь режим Антарктики совмещается с режимом открытого моря.

На Конференции 1959 г. выявилось два подхода к этому вопросу. Некоторые государства настаивали на исключении районов открытого моря из сферы действия договора. Советский Союз и ряд других стран предложили включить в сферу действия договора и районы открытого моря южнее 60-й параллели. Принятая на конференции формулировка ст. VI отражает достигнутый компромисс. Оговорка о том, что «ничто в настоящем Договоре не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществления этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района», относится к районам только чистой воды, но не шельфовым ледникам, поскольку на эти ледники договор распространяется в такой же мере, как и на сам материк. Именно так толкуют эту статью некоторые западные юристы⁵³. Другие, высказываясь аналогично по поводу шельфовых ледников, выражают сомнения относительно правового статуса паковых и других льдов⁵⁴. Как известно, помимо ледников, значительная часть прибрежных вод Антарктиды постоянно покрыта льдами (ледяной припай). Этот район недоступен для плавания обыкновенных судов даже в летнее время. Было бы нелогично исключать его из зоны действия договора, так как постоянные ледяные поля могут быть использованы для устройства различных баз.

⁵³ Hanessian J. Op. cit. P. 471.

⁵⁴ Hayton R. Op. cit. P. 360.

Сложнее вопрос о применении международно-правового режима Антарктики к пространствам открытого моря к югу от 60-й параллели, которые лишь иногда покрыты льдами или вообще свободны от льда. По общему международному праву все государства пользуются определенными свободами в открытом море, в частности свободами судоходства, рыболовства, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, полетов в воздушном пространстве над открытым морем. Все эти свободы могут осуществляться и в антарктических морях, хотя, по-видимому, с некоторыми ограничениями, которые обусловлены спецификой природных условий Антарктики и ее международно-правового режима. Одна из особенностей режима — демилитаризация и нейтрализация всего этого района, в том числе антарктических вод, что запрещает проведение военных маневров и учений в них, создание военных баз и ведение военных действий. В принципе это способствует свободе торгового судоходства, допускает проход военных кораблей транзитом через этот район.

Другая особенность режима — особая охрана живых морских ресурсов, регулируемая Конвенцией 1980 г., которая распространяется и на рыболовство. И в этом нет ничего противоречащего свободе рыболовства, которое давно перестало быть абсолютным и подвергается многим конвенционным ограничениям глобального и регионального характера. Уникальные природные особенности Антарктиды и ее вод требуют специального международно-правового регулирования рыболовства и морского промысла в них.

По-видимому, нет каких-либо ограничений на прокладку подводных кабелей и трубопроводов по дну антарктических морей, хотя присутствие ледяных полей, айсбергов и шельфовых ледников делает такую прокладку весьма проблематичной. Наконец, вопрос о свободе полетов над Антарктикой. Несомненно, что все положения Договора 1959 г. касаются воздушного пространства Антарктиды, а далее они распространяются на воздушное пространство над открытым морем по принципу, указанному в ст. VI. Можно полагать, что в аналогичной мере они действуют и в отношении воздушного пространства над открытым морем южнее 60-й параллели.

Многие рекомендации, принятые консультативными совещаниями, распространяются на морские пространства южнее 60-й параллели. Так, еще третье Консультативное совещание в разработанных им «Согласованных мерах по охране живых ресурсов в Антарктике» определило районом действия этих мер все пространство южнее 60-й параллели. Следует также подчеркнуть, что Конвенция об охране морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., которая была разработана государствами-участниками консультативных совещаний и содержит подтверждение ст. VI Договора об Антарктике, также распространяется на морские живые ресурсы к югу от 60-й параллели. Похожая картина наблюдается и в отношении минеральных ресурсов Антарктики. Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов

Антарктики 1988 г. распространяется на антарктический континент, все антарктические острова и шельфовые ледники к югу от 60° южной широты, а также на морское дно прилегающих районов вплоть до глубоководных районов морского дна, т. е. на антарктический континентальный шельф. Есть все основания полагать, что и сам Договор 1959 г. полностью распространяется на континентальный шельф Антарктики, поскольку договор по горизонтали распространяется до 60-й параллели и ничто не ограничивает его распространения в глубину. А в ст. VI содержится прямое указание на то, что договор распространяется на шельфовые ледники. Значит, он распространяется и на сам шельф. Кроме того, в основе определения принадлежности континентального шельфа лежит принцип смежности и в отношении антарктического шельфа действует тот же принцип.

Консультативные совещания. Согласно Договору об Антарктике, представители договаривающихся сторон периодически созывают консультативные совещания. Участниками этих совещаний являются представители стран-первоначальных участниц договора. Кроме того, участниками консультативных совещаний могут быть представители тех стран, которые присоединились к договору и проявляют свою заинтересованность в Антарктике проведением там соответствующей научно-исследовательской деятельности, такой, например, как создание научной станции или посылка научной экспедиции. В работе четырнадцатого Консультативного совещания (1987 г.) принимали участие, кроме государств—первоначальных участников договора, Бразилия, Индия, КНР, ПНР, Уругвай, ФРГ.

В компетенцию Консультативного совещания входят обмен информацией, взаимные консультации, разработка, рассмотрение и рекомендации 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 международному научному сотрудничеству в Антарктике; 4) содействия осуществлению прав инспекции; 5) вопросов, касающихся осуществления юрисдикции; 6) охраны и сохранения живых ресурсов в Антарктике (ст. IX). Принятые на совещаниях рекомендации по поводу мер, содействующих осуществлению договора, вступают в силу по утверждению их всеми странами—участницами договора, представители которых имели право участвовать в совещаниях. Вступившие в силу рекомендации, которые дополняют и развивают положения Договора 1959 г., являются составной частью международно-правового режима Антарктики.

Сроки и места созыва Консультативного совещания определяются его участниками. В среднем консультативные совещания созываются один раз в два года. Первое состоялось в 1961 г. в Канберре, четырнадцатое — в 1987 г. в Рио-де-Жанейро. На совещаниях были приняты различные рекомендации по вопросам

развития сотрудничества в Антарктике, охраны ее окружающей среды и ресурсов, снабжения станций и экспедиций, использования средств связи, туризма и др. Четвертое и пятое консультативные совещания разработали временные меры по охране тюленей в Антарктике, а шестое одобрило проект аналогичной конвенции. Восьмое Консультативное совещание начало комплексное изучение вопроса о разработке мер по сохранению и рациональному использованию морских живых ресурсов Антарктики. Основные положения этого режима были определены девятым Консультативным совещанием, которое подчеркнуло основную ответственность стран-участниц в отношении охраны окружающей среды и живых ресурсов Антарктики. Три сессии специального Консультативного совещания подготовили проект конвенции по сохранению морских живых ресурсов Антарктики, которая была принята на международной конференции в 1980 г. В этой конвенции отмечено признание государствами, не участвующими в Договоре об Антарктике, особых обязательств и ответственности государств — участников консультативных совещаний в отношении охраны окружающей среды в Антарктике. В 1972 г. на Консультативном совещании впервые был поставлен вопрос о минеральных ресурсах Антарктики. Четвертое специальное Консультативное совещание приняло в 1988 г. Конвенцию по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики.

Международно-правовой режим природных ресурсов Антарктики состоит из двух частей: режима живых ресурсов и режима минеральных ресурсов. Действующим является пока что только режим живых ресурсов, а Конвенция по минеральным ресурсам вступит в силу после ее ратификации 16 государствами — участниками консультативных совещаний.

Международно-правовой режим живых ресурсов Антарктики определяется тремя конвенциями, новейшая из которых — Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.⁵⁵ Эта конвенция применяется к популяциям плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных и всех других видов живых организмов, включая птиц, обитающих к югу от линии антарктической конвергенции. Согласно конвенции, любой промысел упомянутых ресурсов проводится в соответствии с принципами: а) предотвращения сокращения численности любой популяции до уровней ниже таких, которые обеспечивают ее устойчивое положение; б) поддержания экологических взаимосвязей между вылавливаемыми и связанными с ними популяциями морских живых ресурсов; в) предотвращения изменений или сведения до минимума опасности изменений в морской экосистеме, которые являются принципиально необратимыми на протяжении двух или трех десятилетий. Для осуществления целей и принципов конвен-

⁵⁵ Конвенция вступила в силу в 1982 г. См.: Сборник международных договоров СССР. М.: Междунар. отношения, 1984. Вып. 38. С. 383.

ции из ее участников учреждается Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики. В функции комиссии входят сбор и анализ различного рода данных о морских живых ресурсах, установление потребностей в сохранении этих ресурсов, разработка и принятие мер по сохранению морских живых ресурсов, применение системы инспекций и наблюдений, установленной в конвенции. Эта система включает, в частности, процедуру посещения морских судов наблюдателями и инспекторами, а также процедуру преследования государством флага и применения санкций на основе доказательств, полученных в результате такого посещения судов и инспекций. Меры по сохранению становятся обязательными для всех государств — членов комиссии в соответствии с процедурой, установленной в конвенции. Комиссия обращает внимание любого государства, не участвующего в данной конвенции, на любую деятельность, осуществляемую его гражданами или судами, которая, по мнению комиссии, отрицательно влияет на достижение целей данной конвенции.

Промысел тюленей в Антарктике регулируется Конвенцией о сохранении тюленей в Антарктике 1972 г.⁵⁶ Стороны конвенции согласились не забивать и не отлавливать в районе действия конвенции (южнее 60-й параллели) определенные виды тюленей, за исключением строго оговоренных в конвенции случаев.

Промысел китов в Антарктике регулируется Конвенцией о китобойном промысле 1946 г. Международная китобойная комиссия, созданная в соответствии с этой конвенцией, в 1982 г. приняла решение о прекращении коммерческого промысла всех китов в 1985—1986 гг.

Международно-правовой режим минеральных ресурсов Антарктики регулируется Конвенцией по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики от 2 июня 1988 г., которая является неотъемлемой частью системы Договора об Антарктике. Конвенция устанавливает, что поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов Антарктики (все неживые природные невозобновляемые ресурсы, включая горючие ископаемые, металлические и неметаллические минералы) производятся только в соответствии с данной конвенцией. Каждая сторона конвенции принимает надлежащие меры в рамках своей компетенции для обеспечения соблюдения данной конвенции, а также надлежащие усилия, чтобы никем не проводилось какое-либо освоение минеральных ресурсов Антарктики, противоречащее целям и принципам данной конвенции. Кроме того, каждая сторона обеспечивает, чтобы освоение минеральных ресурсов Антарктики проводилось в соответствии с компонентами системы Договора об Антарктике, включающей сам договор, Конвенцию о сохранении тюленей Антарктики, Конвенцию о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, а также принятые на основании этих документов меры.

⁵⁶ Конвенция вступила в силу в 1978 г. См.: Там же. 1980. Вып. 34. С. 431.

Какое-либо освоение минеральных ресурсов Антарктики возможно лишь после вынесения заключений, основанных на оценках его возможного воздействия на антарктическую окружающую среду, на глобальный и региональный климаты, а также заключения о том, что имеются достаточная технология и процедуры для обеспечения безопасности антарктической окружающей среды. 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, за исключением случаев стихийного бедствия исключительного характера, вооруженных конфликтов и террористических актов, а также преднамеренного или крайне небрежного действия стороны, требующей возмещения убытков.

Географическая сфера действия конвенции — антарктический континент, острова и шельфовые ледники к югу от 60° южной широты, а также морское дно и недра прилегающих прибрежных районов вплоть до глубоководных районов морского дна.

Ничто в данной конвенции и никакие действия или деятельность в период, пока конвенция остается в силе, не затрагивают положений Договора об Антарктике, «замораживающих» территориальные претензии государств в Антарктике.

Все станции, установки и оборудование, относящиеся к освоению минеральных ресурсов в Антарктике, а также морские и воздушные суда, обеспечивающие такую деятельность в пунктах разгрузки или погрузки, всегда открыты для инспекции, осуществляемой наблюдателями, которые назначаются сторонами конвенции и международными органами, учрежденными в соответствии с данной конвенцией.

Конвенция предусматривает создание ряда международных органов с различными полномочиями в отношении освоения минеральных ресурсов Антарктики. Комиссия по минеральным ресурсам Антарктики осуществляет следующие функции: сбор и обмен научно-технической информации для выяснения возможного воздействия на антарктическую окружающую среду освоения минеральных ресурсов; определение районов, закрытых для освоения минеральных ресурсов; принятие мер для охраны окружающей среды; принятие решений относительно возможности открытия районов для разведки и разработки минеральных ресурсов, принятие решений по бюджетным вопросам, определение максимальных размеров участков. Решения по вопросам существования принимаются большинством в три четверти, однако консенсус требуется для решения бюджетных вопросов, для разработки принципа недискриминации и для принятия решений об открытии определенного района для разведки и разработки минеральных ресурсов. Консультативный комитет по научным и техническим вопросам окружающей среды дает рекомендации Комиссии по минеральным ресурсам и другим органам в отношении науч-

ных, технических и экологических аспектов освоения минеральных ресурсов. Специальное совещание сторон осуществляет функции, относящиеся к открытию определенного района для разведки и разработки минеральных ресурсов. Для каждого района, открытого для разведки и разработки, учреждается Комитет по регулированию минеральных ресурсов, который рассматривает заявки на выдачу разрешений на разведку и разработку минеральных ресурсов, осуществляет наблюдение за этой деятельностью и другие функции.

Бюджет для обеспечения деятельности всех международных органов, создаваемых в соответствии с конвенцией, утверждается Комиссией по минеральным ресурсам. Он финансируется за счет поступающих при подаче заявок взносов операторов, сборов за осуществление разведки и разработки и налогов на доходы операторов. Средства, оставшиеся после финансирования бюджета, используются для поощрения научных исследований в Антарктике с широким участием всех сторон конвенции, особенно развивающихся стран, и с должным уважением к интересам тех членов Комитета по регулированию, которые имеют наибольшую непосредственную заинтересованность в отношении соответствующих районов.

Поиск районов с потенциалом минеральных ресурсов для возможной разведки и разработки проводится в соответствии с данной конвенцией, но не требует разрешения международных органов и не предоставляет оператору каких-либо прав в отношении минеральных ресурсов. Поручившееся государство обеспечивает, чтобы его операторы, ведущие поиск, обладали необходимыми финансовыми и техническими средствами. Оно также уведомляет Комиссию по минеральным ресурсам за девять месяцев до начала поиска. Это уведомление сопровождается уплатой взносов, установленных комиссией, и содержит некоторые данные относительно поиска: координаты района поиска, вид минералов, являющихся объектом поиска, метод поиска, сведения об операторе и др. При необходимости поручившееся государство обеспечивает, чтобы планы деятельности его операторов были изменены для приведения их в соответствие с мерами, принимаемыми Комиссией по минеральным ресурсам.

Просьба об открытии определенного района для разведки и разработки определенных минеральных ресурсов направляется стороной конвенции Комиссии по минеральным ресурсам. Любая такая просьба сопровождается уплатой взносов, установленных комиссией, и содержит некоторые данные о предполагаемой разведке и разработке: описание границ района, характеристику видов минеральных ресурсов, масштабы разведки и разработки и применяемые методы, оценку воздействия на окружающую среду и др. Консультативный комитет представляет комиссии рекомендации относительно упомянутого уведомления. Специальное совещание сторон рассматривает вопрос о том, будет ли открыт район комиссией в соответствии с поданной просьбой

соответствовать положениям конвенции. С учетом этих заключений комиссия определяет, соответствует ли открытие определенного района положениям конвенции, и, если имеется консенсус членов комиссии, принимает решение об открытии района для разведки и разработки определенных минеральных ресурсов.

После открытия определенного района для разведки и разработки ресурсов созывается соответствующий Комитет по регулированию. Он делит свой район на участки, на которые могут подаваться заявки на разведку и разработку, и предусматривает предельное количество участков для каждой стороны; устанавливает взносы, которые вносятся вместе с заявкой на разведку и разработку; определяет методы решения споров по конкурирующим заявкам, что включает приоритет для заявки с наиболее широким участием сторон конвенции, являющихся Консультативными сторонами Договора об Антарктике, и т. п. Комитет принимает также руководящие указания, определяющие общие требования к разведке и разработке минеральных ресурсов данного района.

Любая сторона от имени оператора, в отношении которого она является поручившимся государством, может подать в комитет заявку о выдаче разрешения на разведку в течение определенного периода времени. Заявка сопровождается взносом, установленным Комитетом, и содержит: описание оператора, описание предполагаемой разведки и по возможности предполагаемой разработки, подтверждение поручившегося государства способности оператора соблюдать конвенционные требования, описание технических и финансовых возможностей оператора и др. Комитет по регулированию может отклонить заявку, если он посчитает, что предложенная в ней деятельность не может быть пересмотрена для приведения ее в соответствие с конвенционными требованиями и действующими мерами, принятыми на их основе.

Комитет подготавливает план управления, который предусматривает конкретные условия разведки и разработки определенных минеральных ресурсов в пределах данного участка. План управления предусматривает различные обязательства оператора: срок действия разрешения на разведку и разработку, меры по охране среды, требования к производству работ, материальную ответственность, сборы и налоги, финансовые гарантии и страховки, обеспечение выполнения плана и др.

Принятие комитетом этого плана является основанием для незамедлительной выдачи разрешения на разведку, которое предоставляет оператору исключительное право на разведку и при выполнении некоторых дополнительных условий — на разработку определенных минеральных ресурсов. План управления не может быть приостановлен, изменен и, так же как разрешение на разведку и разработку, не может быть аннулирован без согласия поручившегося государства, кроме оговоренных в конвенции случаев пагубного воздействия на антарктическую окружающую среду и нарушения оператором действующих требований.

В период действия плана по регулированию для оператора поручившееся за него государство может подать в Комитет по регулированию от имени этого оператора заявку о выдаче разрешения на разработку. Заявка сопровождается взносами, установленными комитетом, и содержит ряд данных о предполагаемой разработке и об операторе, оценку возможного влияния на антарктическую окружающую среду и т. п. Комитет по регулированию незамедлительно выдает разрешение, если он полагает, что внесенные в данную заявку изменения по сравнению с предусмотренной ранее разработкой не требуют изменения плана управления.

Все споры между сторонами относительно толкования и применения данной конвенции решаются Международным судом ООН или Арбитражным трибуналом в зависимости от заявления стороны при подписании, ратификации или присоединении к конвенции. Сторона, не сделавшая какого-либо из этих заявлений, считается признавшей компетенцию Арбитражного трибунала.

Арбитражный трибунал образуется из трех арбитров, по одному из которых назначает каждая сторона спора. Третьего арбитра стороны выбирают по соглашению между собой. При отсутствии такого соглашения третий арбитр назначается председателем Международного суда ООН. Арбитражный трибунал принимает свои собственные правила процедуры. Он выносит решения на основе данной конвенции и других норм права, не являющихся несовместимыми с ней, а также может принимать решения *ex aequo et bono*, если стороны в споре с этим согласны.

Согласно конвенции, ничто в ней не должно толковаться как наделяющее Международный суд или любой трибунал, учрежденный для решения споров между сторонами, компетенцией или юрисдикцией выносить решения или высказываться иным образом по любым вопросам относительно территориальных притязаний и юрисдикции в Антарктике.

Любая сторона может посредством письменного заявления исключить применение без ее согласия компетенции Арбитражного трибунала по категориям споров, указанных в ее заявлении. Однако такое исключение не может распространяться на споры относительно охраны антарктической окружающей среды, обеспечения государствами соблюдения данной конвенции, материальной ответственности за ущерб антарктической окружающей среде, проведения инспекций наблюдателями, недопущения дискриминации, уважения других видов использования Антарктики и некоторых положений конвенции о поисковых работах.

Дополнительные процедуры мирного урегулирования устанавливаются Комиссией по минеральным ресурсам для решения споров, которые могут возникать из-за отклонения плана управления, отказа в выдаче разрешения на разработку, приостановления, изменения или аннулирования плана управления или наложения денежного штрафа. Такие процедуры разрешают начать судебное разбирательство против Комитета по регулированию.

НАСЕЛЕНИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО¹§ 1. Международно-правовая регламентация
положения населения

Положение населения непосредственно международным правом не регламентируется, поскольку оно регулирует взаимоотношения только участников межгосударственных отношений. Под населением чаще всего понимают совокупность индивидов, проживающих в данный момент на территории того или иного государства.

Население любого государства состоит из следующих категорий: граждан данного государства, иностранцев (так называемых обычных иностранцев, т. е. не пользующихся иммунитетами и привилегиями) и лиц без гражданства. Есть некоторые промежуточные категории, но они входят в одну из перечисленных основных категорий (например, лица, имеющие двойное гражданство, входят в число граждан соответствующих государств). Иногда термином «население» обозначают всех жителей земного шара. Но в любом случае простая сумма индивидов не представляет собой единого социального организма, наделенного волей в социальном или юридическом смысле, способного участвовать в межгосударственных отношениях. Число индивидов, составляющих ту или иную категорию населения, само по себе значения не имеет: не оно определяет существование соответствующего организма. Лишь возникающие в процессе исторического развития человеческого общества социально-экономические условия приводят к появлению таких устойчивых общностей, как государство, нация, в рамках которых связи между людьми приобретают системный характер, позволяющий рассматривать эти общности в качестве развивающихся и функционирующих в соответствии с определенными закономерностями, выступающих на международной арене как единое целое и в ряде случаев подпадающих под непосредственное воздействие международного права.

Хотя международное право и не оказывает непосредственного регулятивного воздействия на население (в целом, на какие-либо

¹ Гессен В. М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. Т. 1; Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства. М.: Междунар. отношения, 1968; Болрс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. М.: Междунар. отношения, 1986; Borchard E. M. The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims. N. Y., 1915; Van Panhuys H. F. The role of nationality in international law. Leyden, 1939; Weis P. Nationality and statelessness in international law. L., 1956.

его категории и отдельных лиц). Это не означает, что оно никак не затрагивает населения. Имеется ряд международно-правовых норм, договорных и обычных, прямо и косвенно относящихся к населению, в частности по вопросам гражданства, выдачи преступников, прав человека, режима иностранцев. И даже те нормы международного права, которые прямо не посвящены населению, оказывают воздействие на его правовое положение. Обязывая государства действовать определенным образом по отношению друг к другу, международное право влечет за собой обязанность государства предпринять те или иные действия и в сфере его внутренней жизни, в том числе принять правовые акты, касающиеся правового и фактического положения своего населения. Наиболее простым примером этого может служить, например, двусторонний договор о взаимном упразднении въездных виз для граждан государств-участников. Договор порождает права и обязанности для участвующих в нем государств. Но в то же время каждый из его участников должен установить определенные административные правила, дать указания соответствующим должностным лицам, довести до сведения заинтересованных лиц информацию по этому вопросу и т. д., чтобы обеспечить выполнение договора. Разумеется, не прямое воздействие международного права на положение населения нельзя сводить к этой схеме: оно достаточно разнообразно и его рост в современных условиях по мере усложнения межгосударственных отношений усиливается.

В принципе представление о процессе воздействия международного права на положение населения зависит от взглядов на соотношение и взаимодействие международного и внутригосударственного права и на понятие международной правосубъектности.

Для того чтобы проследить эволюцию доктринальных представлений о воздействии международного права на население целесообразно начать с теории международно-правового индигената, которая была выдвинута в конце XIX в. и получила распространение среди сторонников дуалистической теории соотношения международного и внутригосударственного права.

Термин «международно-правовой индигенат» был предложен Ф. Штёрком и стал особенно популярным в немецкой юридической литературе². В англо-американской литературе он не прижился.

В своем первоначальном виде сущность теории международно-правового индигената сводилась к тому, что граждане (подданные) государства, «входящего в международное общение», не являясь субъектами международного права, благодаря своему гражданству (подданству) «пользуются правами, обеспечиваемыми международным правом». К государствам, «входящим в ме-

² *Holtzendorf F. Handbuch des Völkerrechts. Gamburg, 1887. Bd. 2. S. 585-592.*

³ *Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Юрьев (Дерпт), 1917. С. 138.*

ждународное общение», в дооктябрьский период относили лишь «цивилизованные» государства, что исключало из сферы международного общения большинство неевропейских государств. Из поля зрения международного права, согласно этой теории, совершенно выпадали лица без гражданства и граждане «нецивилизованных» и «полуцивилизованных» государств⁴.

Термин «международно-правовой индигенат» означал, следовательно, совокупность физических лиц, обладающих гражданством «цивилизованных» государств и пользующихся международно-правовой защитой. По мнению юристов-международников того времени, существовала многочисленная категория людей (по существу, большая часть населения земного шара), на положение которых международное право вообще никакого заметного влияния не оказывало. Такая концепция отражала интересы группы наиболее сильных в экономическом и военном отношении государств и соответствовала уровню развития международного права того периода.

Теория международно-правового индигената в своем первоначальном виде делала акцент не столько на специфике влияния международного права на положение населения, сколько на сфере такого влияния, в особенности на круге лиц, на которых распространялось это влияние.

Коренные изменения, происшедшие в международном праве в результате Великой Октябрьской социалистической революции, вызвали к жизни и новые взгляды на указанное влияние. В советской доктрине появилась новая интерпретация теории международно-правового индигената. В ее основу был положен тезис об опосредствованном воздействии международного права на население и отдельных лиц. В этом отношении характерно следующее высказывание В. Н. Дурденевского: «Люди, входящие в состав населения, пользуются известным объемом прав, предусмотренных международным правом в ряде конвенций, заключенных субъектами международного права — государствами: население, следовательно, — дестинатор, а не субъект права. За отдельным человеком в международном праве признается способность, не будучи субъектом в прямом смысле, все же пользоваться предоставленными международными конвенциями и обычаями правами. Эту способность обозначают как международно-правовой индигенат...»⁵

В дальнейшем в эту новую интерпретацию международно-правового индигената вносились уточнения. Наряду с правами индивидов, обусловленным международным правом, стали упоминаться и обязанности⁶. Превращение международного права из права «цивилизованных» государств в универсальное привело к признанию опосредствованного воздействия международного права на

⁴ См.: Там же. Примеч. В. Э. Грабаря.

⁵ Международное право. М.: Юриздат, 1947. С. 199.

⁶ См.: Международная правосубъектность. М.: Юрид. лит., 1979. С. 20.

все население мира, а не только на граждан «цивилизованных» государств.

Равнозначность теории международно-правового индигената и учения о том, что индивиды являются дестинаторами международного права, иногда обосновывалась ссылками на теорию рефлексов права Р. Иеринга. В связи с этим указывалось, что «в теории права уже давно отмечено существование таких случаев, когда лицо может пользоваться правом, выгодами от него, не обладая самим правом»⁷.

В 70-х годах термин «международно-правовой индигенат» в советской юридической литературе вышел из употребления. Характеризуя механизм воздействия международного права на население и отдельных лиц, советские авторы стали предпочитать такие выражения, как не прямое или опосредствованное воздействие а об индивидах стали говорить как о дестинаторах, конечных адресатах международно-правовых норм⁸, бенефициантах⁹ и т. п.

Следует отметить известную нелогичность утверждения о том, что индивиды (и следовательно, население), не будучи субъектами международного права, могут пользоваться правами, вытекающими из норм международного права. Пользоваться правами, не обладая ими, так же невозможно, как выполнять обязанности, не неся их. Важнейшая сторона влияния международного права на положение населения и образующих его индивидов состоит в том, что они могут пользоваться и пользуются не правами, предусмотренными международным правом, а выгодами, преимуществами, вытекающими из адресованных государствам международно-правовых предписаний, дозволений и запретов. Такие выгоды часто реализуются в правовой форме в виде соответствующих прав индивидов (или их коллективов), установленных в силу международно-правовых обязательств государств в национальном праве. То же можно сказать и об обязанностях, предусмотренных международным правом, которые могут создавать для населения определенные неудобства или косвенно налагать на него те или иные обременения.

На это указывал и видный представитель западной доктрины Э. М. Борчард, который писал, что индивид является «по крайней мере бенефициарием международного права и иногда пользуется преимуществами и неудобствами, которые из него вытекают»¹⁰. Термин «бенефициарий» вряд ли можно признать удач-

⁷ Галенская Л. Н. Право убежища: Международно-правовые вопросы. М.: Междунар. отношения, 1968. С. 54.

⁸ См.: Черниченко С. В. Личность и международное право. М.: Междунар. отношения, 1974. С. 149.

⁹ См.: Мюллерсон Р. А. Коллизионные и отсылочные нормы в регулировании международных отношений // Вестн. МГУ. Сер. 11, Право. 1983. № 5. С. 49.

¹⁰ Borchard E. M. The access of individuals to international courts // Amer. J. Intern. Law. 1930. Vol. 24, N 2. P. 364.

ным, так как обычно он ассоциируется только с преимуществами, а не с неудобствами, но совпадение взглядов представителей различных доктрин само по себе достаточно знаменательно.

В западной доктрине существуют различные мнения по вопросу о влиянии международного права на положение населения, причем они полностью определяются тем, придерживаются ли соответствующие авторы монистической или дуалистической теории соотношения международного и внутригосударственного права.

Радикальные монисты считают, что международное право непосредственно регулирует положение населения. Это вытекает из одного из основных отстаиваемых ими тезисов о том, что индивиды являются единственными субъектами международного права.

Умеренные монисты и умеренные дуалисты, а таких в настоящее время большинство, исходят из того, что международное право может непосредственно регулировать внутригосударственные отношения и таким образом определять положение населения и отдельных лиц, если такова была воля создателей конкретных международно-правовых норм, т. е. практически участников международных договоров, ясно выразивших желание распространить их действие непосредственно на те или иные категории населения (индивидов).

Последовательные дуалисты отрицают возможность непосредственного регулирования положения населения международным правом, считая, что население является объектом международного права. В западной доктрине сторонников этой точки зрения сейчас фактически нет.

В современной западной доктрине подавляющее большинство авторов рассматривает предоставление индивидам прямого доступа в международные судебные органы в качестве стороны как одно из основных доказательств возможности прямого регулирования международным правом положения индивидов¹¹.

В доктрине восточноевропейских стран по этому поводу высказываются различные точки зрения. Нередко отмечается, что соглашения, предусматривающие прямой доступ индивидов в международные судебные органы, встречаются чрезвычайно редко, нетипичны и не могут изменить общего правила. Иногда подчеркивается, что международная правосубъектность индивидов носит в этих случаях производный, ограниченный характер и не должна противопоставляться государственному суверенитету¹². Вместе с тем существует мнение, согласно которому такого рода

¹¹ *Akehurst M. A. Modern introduction to international law. L., 1984. P. 72–73.*

¹² См.: *Левин Д. Б. Ответственность государств в современном международном праве. М.: Междунар. отношения. 1966. С. 48; Генюски М. Основы на международното право. С., 1966. С. 122; Resich Z. Nowy etap w rozwoju międzynarodowej ochrony praw człowieka // Państwo i prawo. 1973. Z. 8/9. S. 79.*

соглашения создают лишь взаимные права и обязанности для их участников по поводу прямого доступа индивидов в международные судебные органы и объективно не могут превратить индивидов в субъектов международного права, подчинить их непосредственному воздействию норм, содержащихся в этих соглашениях, поскольку индивиды не в состоянии участвовать в межгосударственных отношениях¹³.

Если исходить из объективной невозможности прямого регулирования международным правом положения населения, то можно выделить два направления опосредствованного его воздействия¹⁴.

Первое направление — воздействие общего характера. Его можно наблюдать, когда нормы международного права не имеют своими дестинаторами ту или иную часть населения или категорию индивидов, побуждая государство внести изменения в правовое положение какой-либо части населения или определенных индивидов лишь косвенно, поскольку это необходимо, так как иначе оно не сможет выполнять свои международно-правовые обязательства.

Существует много международно-правовых норм, дестинатором которых не является население. Степень их влияния на положение населения различна. В одних случаях они не влекут за собой изменений в правовом статусе индивидов, воздействуя только на их фактическое положение. Таков ряд общепризнанных принципов международного права. Сами по себе эти принципы не имеют своей целью изменить объем прав и обязанностей жителей какой-либо страны, например вызвать изменение их гражданской правоспособности. К ним относятся принципы неприменения силы, территориальной целостности и неприкосновенности, мирного разрешения международных споров и т. п. Но влияние этих принципов делает более устойчивым фактическое положение населения и в конце концов может сыграть свою роль в расширении общедемократических прав и свобод. Неоспоримо влияние на фактическое положение населения договоров об ограничении вооружений и разоружении, о предотвращении конфликтных ситуаций (Московского договора 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах, Соглашения между СССР и США о предотвращении ядерной войны от 27 июня 1973 г. и др.).

В других случаях нормы международного права, не имеющие население своим дестинатором, оказывают такое воздействие на государства, которое обязательно отражается на правовом статусе индивидов. Об индивидах либо о какой-либо части населения в таких нормах вообще ничего не говорится. Но поскольку их реали-

¹³ См.: Черниченко С. В. Указ. соч. С. 46—47.

¹⁴ Разумеется, есть и другие каналы влияния международного права на население и на его положение. Например, важную роль играет информационное влияние. Но в данном случае речь идет о направлениях юридического воздействия.

зация почти неизбежно связана с определенными внутригосударственными мерами, это, как правило, влечет за собой принятие внутри государства на разных уровнях нормативных актов, затрагивающих (иногда весьма существенно) правовое положение тех или иных категорий населения. Чаще всего такие акты, не внося изменений в общий статус индивидов, могут вызвать изменения в их специальном статусе, обусловленном профессией или занимаемой должностью. Так, Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения от 11 февраля 1971 г., запрещая размещение ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения на дне морей и океанов за пределами 12-мильной зоны вдоль берегов государств-участников и предусматривая определенный порядок контроля за соблюдением его положений, потребовал установления специальных прав и обязанностей для лиц, ответственных за размещение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, некоторого изменения прав и обязанностей военнослужащих и т. д. Заинтересованное государство само определяет круг лиц, в специальный статус которых необходимо внести изменения, чтобы обеспечить выполнение договоров подобного рода.

Интенсивность общего влияния международного права на фактическое и юридическое положение населения может, таким образом, варьироваться в зависимости от ряда факторов: содержания норм круга участников договоров и др.

Второе направление — конкретное воздействие международного права на положение населения. Оно носит целенаправленный характер и заключается в том, что определенные международно-правовые нормы имеют своей конечной целью установление или изменение правового статуса каких-либо лиц, входящих в состав населения государств, связанных этими нормами. В таких нормах закрепляется право или обязанность государств наделить определенные категории индивидов теми или иными правами и обязанностями, изменить объем уже существующих их прав или обязанностей или же их ликвидировать. При создании международно-правовых норм такого рода государства стремятся именно к этому результату, превращая тем самым соответствующих лиц в дестинаторов указанных норм. Этот результат, следовательно, не является побочным, как при общем влиянии.

Круг дестинаторов очерчивается в международных договорах с достаточной определенностью. Чаще всего в качестве дестинаторов выступают граждане соответствующих государств, проживающие на их территории иностранцы, лица, обладающие специальным статусом (военнослужащие, политэмигранты, дипломаты) или подпадающие под их юрисдикцию иным образом (например, в силу договоров, посвященных борьбе с преступностью).

В последние десятилетия значительно возросло число договорных норм, дестинаторами которых являются определенные категории лиц независимо от их гражданства. К таким нормам в

первую очередь следует отнести нормы, содержащиеся в договорах, посвященных правам человека.

Конкретное влияние международного права на правовое положение населения обусловлено той задачей, которая преследуется соответствующими нормами: воздействовать на права какой-либо категории населения, на ее обязанности или ответственность. В одном и том же договоре могут содержаться нормы, сочетающие все эти задачи. Немаловажное значение имеют и нормы, устанавливающие различные международные процедуры, цель которых — повысить эффективность такого влияния.

Обобщая сказанное, можно констатировать, что современное международное право, отражая происходящие в мире изменения, во все большей степени объективно приближается, если можно так выразиться, к населению, не меняя своей природы как права межгосударственного. Иными словами, возрастает роль международного права как инструмента защиты общечеловеческих ценностей.

В ходе и после второй мировой войны не только увеличилось число договорных норм, оказывающих на правовое положение населения конкретное, целенаправленное воздействие. Произошли качественные изменения содержания таких норм. Появились новые принципы и институты международного права, имеющие прямое отношение к статусу населения (например, принцип уважения прав человека, институт ответственности индивидов за международные преступления).

Утверждение принципа уважения прав человека в качестве одного из основных международно-правовых принципов вызвало к жизни целую систему норм и институтов международного права, которую справедливо рассматривают как новую его отрасль¹⁵. Нередко в официальных документах и научных исследованиях ее называют «право прав человека» (the law of human rights).

Вместе с тем есть серьезные основания считать, что такое право составляет существенную часть более широкой отрасли международного права — гуманитарного права. Хотя этот термин ассоциируется с нормами, касающимися прав человека в период вооруженных конфликтов, Устав ООН говорит о международном сотрудничестве в разрешении международных проблем гуманитарного характера (п. 3 ст. 1) явно в более широком плане. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе раздел «Сотрудничество в гуманитарных и других областях» никакого отношения к вооруженным конфликтам не имеет.

Гуманитарное право можно рассматривать как отрасль, регламентирующую межгосударственное сотрудничество по вопросам,

¹⁵ См.: Тункин Г. И. Теория международного права. М.: Междунар. отношения, 1970. С. 93; Карташкин В. А. Международная защита прав человека: (Основные вопросы сотрудничества государств). М.: Междунар. отношения, 1976. С. 42–46.

относящимся к населению (включая такие давно известные проблемы межгосударственного сотрудничества, как вопросы гражданства, режима иностранцев, и сравнительно новые — вопросы прав человека, индивидуальной ответственности за международные преступления и др.).

§ 2. Международно-правовые вопросы гражданства

Гражданство — это устойчивая правовая связь физического лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей и означающая подчинение данного лица суверенной власти соответствующего государства независимо от своего местонахождения. Иногда гражданство называют принадлежностью лица к государству. Если сравнить государство с какой-либо организацией людей (а государство — это тоже организация людей), то гражданство можно рассматривать как своего рода членство в данной организации. Гражданство — это юридическая принадлежность того или иного лица к государственно организованному обществу. Гражданство — *устойчивая* правовая связь, поскольку даже в случае длительного пребывания гражданина за границей она не прерывается.

Термин «гражданство» в данном случае употребляется в широком его значении, обозначая юридическую принадлежность физического лица к государству. Это необходимо отметить во избежание терминологической путаницы, поскольку в законодательстве некоторых государств употребляются различные термины для обозначения принадлежности физических лиц к государству. В странах с республиканской формой правления обычно употребляется термин «гражданство», в странах с монархической формой правления все еще используется термин «подданство». В законодательстве США, Великобритании, а также некоторых других западных государств существует несколько терминов, обозначающих принадлежность лица к государству.

Например, наряду с терминами «citizen» (гражданин) и «subject» (подданный) в англо-американской теории и практике широко распространен также термин «national», который буквально может быть переведен как «лицо, обладающее определенной национальной принадлежностью в юридическом смысле» (наподобие национальности воздушного или морского судна). Такая множественность терминов, обозначающих, по существу, одно и то же, часто являлась результатом определенных политических установок. Во внутригосударственном праве ряда государств термин «гражданство» (citizenship, citoyenneté, Bürgerschaft) первоначально применялся лишь для обозначения лиц, наделенных политическими и гражданскими правами в полном объеме. Коренное население колоний или же «расово неполноценное население» гражданством не обладало. Его обычно относили к лицам, обладающим юридической принадлежностью к данному государству (nationals, ressortissants и т. д.), но ограниченным в правах.

Распад колониальных империй изменил первоначальный смысл указанных терминов, хотя их множественность сохранилась до сих пор.

В западной доктрине встречается также мнение о том, будто существует два различных понятия гражданства — внутригосударственное и международно-правовое¹⁶.

Гражданство, понимаемое как устойчивая правовая связь индивида с государством, не представляет собой формальную юридическую категорию, а образуется сочетанием взаимных прав и обязанностей государства и физического лица, устанавливаемых законодательством данного государства.

Устойчивость гражданства проявляется в пространстве и во времени. В пространстве она проявляется в том, что гражданство сохраняется и при выезде обладающего им лица за границу, во времени — в непрерывности гражданства. Непрерывность означает сохранение гражданства с момента его приобретения в соответствии с условиями, определенными законодательством данного государства, вплоть до смерти, если законодательство не предусматривает другие случаи утраты. Таким образом, гражданство — это длящееся правовое состояние.

Устойчивость — основной признак гражданства. Она не зависит от объема прав и обязанностей лиц, его имеющих. Именно она отличает связь с государством его граждан от временной связи, существующей между государством и временно или постоянно находящимися на его территории иностранцами. Комплекс прав и обязанностей иностранцев в отношении государства пребывания и корреспондирующих им прав и обязанностей государства не образует единой устойчивой правовой связи, хотя ряд прав и обязанностей иностранцев может совпадать с правами и обязанностями граждан этого государства.

Гражданство в принципе основано на фактической связи лица с государством. Но критерий фактической связи не обязательно является решающим. Наличие у лица устойчивой фактической связи с государством само по себе еще не свидетельствует, что это лицо — его гражданин. Встречаются и иные ситуации: лицо может утратить на длительный срок фактическую связь с государством своего гражданства, но тем не менее его гражданство сохраняется. И все же подавляющее большинство граждан любого государства фактически устойчиво с ним связаны. Это выражается прежде всего в том, что в нормальных условиях большинство граждан проживают на территории государства своего гражданства. Постоянное проживание на территории государства — наиболее типичный и наиболее прочный вид фактической связи с ним. Оно играет немаловажную роль при решении вопроса о предоставлении гражданства тому или иному лицу. Вместе с тем обусловленная экономическими и иными причинами миграция населения, повлекшая признание права на выезд на

¹⁶ Weis P. Op. cit. P. 31, 43–56, 61.

национальном и международном уровнях, указывает на то, что какая-то часть граждан государства находится за рубежом.

Регулирование вопросов гражданства относится к делам, по существу входящим во внутреннюю компетенцию любого государства. Практике известны случаи отсутствия законов о гражданстве в том или ином государстве. Но дело не в формальном законодательном регулировании. Гражданство — понятие, неразрывно связанное с государственностью. Отсутствие закона о нем не означает отсутствия самого гражданства, хотя и может осложнить ведение внешних сношений.

Так как условия приобретения гражданства и его утраты устанавливаются внутренним законодательством государств, международное право на первый взгляд не имеет отношения к этим проблемам. Однако в действительности дело обстоит иначе. Поскольку каждое государство в данной области действует самостоятельно, неизбежны столкновения (коллизии) законов о гражданстве различных государств. Такие коллизии могут стать источником трений и конфликтов международного характера. Вероятность подобных ситуаций и порождает в ряде случаев потребность в урегулировании на межгосударственном уровне международно-правовыми средствами возникающих в сфере международного общения проблем, связанных с гражданством.

Наиболее успешное решение таких коллизий возможно лишь с помощью международного права. Однако представить себе их роль можно, лишь нарисовав общую картину типичных способов приобретения и утраты гражданства, установленных законодательством различных государств. Это позволяет более четко уяснить причины возможных осложнений в межгосударственных отношениях по вопросам гражданства.

Классификация таких способов может быть различной. Так, способы приобретения гражданства можно условно разделить на две большие группы. Первая группа охватывает все способы приобретения гражданства в общем порядке, вторая — способы приобретения гражданства в исключительном порядке. Приобретение гражданства в общем порядке — это способы, которые являются более или менее стабильными, обычными для законодательства государств. К ним относятся приобретение гражданства: а) в результате рождения; б) в результате натурализации (приема в гражданство). К этим способам примыкает редко встречающееся в практике государств пожалование гражданства.

Приобретение гражданства в исключительном порядке охватывает следующие способы: а) групповое предоставление гражданства, или коллективная натурализация (частный случай — так называемый трансферт); б) оптация, или выбор гражданства; в) реинтеграция, или восстановление в гражданстве.

Приобретение гражданства в результате рождения — самый обычный способ его приобретения. Законодательство государств по этому вопросу основывается на одном из двух принципов: праве крови (*jus sanguinis*) или праве почвы (*jus soli*). Право

крови означает, что лицо приобретает гражданство родителей независимо от места рождения; право почвы — что лицо приобретает гражданство государства, на территории которого родилось, независимо от гражданства родителей. Большинство государств мира придерживается права крови. Советское законодательство также основано преимущественно на принципе права крови. Иногда в доктрине приобретение гражданства по праву крови именуется приобретением гражданства по происхождению, а по праву почвы — по рождению. Как правило, государства, которые в принципе следуют праву крови, в некоторых случаях исходят и из права почвы.

Право почвы свойственно законодательству США и латиноамериканских государств.

Однако в отличие от права крови в чистом виде оно никогда не встречается. Так, согласно законодательству Соединенных Штатов Америки, ребенок, родившийся на их территории и подпадающий под их юрисдикцию, является гражданином США независимо от гражданства родителей. Но Соединенным Штатам приходится считаться с тем, что значительное число их граждан постоянно или длительное время проживают за границей. Если бы американское законодательство основывалось только на праве почвы, то дети таких лиц не были бы американскими гражданами. Поэтому практически все государства, придерживающиеся права почвы, вводят в свое законодательство для таких случаев положения, основывающиеся на праве крови.

Право крови существует в двух вариантах: старом и новом. Старый вариант основан на так называемом принципе единства семьи, на идее главенства в семье мужчины. Согласно этому принципу, решающее значение при определении гражданства ребенка имеет гражданство отца. Только в том случае, если ребенок рожден вне брака, он следует гражданству матери.

Законодательство восточноевропейских государств исходит из принципа равноправия сторон в браке. Здесь равное значение придается гражданству как отца, так и матери. Но в юридическом плане это создает некоторые неудобства при определении гражданства ребенка, родившегося от так называемых смешанных браков, т. е. браков лиц, имеющих разное гражданство.

Любое государство, как правило, стремится ввести в свое законодательство нормы, ограничивающие возможность приобретения его гражданства лицами, рожденными от смешанных браков. Это диктуется различными соображениями, в частности нежеланием способствовать приобретению своими гражданами еще и иностранного гражданства, т. е. двойного гражданства, что может привести к осложнениям в межгосударственных отношениях.

Государства, придерживающиеся права крови, нередко также ограничивают возможность приобретения своего гражданства теми лицами, которые родились за границей от постоянно проживающих за рубежом его граждан, особенно если другой родитель является иностранным гражданином.

Натурализация (укоренение) — индивидуальный прием в гражданство по просьбе заинтересованного лица. В советском законодательстве этот термин не применяется, но в теории международного права он общепризнан. Натурализация — добровольный акт. Принудительная натурализация противоречит международному праву, и попытки осуществить ее всегда вызывали ноты протеста. Практике известны такие случаи. В частности, некоторые латиноамериканские страны в прошлом веке пытались в принудительном порядке автоматически предоставить иностранцам, проживающим длительное время на их территории, свое гражданство.

Натурализация осуществляется обычно в большинстве государств с учетом определенных условий, предусмотренных в законе. Важнейшее условие — это, как правило, определенный срок проживания на территории данного государства (5, 7, иногда 10 лет). Предусматриваются и другие условия натурализации. Возможность натурализации часто облегчается, если заинтересованное лицо оказало какие-либо услуги данному государству, служило в его вооруженных силах, находилось на его государственной службе и т. д.

Процедура приема в гражданство целиком определяется внутренним законодательством государств. Можно выделить по крайней мере четыре вида процедур натурализации.

1. Натурализация осуществляется высшими органами государственной власти. Например, такая процедура существовала в Советском Союзе. Сейчас прием в гражданство СССР отнесен к компетенции Президента СССР.

2. Натурализация осуществляется органами государственного управления: правительством либо чаще всего центральными отраслевыми органами государственного управления (обычно ведомствами внутренних дел).

3. Натурализация осуществляется местными органами государственной власти (встречается крайне редко). В первые годы революции такой порядок существовал в Советском государстве.

4. Судебная натурализация (также встречается редко). Такой порядок натурализации существует в США.

Пожалование гражданства в отличие от натурализации осуществляется по инициативе компетентных властей государства, а не по просьбе заинтересованного лица. Обычно гражданство в порядке пожалования предоставляют за особые заслуги перед государством. В период Французской буржуазной революции Конвент принял решение предоставить права французского гражданства Т. Пэну, И. Бентаму, Ф. Шиллеру и другим выдающимся государственным деятелям, философам, поэтам и т. д. Иногда этот акт имеет символическое значение.

Как показывает сам термин, *приобретение гражданства в исключительном порядке* существует как изъятие, исключение из общего, стабильного порядка приобретения гражданства.

Такой исключительный порядок предусматривается либо в международных договорах, либо в специальных законах. Он устанавливается на определенный срок и, как правило, касается лишь какой-то определенной категории лиц. Анализ практики показывает, что предоставление гражданства в исключительном порядке порождается событиями, ведущими к массовому переселению, а также территориальными изменениями.

Групповое предоставление гражданства — это наделение гражданством населения какой-либо территории в упрощенном порядке либо предоставление в упрощенном порядке гражданства переселенцам. Перед началом второй мировой войны в состав Советского Союза вошли прибалтийские республики: Литва, Латвия, Эстония. 7 сентября 1940 г. Президиумом Верховного Совета СССР был принят указ, установивший, что население этих республик, исключая иностранцев, постоянно проживавших на их территории, приобретает гражданство СССР. Что касается граждан этих республик, находившихся в момент их вхождения в СССР за рубежом, то советское гражданство им предоставлялось при условии, что они в течение установленного срока обратились в советское зарубежное представительство с просьбой о предоставлении им советского гражданства.

Частным случаем группового предоставления гражданства является трансферт — переход населения какой-либо территории из одного гражданства в другое в связи с передачей территории, на которой оно проживает, одним государством другому. Например, когда Закарпатская Украина вошла по договору между СССР и Чехословакией в состав Украинской ССР, то возник вопрос об изменении гражданства постоянного населения этой территории. Трансферт осуществляется при передаче части территории от одного государства другому. Автоматический трансферт может вызывать возражения со стороны какой-либо части населения передаваемой территории, поэтому обычно он корректируется правом оптации (выбора гражданства), т. е. фактически правом сохранения заинтересованными лицами прежнего гражданства.

Оптация (выбор гражданства) не всегда выступает в качестве способа приобретения гражданства. Например, конвенции о двойном гражданстве также предусматривают возможность оптации. Если гражданин какого-либо государства имеет одновременно и иностранное гражданство, то ему может предоставляться право оптировать одно из них, отказавшись тем самым от другого. Никакого гражданства он в этом случае не приобретает, поскольку оптация влечет здесь за собой лишь утрату одного из гражданств. Однако в некоторых случаях оптация выступает в качестве самостоятельного способа приобретения гражданства. Такую роль она играла, например, в соответствии с советско-польским соглашением о репатриации от 25 марта 1957 г., по условиям которой определенная категория лиц, репатриантов из СССР в ПНР, утрачивая с момента пересечения советско-польской государст-

венной границы гражданство СССР, приобретала гражданство ПНР.

И наконец, один из способов приобретения гражданства в исключительном порядке — *реинтеграция*, или *восстановление в гражданстве*. При определенных обстоятельствах принимаются специальные законодательные акты об особом порядке восстановления в гражданстве. Например, после второй мировой войны Президиум Верховного Совета СССР принял ряд указов о восстановлении в советском гражданстве определенных категорий лиц, проживающих в иностранных государствах. В некоторых странах, например во Франции, возможность восстановления гражданства предусмотрена в общем, а не в специальном законодательстве о гражданстве. В этом случае восстановление в гражданстве не служит самостоятельным способом приобретения гражданства, а является лишь упрощенной натурализацией.

Что касается утраты гражданства (экспатриации), то можно выделить три ее формы: автоматическую утрату гражданства; выход из гражданства; лишение гражданства.

Автоматическая утрата гражданства в практике СССР предусматривается лишь в международных соглашениях и в специальных законодательных актах. В законодательстве США это, наоборот, типичная форма утраты гражданства. В США существует так называемая доктрина свободы экспатриации, т. е. утраты гражданства. Если какое-либо лицо, имеющее американское гражданство, натурализовалось за рубежом, оно автоматически утрачивает американское гражданство. Установлены и другие основания автоматической утраты гражданства в законодательстве США (например, в случае участия американского гражданина в выборах в иностранном государстве).

В западной доктрине существует мнение, что безусловная свобода экспатриации является международно-правовой нормой. Согласно этой точке зрения, лицо, натурализованное в каком-либо государстве, должно считаться утратившим свое прежнее гражданство¹⁷. Но практика ее опровергает. Значительное число государств не придерживается свободы экспатриации. Англия в 1948 г. от нее отказалась. В качестве международно-правовой нормы она выступает лишь в том случае, если предусмотрена международным договором.

Выход из гражданства — утрата гражданства на основании решения компетентных органов государства, выносимого по просьбе заинтересованного лица. Эта форма характерна, в частности, для советского законодательства.

Лишение гражданства содержит в себе элемент наказания. В отличие от выхода из гражданства оно осуществляется по инициативе государственных органов и, как правило, в отношении лиц, замешанных во враждебной данному государству деятельно-

¹⁷ См., напр.: Фердросс А. Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 289.

сти или деятельности, которая порочит звание гражданина данного государства.

Лишение гражданства может осуществляться: а) при определенных условиях, предусмотренных общим законодательством (например, в случае натурализации обманным путем); б) на основании специального акта, касающегося конкретного лица или лиц определенной категории.

Поскольку государства самостоятельно регулируют вопросы своего гражданства, невозможна полная согласованность их законов о гражданстве. В ряде случаев между ними возникают коллизии, которые приводят к таким явлениям в сфере межгосударственных отношений, как двойное гражданство и безгражданство.

Эти коллизии не могут быть устранены с помощью специальных принципов или норм общего международного права, относящихся к гражданству, которые государства могли бы учитывать в своем законодательстве о гражданстве. Эти принципы и нормы не могут вообще обеспечить полную согласованность законов о гражданстве. К тому же их число невелико. В Меморандуме Секретариата ООН от 14 мая 1954 г. говорится, что общих принципов международного права, касающихся гражданства, или нет, или же их очень мало, хотя в нем все же называются несколько таких принципов¹⁸.

Действительно, существуют обычные нормы международного права, относящиеся к гражданству, но их мало, и решающей роли они не играют. Можно среди них назвать, например, правило, согласно которому недопустимо предоставлять гражданство ребенку дипломатического агента, родившемуся на территории иностранного государства, придерживающегося права почвы. Часто в качестве специального принципа международного права, относящегося к гражданству, называют запрещение навязывать свое гражданство. Обращает на себя внимание то, что такого рода принципы (иногда их называют нормами), в сущности, в большинстве случаев не представляют собой самостоятельных принципов (норм). Они составляют лишь часть нормального содержания основных принципов международного права (суверенного равенства, невмешательства и др.) или вытекают из них.

Соблюдение основных принципов международного права может, конечно, способствовать решению того или иного спорного вопроса, порожденного коллизиями законов о гражданстве, но ликвидировать такие коллизии не может. Это и не служит их целью, так как речь идет о весьма конкретных вопросах.

Как уже говорилось, коллизии законов о гражданстве нередко порождают либо двойное гражданство, либо безгражданство.

Двойное (или множественное) гражданство означает наличие у данного индивида гражданства двух или более государств.

¹⁸ Yearbook of the International Law Commission, 1954. N. Y., 1960. Vol. 2. P. 59-61.

Безгражданство — отсутствие у индивида гражданства какого-либо государства.

Отношение международного права к этим явлениям оценивается в доктрине по-разному. Высказывалось мнение, что с точки зрения международного права двойное гражданство и безгражданство невозможны, так как практически лицо, обладающее двойным гражданством или не имеющее никакого гражданства, будет в обоих случаях в сфере межгосударственных отношений признаваться гражданином того государства, с которым оно связано совокупностью фактических отношений¹⁹. Существует также взгляд, что международное право безразлично относится к двойному гражданству и безгражданству²⁰. Наконец, имеется точка зрения, согласно которой международное право признает двойное гражданство и безгражданство, поскольку оно их не запрещает²¹.

Если предположить, что состояние двойного гражданства или безгражданства невозможно, то пришлось бы признать, что это следствие соответствующего международно-правового запрета, который в действительности отсутствует. Объективно существуют и двойное гражданство, и безгражданство.

Но несмотря на отсутствие в международном праве прямого запрета двойного гражданства и безгражданства, нельзя сказать, что оно относится к ним безразлично или их признает. Указанные явления, несомненно, представляют собой источник международных конфликтов, и обычно государства стремятся тем или иным способом их избежать. Двойное гражданство и безгражданство могут в определенной степени препятствовать осуществлению общепризнанных принципов международного права. Например, если лицо обладает гражданством каких-либо двух государств, то, хотя оба государства имеют в отношении него определенные суверенные права, реализовать их сможет только одно из них и, очевидно, суверенитету другого будет тем самым косвенно причинен в какой-то степени ущерб. Таким образом, двойное гражданство и безгражданство — явления, которые необходимо устранять. Их следует рассматривать как юридическую аномалию.

При этом нужно иметь в виду, что коллизии законов о гражданстве — лишь потенциальный источник двойного гражданства или безгражданства. Проблема практически возникает только в процессе применения этих законов к конкретным лицам.

Для устранения случаев двойного гражданства или безгражданства и их последствий государства принимают соответствующие законодательные акты и заключают международные договоры с другими заинтересованными государствами. Последний способ более эффективен, так как никакие законодательные акты не могут полностью исключить коллизии законов о гражданстве, поскольку такие акты носят односторонний характер и не могут,

¹⁹ См.: Гессен В. М. Указ. соч. С. 135—136, 158—163.

²⁰ Weis P. Op. cit. P. 128, 194.

²¹ Amer. J. Intern. Law. 1960. Vol. 54, N 3. P. 546.

следовательно, учитывать возможных изменений в законодательстве других государств.

Несмотря на то что число договоров, посвященных вопросам гражданства, довольно велико, двойное гражданство и безгражданство остаются все еще весьма серьезными проблемами, требующими дальнейшего исследования и принятия соответствующих мер для их устранения.

В западной доктрине была сделана попытка объяснить возникновение двойного гражданства с помощью гипотезы, согласно которой в период образования более или менее развитого международного права действовал единый принцип приобретения гражданства в силу рождения — право почвы²². Якобы именно из-за гармонии законодательства о гражданстве различных государств международное право тогда не сталкивалось с двойным гражданством; когда же это явление возникло, международно-правовые нормы, его предотвращающие, естественно, отсутствовали. Но эта гипотеза недоказуема. Если в момент становления в Европе национальных государств и не возникал вопрос о двойном гражданстве, то не в силу гармонии законов о гражданстве. Гармония предполагает согласование, она свидетельствует о совершенстве законодательства соответствующих государств. Об этом, разумеется, в тот период не могло быть и речи. Ни внутригосударственное право европейских стран, ни международное право не были достаточно развиты для того, чтобы вообще возникла проблема подобного рода.

В правовой литературе предлагались различные способы ликвидации или по крайней мере ограничения числа случаев двойного гражданства. В частности, защищалась идея принятия всеми государствами какого-либо одного принципа — права почвы или права крови — безоговорочно или же с определенными ограничениями. Предлагалось также заменить право почвы и право крови каким-нибудь новым принципом: например, установить, что лицо приобретает гражданство того государства, в котором оно получило образование и воспитывалось либо в котором постоянно проживают его родители²³.

Вряд ли эти проекты осуществимы. Они требуют коренного изменения законодательства о гражданстве всех государств. Их реализация повлекла бы за собой трудности, которые почти невозможно заранее предусмотреть. Известную тормозящую роль при этом сыграли бы, в частности, правовые традиции той или иной страны и соображения престижа.

Многие государства в принципе выступают против двойного гражданства.

Двойное гражданство является иногда не результатом случайных коллизий законов о гражданстве, а следствием сознательной

²² *Parry C. Nationality and citizenship laws of commonwealth and the Republic of Ireland. L., 1957. Vol. 1. P. 23.*

²³ *Van Panhuys H. F. Op. cit. P. 234.*

деятельности законодателя. Если при этом преследуется цель ущемить суверенитет какого-либо государства, сохранить влияние в бывших колониях или обострить международную обстановку, то положения конкретного закона, способствующие возникновению двойного гражданства, противоречат международному праву. К государствам, которые поощряют двойное гражданство по тем или иным политическим соображениям, принадлежат, например, Израиль, ФРГ. В свое время печальную известность в этом смысле приобрела ст. 25 имперского закона о гражданстве Германии 1913 г., которая неоднократно подвергалась критике в современной правовой литературе²⁴.

Каждое государство вправе рассматривать лицо, обладающее, помимо его гражданства, также гражданством какого-либо другого государства, исключительно как своего гражданина. С точки зрения внутреннего права государства иностранное гражданство, которым обладает его гражданин, не имеет значения. Существование у гражданина второго гражданства может учитываться, а иногда его приобретение может даже поощряться. Но пока лицо, имеющее двойное гражданство, находится в пределах юрисдикции одного из государств, гражданством которого оно обладает, другое его гражданство не играет никакой роли в том смысле, что осуществление прав и обязанностей, составляющих его содержание, невозможно.

В отношении лиц с двойным гражданством в сфере межгосударственных отношений возникают определенные трудности. С одной стороны, может возникнуть спор о гражданстве лица между государствами, рассматривающими его как своего гражданина, а с другой — по каким-либо причинам третье государство может быть вынуждено решать, какому гражданству лица с двойным гражданством следует отдать предпочтение.

В первом случае наибольший интерес для соответствующих государств представляет вопрос о дипломатической защите лиц с двойным гражданством и о их военной службе. Решения судов и арбитражей по спорам, связанным с оказанием дипломатической защиты лицам с двойным гражданством, можно разделить на две группы. Решения первой группы исходят из того, что оба гражданства лица имеют равное значение и ни одна из заинтересованных сторон не может рассчитывать на удовлетворение своей претензии, основанной на гражданстве такого лица, к другой стороне (принцип равенства). Решения второй группы основываются на принципе эффективного гражданства: если с претензией выступает государство, с которым лицо, обладающее его гражданством, имеет большую фактическую связь, чем с другим государством, гражданство которого оно также имеет и к которому эта претензия предъявляется, указанная претензия удовлетворяется; если же с претензией выступает государство,

²⁴ См.: Боярс Ю. Р. Указ. соч. С. 78.

с которым данное лицо фактически связано слабо (т. е. не обладает его эффективным гражданством), претензия отклоняется.

Применение принципа эффективного гражданства внутригосударственными судами противоречит международному праву, так как, принимая решение об эффективности того или иного гражданства, внутригосударственный суд посягает на суверенитет другого государства. Применение же этого принципа международными судами и арбитражами допустимо с точки зрения международного права, поскольку государства добровольно передают на рассмотрение этих органов спорный вопрос.

При решении вопросов, связанных с двойным гражданством, даже если они и не переданы в международный суд или арбитраж, применение принципа эффективного гражданства обязательно для государств — участников договора, предусматривающего его применение в таких случаях.

Когда соответствующий вопрос решается на основании данного принципа, стороны должны точно определить, что они понимают под эффективным гражданством. Если его применение вытекает из договора, то недопустимо расширительное толкование закрепленных в договоре положений. Обычно считается, что наиболее ярким признаком эффективного гражданства является постоянное или обычное проживание гражданина в государстве, гражданство которого он имеет. Но возможны и другие признаки.

Специальный докладчик Комиссии международного права ООН Р. Кордова в представленном комиссии на ее шестой сессии докладе о множественном гражданстве назвал следующие признаки эффективного гражданства: а) проживание лица на территории государства, гражданством которого оно обладает; б) обычное проживание лица или его проживание в прошлом в одном из государств, гражданство которых оно имеет, если данное лицо постоянно проживает в третьем государстве; в) при отсутствии указанных признаков критериями эффективности являются: военная служба в соответствующем государстве, осуществление политических прав или государственная служба, язык, обращение в прошлом к данному государству с просьбой об оказании дипломатической защиты, владение недвижимой собственностью²⁵.

Что касается принципа равенства, то взгляды государств по вопросу о его интерпретации не совпадают. В замечаниях подготовительного комитета Гаагской конференции 1930 г. по кодификации международного права отмечалось, что, по мнению одних государств, дипломатическая защита при двойном гражданстве вообще исключается; по мнению других, ее может оказать государство, в котором лицо проживает (т. е. имеет его эффективное гражданство), а с точки зрения третьих — такая защита допускается²⁶.

²⁵ Yearbook of the International Law Commission, 1954. Vol. 2. P. 50.

²⁶ Bases of discussion drawn up for the conference by the preparatory committee. 1929. Vol. 1. P. 25–30.

Утверждение, что государство не может оказать защиту своему гражданину против государства, гражданство которого он также имеет, представляется необоснованным. Такое положение может предусматриваться международным договором, но вне договора оно не должно применяться. Оба государства, гражданство которых лицо имеет, вправе оказывать ему защиту друг против друга. Это право вытекает из их суверенитета. Но, с другой стороны, каждое из них имеет право отвергнуть любую попытку другого оказать защиту их гражданину под тем предлогом, что он имеет и его гражданство.

Таким образом, возникает ситуация, при которой одно государство вправе оказать защиту своему гражданину в той или иной форме (непосредственно предъявив претензию другому государству, обратившись в какую-либо международную организацию и т. д.), а другое государство, гражданство которого этот гражданин также имеет, вправе ее отклонить. Вместе с тем оно может согласиться урегулировать спор с помощью средств, допускаемых международным правом.

Вопрос о военной службе лиц с двойным гражданством особенно часто был предметом межгосударственных споров. Может возникнуть положение, когда лицо, имеющее двойное или множественное гражданство, подлежит призыву на военную службу в государствах своего гражданства, причем, конечно, оно будет проходить ее только в одном государстве. Другое государство, гражданином которого это лицо также является, вправе, если последнее окажется в пределах его юрисдикции, привлечь его к ответственности за прохождение военной службы в иностранном государстве или уклонение от призыва на военную службу. Защита, которую первое государство имеет право ему предоставить, практически оказывается бессильной. Вопрос может быть урегулирован либо путем непосредственных дипломатических переговоров, либо путем заключения международного договора о военной службе лиц с двойным гражданством.

Общего твердого правила, регулирующего отношение третьих государств к лицам, обладающим двойным гражданством, нет. Существует множество точек зрения по вопросу о том, чем должно в таких случаях руководствоваться третье государство. Так, предлагалось, чтобы предпочтение было отдано: а) гражданству, приобретенному позднее или же, наоборот, раньше; б) гражданству по выбору заинтересованного лица; в) гражданству государства, право которого наиболее близко праву третьего государства; г) эффективному гражданству. Указывалось также, что должны учитываться оба гражданства. Приведенные критерии отражают отчасти мнения юристов, а отчасти практику государств.

Третье государство не может не считаться с тем, что лицо, имеющее два гражданства, фактически является гражданином одного государства. Но оно не может оспаривать и действительность другого его гражданства, если оно приобретено на основании законов, не противоречащих международному праву. Режим, кото-

рый должен быть предоставлен находящемуся на территории государства иностранцу как гражданину определенного государства, может отличаться от режима, который должен быть ему предоставлен как гражданину другого государства. Ситуация представляется неразрешимой.

Иногда государства по каким-либо соображениям заключают договоры, имеющие целью не устранение или ограничение двойного гражданства, а лишь ликвидацию некоторых последствий, которые могли бы породить международные споры. В первую очередь это договоры, касающиеся военной службы лиц с двойным гражданством.

Примером многостороннего соглашения, посвященного исключительно военной службе лиц с двойным гражданством, может служить протокол о воинской обязанности в некоторых случаях двойного гражданства от 12 апреля 1930 г. Основная (первая) часть протокола устанавливает: «Лицо, обладающее двумя или более гражданствами, которое обычно проживает в одной из стран, чьим гражданством оно обладает, и которое в действительности наиболее тесно связано с этой страной, освобождается от воинской обязанности в другой стране или странах»²⁷.

Попытка устранить последствия двойного гражданства, связанные с дипломатической защитой лиц с двойным гражданством и их положением в третьих государствах, нашла отражение в Гаагской конвенции 1930 г. о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве. В ст. 3 конвенции содержится общее положение: «Лицо, имеющее два или более гражданств, может рассматриваться как гражданин каждого из государств, гражданством которых оно обладает». Ст. 4 касается споров между государствами по поводу лица, имеющего гражданство обоих, и закрепляет принцип равенства. Трактовка этого принципа соответствует взглядам большинства западных юристов: «Государство не может оказывать дипломатическую защиту одному из своих граждан против государства, чьим гражданством такое лицо также обладает»²⁸. Однако участники конвенции не считали эту норму частью действующего международного права (ст. 18). В ст. 5 конвенции предусматривается, что третье государство будет считать лицо с двойным или множественным гражданством гражданином государства, в котором оно обычно проживает или с которым наиболее тесно связано (т. е. закрепляется принцип эффективного гражданства).

Международные договоры, полностью либо частично посвященные ликвидации двойного гражданства, довольно многочисленны. Некоторые из них имеют целью устранение ряда источников двойного гражданства (например, коллизий законов о натурализации, приобретении гражданства в силу рождения и т. д.). Другие касаются какого-либо одного из таких источников (например,

²⁷ League of Nations. Treaty. Ser. 1937. Vol. 178. P. 229.

²⁸ Ibid. 1937-1938. Vol. 179. P. 101.

коллизий законов, регулирующих изменение гражданства при натурализации).

Следует различать договоры, направленные на предотвращение двойного гражданства, и договоры, направленные на устранение случаев двойного гражданства. Часто и те и другие положения сочетаются в одном договоре.

Договоров общего характера, касающихся двойного гражданства, немного. К ним можно отнести Гаагскую конвенцию 1930 г.

Такой же характер носит ч. 1 Европейской конвенции о сокращении случаев множественного гражданства и военной обязанности в случаях множественного гражданства от 6 мая 1963 г.

Среди договоров, направленных на устранение какого-либо одного источника двойного гражданства, редко встречаются договоры, посвященные ликвидации двойного гражданства в силу рождения. Чаще всего такие договоры заключаются с целью предотвратить двойное гражданство в результате натурализации или вступления в брак.

Можно считать, что начало договорам, устраняющим двойное гражданство при натурализации, было положено известными Банкрофтовыми договорами, заключенными во второй половине XIX в. между США и германскими государствами. К ним относятся Конвенция с Австро-Венгрией от 20 сентября 1870 г., Договор с Баденом от 19 июля 1868 г., Договор с Баварией от 26 мая 1868 г., Договор с Вюртембергом от 27 июля 1868 г., Конвенция с Гессеном от 1 августа 1868 г. и Договор с Северо-германским Союзом от 22 февраля 1868 г.²⁹

Договоры, посвященные вопросам изменения гражданства при вступлении в брак, частично направлены на предотвращение двойного гражданства. Наиболее определенной и подробной среди них является Конвенция о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г., в которой участвует и СССР³⁰. Стороны согласились (ст. 1), что ни заключение, ни расторжение брака, ни перемена гражданства мужем во время брачного союза не будут автоматически отражаться на гражданстве жены. Вместе с тем за каждым участником конвенции сохраняется право установить упрощенный порядок натурализации жены своего гражданина.

Первым договором, направленным на ликвидацию двойного гражданства в практике Советского Союза, было Соглашение по вопросам гражданства с МНР 1937 г. Это соглашение устраняло возможность возникновения двойного гражданства в результате натурализации. Основная масса договоров о двойном гражданстве с участием СССР была заключена в 1956—1958 гг. Первую такую конвенцию Советский Союз заключил с Югославией

²⁹ *Van Dyne F.* Citizenship of the United States. N. Y., 1904. P. 331, 334, 360.

³⁰ См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Госполитиздат, 1961. Вып. 20. С. 438.

(в 1956 г.), а затем последовал ряд конвенций и с другими социалистическими государствами (в то время такие конвенции не были заключены лишь с КНР, ДРВ и ГДР). В основу конвенций 1956—1958 гг. было положено правило, согласно которому лицо с двойным гражданством может выбрать в течение определенного срока одно из своих гражданств. Если в течение этого срока выбор не сделан, такое лицо сохраняет гражданство государства, на территории которого постоянно проживает. По пути заключения двусторонних конвенций пошли и другие социалистические государства — НРБ, ВНР, ПНР, СРР, ЧССР. Конвенции с участием СССР действовали в течение только одного года. Правда, в некоторых случаях отдельные конвенции продлевались, но это не решало проблему в целом. По истечении срока действия конвенций продолжали заключаться смешанные браки, от которых рождались дети с двойным гражданством. Лишь в ст. 5 конвенций 1957 г. с Чехословакией и Болгарией содержались положения, ограничивающие возможность возникновения двойного гражданства в таких случаях в будущем.

В связи с этим возникла необходимость в заключении между социалистическими государствами новых конвенций о двойном гражданстве. В 1963 г. СССР заключил конвенцию с Венгрией, в 1965 г. — с Польшей, в 1966 г. — с Болгарией (отменив ранее действовавшую ст. 5 Конвенции 1957 г.). В 1969 г. Советский Союз заключил договор о двойном гражданстве с ГДР. Заключение этого договора стало возможным после принятия Закона о гражданстве ГДР, который полностью отменял ранее частично действовавший в ГДР закон 1913 г., порождавший некоторые трудности при определении того, кто является гражданином ГДР. Позднее были заключены: в 1979 г. — конвенция с МНР, в 1978 г. — конвенция с Румынией и договор с Чехословакией³¹.

Все эти конвенции и договоры практически однотипны. Как и предыдущие конвенции, они устанавливают право оптации гражданства для лиц с двойным гражданством. Выбор гражданства несовершеннолетних осуществляется их родителями. Предусматривается также возможность выбора родителями гражданства и в дальнейшем в отношении детей, родившихся от смешанных браков.

В конвенциях и договорах с целью предотвращения возникновения двойного гражданства при натурализации закрепляется правило, в свое время сложившееся во взаимоотношениях между большинством социалистических стран в качестве обычая: не принимать в свое гражданство гражданина другого социалистического государства, пока он не получит согласия на это властей государства своего гражданства.

Что касается безгражданства, то с точки зрения интересов государств оно является несколько меньшим злом, чем двойное

³¹ См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1963. № 30. Ст. 340; 1966. № 15. Ст. 225; 1967. № 7. Ст. 78; 1970. № 6. Ст. 50; 1984. № 17. Ст. 284; 1979. № 18. Ст. 331. 1981. № 32. Ст. 950.

гражданство, хотя и может порождать определенные неудобства для государств и споры между ними, связанные, например, с регулированием въезда и выезда лиц без гражданства. Если же подходить к этому вопросу с точки зрения интересов физических лиц, то безгражданство представляет собой не меньшее зло, чем двойное гражданство. Лицо без гражданства ни в одном государстве не обладает всей полнотой политических и гражданских прав, т. е. его общая правоспособность всегда в существенной степени ограничена. Лицо с двойным гражданством не находится в таком положении.

Однако это не означает, что государства обязаны во что бы то ни стало избегать безгражданства. Возможны случаи, когда какие-либо лица сознательно совершают действия, ведущие к утрате гражданства.

Безгражданство может возникнуть с момента рождения. Например, если родители определенного лица не имеют гражданства, а оно родилось на территории государства, придерживающегося права крови, то данное лицо не приобретает никакого гражданства (такие случаи были возможны в СССР до принятия Закона о гражданстве СССР 1978 г.).

Безгражданство может наступить в результате утраты либо лишения гражданства в силу общего или специального законодательства или по решению компетентных органов государства, если, разумеется, лица, утратившие свое гражданство или лишенные его, не имеют или не приобрели другого гражданства.

Государства обычно в своем законодательстве предусматривают некоторые меры, препятствующие возникновению безгражданства. Эти меры, как правило, касаются приобретения и утраты гражданства в результате рождения, вступления в брак и т. д. и не затрагивают права государства тем или иным путем лишать гражданства лиц, которые сознательно порвали с ним фактическую связь либо занимаются деятельностью, направленной против их суверенитета.

Для предотвращения безгражданства в силу рождения государства часто рассматривают лицо, родившееся на их территории от неизвестных родителей или лиц без гражданства или найденное на их территории, как своего гражданина.

Стремлением избежать безгражданства вызвано включение в законодательство стран, придерживающихся старого варианта права крови (т. е. определения гражданства по отцу), положений, допускающих возможность приобретения ребенком при определенных условиях гражданства матери (например, внебрачным ребенком). По этой же причине законодательство ряда государств предоставляет свое гражданство в определенных случаях с учетом соответствующих положений иностранного законодательства.

Случаи безгражданства государства устраняют или сокращают: а) натурализуя лиц без гражданства; б) отказывая в выходе из своего гражданства (там, где существует разрешительный

порядок утраты гражданства), если, по мнению компетентных органов государства, для этого нет достаточных оснований; в) принимая законы общего или специального характера, имеющие целью ликвидацию безгражданства. Наиболее важным способом ликвидации безгражданства является последний.

Государство, устанавливая тот или иной правовой режим для лиц без гражданства, находящихся на его территории, действует по собственному усмотрению. Оно может в правовом отношении полностью уравнивать лиц без гражданства со своими гражданами (практически это маловероятно), может уравнивать их с иностранцами либо предоставить им какой-либо специальный режим.

Следует, однако, иметь в виду, что любое уравнивание граждан и лиц без гражданства имеет значение лишь в границах данного государства и не влияет на международно-правовую оценку положения лиц без гражданства. Эти лица не имеют устойчивой правовой связи ни с одним государством. Государства поэтому не вправе оказывать им защиту во время их пребывания за границей, исключая некоторые случаи, перечислить которые не представляется возможным, так как данный вопрос каждый раз должен решаться в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Тем не менее можно утверждать, что такая защита возможна, если ущерб причинен лицу без гражданства, состоящему на военной или государственной службе соответствующей страны и находящемуся за границей по служебным делам.

Безгражданство делится на «относительное» и «абсолютное» в зависимости от того, имело ли лицо ранее гражданство или же является лицом без гражданства с момента рождения.

В западной доктрине распространено мнение, будто лицо, утратившее гражданство какого-либо государства, сохраняет все же с ним правовую связь: государство в некоторых случаях обязано его допустить на свою территорию³².

Такое деление в той мере, в какой оно основывается на обязанности допуска, необоснованно. В пользу этого говорит хотя бы уже то обстоятельство, что принятый на Гаагской конференции 1930 г. специальный протокол о безгражданстве, который детально регламентировал обязанность допуска, так и не вступил в силу³³. Иными словами, большинство государств не считает такую обязанность международно-правовой. Государство действует по собственному усмотрению, регулируя въезд и выезд лиц без гражданства.

Устанавливая тот или иной режим лиц без гражданства, государство должно соблюдать общепризнанные принципы международного права, включая принцип уважения прав человека. Может вызвать вопрос ст. 15 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит:

«1. Каждый человек имеет право на гражданство.

³² Weis P. Op. cit. P. 55–60.

³³ Société des nations: Protocol special relatif a L'apatridie. 1930. P. 1–14.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Однако обязанности государств предоставлять свое гражданство всем желающим не существует. Право на гражданство не должно противоречить суверенитету государства и общепризнанным принципам международного права. Оно свидетельствует лишь о том, что нормальная и наиболее полная реализация прав человека связана с наличием у индивида определенного гражданства.

Что касается порядка и условий осуществления данного права, то это относится к внутренней компетенции государства. Смысл п. 1 ст. 15 декларации становится ясным при сопоставлении его с п. 2. Если никто не может быть произвольно лишен своего гражданства, то, значит, по каким-либо уважительным причинам лишение гражданства все же допускается и, следовательно, право на гражданство не является безусловным.

Международных договоров, посвященных проблеме безгражданства, гораздо меньше, чем договоров о двойном гражданстве. Договоры, в той или иной степени относящиеся к безгражданству, можно разделить (как и договоры о двойном гражданстве) на две группы. Первая группа имеет целью ликвидацию последствий безгражданства, вторая — устранение или ограничение самого безгражданства (в настоящем или будущем).

В качестве примера договоров первой группы можно привести Конвенцию о правовом статусе лиц без гражданства от 28 сентября 1954 г., принятую в Нью-Йорке. Советский Союз конвенцию не подписал.

Договоры, цель которых — устранить или ограничить безгражданство, посвящены устранению какого-то одного источника безгражданства либо нескольких. Так, один из протоколов, принятых на Гаагской конференции 1930 г., касается ограничения возникновения безгражданства в силу рождения. В ст. 1 этого протокола предусматривается: «В государстве, чье гражданство не приобретается простым фактом рождения на его территории, лицо, родившееся на его территории от матери, обладающей гражданством этого государства, и отца, не имеющего гражданства или гражданство которого неизвестно, приобретает гражданство указанного государства»³⁴.

Положения международных договоров о гражданстве часто направлены на ликвидацию как безгражданства, так и двойного гражданства. Именно такой характер имеют, например, постановления Конвенции о гражданстве замужней женщины. Но одна из ее статей (ст. 2) относится исключительно к безгражданству. В ней указывается: «Каждое Договаривающееся Государство соглашается, что ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо государства, ни отказ какого-

³⁴ League of Nations. Treaty Ser. 1937–1938. Vol. 179. P. 117.

либо из его граждан от своего гражданства не будет препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина»³⁵.

Ряд статей Гаагской конвенции 1930 г. содержит положения, имеющие целью предотвратить возникновение безгражданства. Так, в ст. 7 предусматривается, что разрешение на выход лица из гражданства перед его натурализацией в иностранном государстве, если оно требуется, должно быть условным, зависеть от того, приобретет ли это лицо иностранное гражданство или нет. В ст. 14 предусматривается, что ребенок неизвестных родителей приобретает гражданство страны рождения, а ребенок, найденный на территории какого-либо государства, считается рожденным в данном государстве.

К договорам общего характера, посвященным ликвидации безгражданства, относится принятая в Нью-Йорке 30 августа 1961 г. многосторонняя Конвенция о сокращении безгражданства (вступила в силу в 1975 г.)³⁶. СССР в этой конвенции не участвует. Следует отметить, что она значительно ограничивает возможность лишения гражданства. В конвенции содержатся также положения, предусматривающие создание международного органа, в который могут обращаться непосредственно лица без гражданства с требованиями о помощи. В сущности, речь идет о частных жалобах. По решению Генеральной Ассамблеи выполнение функций этого органа возложено на Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Наличие гражданства того или иного государства обычно подтверждается документально. Каждое государство в вопросе о характере доказательств его гражданства руководствуется собственным законодательством. В СССР таким доказательством является прежде всего действующий советский паспорт (внутренний или заграничный). В некоторых случаях доказательством гражданства могут служить свидетельства о рождении и другие документы. Возможно несоответствие между документами и гражданством какого-либо лица: так, документы, подтверждающие наличие у лица гражданства определенного государства, могут быть выданы по ошибке. Встречается и иная ситуация: отсутствие у лица таких документов не позволяет рассматривать его как гражданина того или иного государства, хотя на самом деле оно им является.

В этих случаях приходится прибегать к процедуре, именуемой в советской практике выяснением гражданства. Это процедура сбора доказательств наличия или отсутствия у конкретного лица гражданства определенного государства. Особенности этой процедуры устанавливаются внутренним законодательством государства. На Западе, как правило, выяснение гражданства осуществляется судебными органами (Франция, ФРГ, США). В Советском Союзе выяснением гражданства на территории СССР занимают-

³⁵ Сборник действующих договоров... Вып. 20. С. 439.

³⁶ См.: Права человека: Сб. междунар. договоров. Нью-Йорк: ООН, 1983. С. 113-117.

ся органы Министерства внутренних дел, в то время как за рубежом эта задача возложена на органы Министерства иностранных дел (консульские отделы посольств и миссий и консульские представительства). Таким образом, в СССР выяснение гражданства осуществляется в административном порядке. Процедура выяснения гражданства — долгий и трудоемкий процесс. Очень часто он начинается по инициативе заинтересованного лица. Обычно эта процедура охватывает опрос лица относительно обстоятельств, которые помогли бы установить истину, направление запросов в различные учреждения и организации с целью подтверждения выявленных фактов и получения необходимых документов, получение свидетельских показаний, оценку собранных доказательств и вынесение решения.

§ 3. Гражданство СССР

Большинство вопросов, касающихся гражданства СССР, относятся к сфере советского государственного права, но ряд положений советского законодательства о гражданстве представляет интерес в международно-правовом плане, поскольку их применение затрагивает межгосударственные отношения.

Следует выделить три группы вопросов, относящихся к гражданству вообще и к советскому гражданству в частности.

Первая группа охватывает весь спектр вопросов, характеризующих содержание гражданства, т. е. касается тех прав и обязанностей, которые присущи именно данному гражданству. Это внутрисоветская сфера. Права и обязанности советских граждан устанавливаются законодательством СССР и союзных республик, прежде всего Конституцией СССР и конституциями союзных республик, определяющими их основные права и обязанности, принципы советского гражданства (равноправие независимо от пола, национальности и т. п.). Уместно отметить, что советское законодательство не проводит никакого различия в правовом отношении между коренными и натурализованными гражданами СССР (в отличие, например, от законодательства США, которое не допускает занятия некоторых выборных должностей натурализованными американскими гражданами, предусматривает возможность более легкой утраты ими американского гражданства в определенных случаях).

Вторая группа вопросов связана с институтами, имеющими прямое отношение к гражданству, но в сфере межгосударственных отношений. Это дипломатическая защита и выдача преступников (экстрадиция). Собственно, сами эти институты лежат за пределами гражданства как такового, представляя собой своеобразные следствия наличия или отсутствия гражданства. Так, ст. 6 Закона о гражданстве СССР 1978 г. воспроизводит положение, предусмотренное Конституцией СССР: граждане СССР за границей пользуются защитой и покровительством Советского государства, а ст. 7 устанавливает правило невыдачи советских

граждан. Далеко не во всех законах о гражданстве других стран эти институты находят отражение.

Третья группа вопросов касается непосредственно приобретения и утраты гражданства. Они всегда являются предметом соответствующего законодательства. Часто употребляемое выражение «регулирование гражданства» означает определение в законодательном порядке именно условий его приобретения и утраты.

В Законе о гражданстве СССР содержится два общих положения принципиального характера, относящихся к приобретению и утрате советского гражданства. В ст. 4 закона предусматривается, что вступление в брак гражданина СССР (независимо от пола) с иностранным гражданином или лицом без гражданства, а также расторжение брака между ними не влечет изменения гражданства супругов. Разумеется, это положение применимо лишь в той мере, в какой речь идет о возможности приобретения или утраты гражданства СССР, поскольку вопрос о том, утрачивает или нет свое гражданство супруг, имеющий иностранное гражданство, в таких ситуациях решается законодательством того государства, чье гражданство он имеет. Таким же образом следует толковать и следующую фразу ст. 4: «Приобретение или утрата гражданства СССР одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга».

В ст. 5 закона содержится другое важное положение: проживание гражданина СССР за границей само по себе не влечет утраты гражданства СССР. В сущности, здесь отражена повсеместно распространенная точка зрения и практика. Можно констатировать: если законодательство какого-либо государства прямо не предусматривает, что выезд его гражданина на постоянное жительство за границу или проживание там в течение определенного длительного срока влекут за собой утрату гражданства, оно сохраняется.

Важное значение имеет ст. 8 закона, говорящая о том, что за лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность к гражданству иностранного государства. Это положение отражает отрицательное отношение советского законодательства к двойному гражданству, и его следует толковать в том смысле, что за гражданином СССР не признаются права и обязанности, вытекающие из иностранного гражданства, если он его имеет. Естественно, запретить иностранному государству считать в соответствии с собственным законодательством советского гражданина своим гражданином нельзя. Это было бы нереальным фактически и неправомерным юридически. Но считать его исключительно своим гражданином, игнорируя то обстоятельство, что он имеет также иностранное гражданство, вполне допустимо. Это суверенное право СССР.

В Закон 1978 г. включено положение, касающееся доказательств наличия или отсутствия гражданства. Согласно ст. 9, лица, проживающие на территории СССР, не являющиеся гражданами

СССР и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству иностранного государства, считаются лицами без гражданства. Таким образом, косвенно допускается, что эти лица могут в действительности иметь иностранное гражданство, но в силу каких-либо причин не имеют возможности доказать это. Бремя доказывания, следовательно, ложится на заинтересованных лиц или на государство, гражданство которого они имеют. Отсюда можно сделать и другой вывод. Презюмируется, что бремя доказывания того, что данное лицо является советским гражданином (если такой вопрос возникает), в принципе лежит на Советском государстве в лице соответствующих органов.

Действующий закон о гражданстве основан преимущественно на принципе права крови. Это принцип, которому следовало советское законодательство и ранее. В 30-е годы оно было основано исключительно на нем: ребенок, родители которого (или хотя бы один из родителей) состояли в гражданстве СССР, признавался гражданином СССР. В Законе о гражданстве СССР от 19 августа 1938 г., который действовал до принятия Закона в 1978 г., вообще право крови прямо не закреплялось. Его выводили из ст. 6, устанавливавшей, что несовершеннолетние дети следуют гражданству родителей, если оба родителя приобретают или утрачивают гражданство СССР. Логичен вывод: если дети лиц, принявших гражданство СССР, становились гражданами СССР, то само собой разумеется, что дети советских граждан его приобретали с момента рождения. Однако в Законе 1938 г. не был решен вопрос о гражданстве детей, только один из родителей которых имел советское гражданство. Это порождало определенные противоречия в практике работы соответствующих государственных органов. Высказывалось мнение, что в таких случаях следует руководствоваться правилом, которое предусматривалось советским законодательством, действовавшим до принятия Закона 1938 г. Такая постановка вопроса, будучи формально верной, могла бы привести к значительному увеличению числа лиц, имеющих советское гражданство лишь номинально.

На практике при решении этих проблем ориентировались на ограничительные положения ранее действовавшего республиканского законодательства, в частности Кодекса законов о браке и семье РСФСР. В 1968 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, которые в ст. 30 прямо закрепили принцип права крови, а также решили вопрос о гражданстве детей, родившихся от брака советских граждан с иностранцами.

Ст. 12 Закона о гражданстве СССР 1978 г. уточнила, детализировала положения ст. 30 с учетом практики ее применения. Ст. 12 является одной из важнейших в законе, поскольку непосредственно связана с проблемами в области гражданства, возникающими в сфере межгосударственных отношений. Закрепляя в ст. 11 право крови, Закон 1978 г. вместе с тем корректирует

его, используя элементы права почвы, когда речь идет о детях, родившихся от смешанных браков.

В ст. 12 сказано: «При различном гражданстве родителей, из которых один к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве СССР, ребенок является гражданином СССР:

1) если он родился на территории СССР;

2) если он родился вне пределов СССР, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории СССР.

При различном гражданстве родителей, из которых один к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве СССР, если в это время оба родителя имели постоянное место жительства вне пределов СССР, гражданство ребенка, родившегося вне пределов СССР, определяется по соглашению родителей.

Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве СССР, а другой являлся лицом без гражданства либо был неизвестен, является гражданином СССР независимо от места рождения».

Обращает на себя внимание уточнение понятия проживания: подчеркивается, что имеется в виду постоянное проживание.

Что касается выбора гражданства по соглашению между родителями, то, несомненно, имеется в виду возможность выбора родителями советского гражданства для ребенка. Отсутствие соглашения влечет за собой один результат: советское гражданство ребенком не приобретает. Приобретает ли он гражданство другого государства — вопрос, который решается в соответствии с законодательством государства, гражданство которого имеет другой родитель, либо государства, на территории которого ребенок родился, либо того и другого.

Закон 1978 г. детально регламентирует порядок утраты гражданства СССР, изменения гражданства детей при изменении гражданства родителей и усыновлении. Он также устанавливает, что гражданство СССР приобретает и утрачивается по основаниям, предусмотренным международными договорами СССР. В настоящее время в связи с изменениями, внесенными в Конституцию СССР, и разработкой проекта новой Конституции актуальным становится вопрос о принятии нового закона о гражданстве СССР.

§ 4. Режим иностранцев и международное право

Вопрос о режиме иностранцев представляет интерес с международно-правовой точки зрения, поскольку существуют нормы и принципы международного права, к нему относящиеся и оказывающие влияние на его регулирование в отдельных государствах.

Существует два определения понятия «иностранец». Одно из них носит общий, теоретический характер: иностранец — лицо, находящееся на территории какого-либо государства, не являющееся гражданином этого государства и имеющее гражданство

другого государства. Как показывает практика, этого определения для применения во внутригосударственной сфере явно недостаточно. Можно иметь иностранное гражданство и все же считаться на территории государства пребывания лицом без гражданства. Другое определение, которое обычно встречается во внутригосударственном праве, имеет чисто практическое, внутреннее значение, так как устанавливает, какие лица относятся к иностранцам в данном государстве. Это определение имеет множество модификаций. Оно, таким образом, не едино.

В качестве примера можно привести определение, которое дается в ст. 1 Закона СССР от 24 июня 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР»: «Иностранцами в СССР признаются лица, не являющиеся гражданами СССР и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства»³⁷.

В законе не случайно употребляется термин «иностранцы», а не «иностранцы». В законодательной практике некоторых государств, как и в доктрине, иногда об иностранцах говорят в широком смысле, относя к ним и лиц без гражданства. Советское законодательство пошло по пути узкой интерпретации термина «иностранец». Отсюда и соответствующая терминология, используемая в законе.

Обращает на себя внимание разница между двумя приведенными определениями. С точки зрения советского законодательства для отнесения какого-либо лица к категории иностранцев в СССР недостаточно, чтобы оно, не будучи советским гражданином, имело гражданство иностранного государства. Необходимо, чтобы оно обладало доказательствами наличия у него такого гражданства, прежде всего действующим иностранным паспортом или равноценным удостоверением личности. Возможны, конечно, случаи, когда иностранный гражданин рассматривается в СССР как иностранец, хотя у него и нет доказательств принадлежности к иностранному гражданству (например, в случае похищения у него документов и т. п.). Такие ситуации, однако, очень редки. Если срок действия документа, подтверждающего иностранное гражданство, истекает и у его владельца нет возможности его продлить, такое лицо может быть признано на территории государства пребывания лицом без гражданства (обычно при условии получения им разрешения на постоянное проживание в данном государстве).

Иностранец, находясь за границей, вправе рассчитывать на дипломатическую защиту со стороны государства своего гражданства, и факт его законного нахождения на территории другого государства объективно облегчает получение им такой защиты. Если иностранец находится на территории другого государства незаконно, то это государство вправе сомневаться в действительности имеющихся у него доказательств иностранного

³⁷ Правда. 1981. 25 июня.

гражданства, не говоря уже о праве выдворить его за пределы своей территории, привлечь к ответственности за незаконный въезд и т. п.

Режим иностранцев (правовое положение иностранцев) — это совокупность их прав и обязанностей на территории данного государства.

Режим иностранцев определяется внутренним законодательством государства пребывания. Нередко в советской доктрине можно встретить утверждение о том, что существует три вида режима иностранцев: национальный режим, специальный режим и режим наибольшего благоприятствования.

Национальный режим означает уравнивание иностранцев в той или иной области с собственными гражданами страны пребывания.

Специальный режим означает предоставление иностранцам в какой-либо области определенных прав и (или) установление для них определенных обязанностей (путем перечисления, точной фиксации соответствующих прав и обязанностей). Например, в договорах СССР с рядом сопредельных государств предусмотрен упрощенный порядок перехода государственной границы жителями пограничных районов для посещения родственников.

Специальный режим может также носить негативный характер, т. е. представлять собой совокупность правовых ограничений, распространяющихся только на иностранцев в той или иной области (например, запрещение включать иностранцев в состав экипажа воздушного судна и другие профессиональные ограничения).

Ни в одном государстве не существует какой-либо один вид режима иностранцев. Всегда различные его виды встречаются в сочетании: в одной области — национальный режим, в другой — специальный.

Режим наибольшего благоприятствования означает предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом отношении положении. Чаще всего он устанавливается на основе взаимности. Он предусматривается только в международных договорах, тогда как национальный или специальный режим может предусматриваться как в международных договорах, так и во внутреннем законодательстве.

По-видимому, следует признать, что в действительности существует не три вида режима иностранцев, а два: режим наибольшего благоприятствования носит отсылочный характер. В конечном счете он выражается в установлении или специального режима, или национального режима в той или иной области.

Наибольший интерес представляет вопрос о характере взаимоотношений иностранцев с отечественным государством (государством их гражданства) и государством пребывания.

Сложность положения иностранца заключается в том, что он находится как бы в двойном подчинении. Он подчинен территориальной юрисдикции, т. е. юрисдикции государства пребывания, и одновременно личной юрисдикции, т. е. юрисдикции своего отечественного государства (как гражданин этого государства). Проблема возникает в том случае, если законы государства пребывания и отечественного государства противоречат друг другу, если имеется конкуренция юрисдикций.

Анализ практики позволяет сделать следующий вывод: фактическое преимущество имеет территориальная юрисдикция. Иностранец может пользоваться правами или выполнять обязанности, вытекающие из его гражданства (т. е. предусмотренные законодательством его отечественного государства), лишь в той мере, в какой это допускается государством пребывания, не противоречит его суверенитету и безопасности. С другой стороны, государство пребывания, устанавливая режим иностранцев, не должно нарушать общепризнанных принципов международного права и договоров, в которых оно участвует. Иными словами, устанавливая для иностранцев определенные права и обязанности, государство пребывания должно действовать с учетом своих международных обязательств.

В большинстве курсов международного права можно встретить понятие «минимальный международный стандарт обращения с иностранцами», который рассматривается как некий правовой уровень, ниже которого не должно опускаться законодательство любого государства, устанавливающее права иностранцев. Этот уровень, впрочем довольно нечеткий, определяется совпадающей договорной практикой и международными обычаями.

После второй мировой войны заметна тенденция связывать минимальный международный стандарт с правами человека. Иными словами, при таком подходе он сводится к требованию, устанавливая режим иностранцев, не ущемлять права человека.

Наиболее важные стороны влияния международного права на режим иностранцев проявляются в тех случаях, когда это касается: а) политических прав иностранцев; б) военной службы иностранцев; в) регулирования въезда и выезда иностранцев; г) установления пределов уголовной юрисдикции государства в отношении иностранцев; д) дипломатической защиты, оказываемой иностранцам государством их гражданства.

Иногда возникает вопрос, в каких пределах иностранец пользуется политическими правами в стране пребывания. Прежде всего речь идет, разумеется, об избирательных правах.

Обычно избирательные права иностранцам не предоставляются. Но и предоставление им избирательных прав не противоречило бы международному праву, так как реализация этих прав целиком зависела бы от иностранцев. Никто их не может принудить фактически пользоваться такими правами. Практика это подтверждает. Известны случаи, когда иностранцам предоставлялись избирательные и другие политические права. Так,

Конституция РСФСР 1918 г. предусматривала в ст. 20, что трудящиеся иностранцы пользуются на территории РСФСР всеми политическими правами. Это положение было обусловлено спецификой того времени. Как известно, многие иностранцы с оружием в руках защищали Советскую власть на фронтах гражданской войны, активно участвовали в строительстве социалистического общества в России. Впоследствии ситуация изменилась. Часть соответствующей категории иностранцев вернулась на родину, другие приняли советское гражданство. Вопрос о целесообразности предоставления в СССР избирательных прав иностранцам, таким образом, отпал.

Что же касается других политических прав, то их предоставление иностранцам определяется суверенитетом и безопасностью государства. В СССР, согласно ст. 3 Закона 1981 г., иностранные граждане пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане СССР, если иное не вытекает из Конституции СССР, данного закона и других актов советского законодательства.

Иностранцы не несут военной обязанности, поскольку это явилось бы нарушением международного права. При этом исходят из того, что иностранец может оказаться в таком положении, когда он вынужден будет вопреки своей воле поднять оружие против своего отечества. Однако в законодательстве некоторых западных государств время от времени наблюдается явный отход от этого правила. Например, в США в 1951 г., в Австралии в 1966 г. были приняты специальные законодательные акты, предусматривавшие возможность привлечения иностранцев, постоянно проживающих в этих странах, к обязательной военной службе (впоследствии в США обязательная военная служба была отменена).

Ряд государств направил им в связи с этим ноты протеста (в том числе и Советский Союз). Австралия и США вынуждены были дать некоторые официальные разъяснения. Их содержание сводилось к голословному утверждению о том, что в данном случае никакого нарушения международного права не было допущено, так как международное право якобы не запрещает привлекать к обязательной военной службе постоянно проживающих в стране иностранцев. Утверждалось также, что упомянутые законы затрагивают лишь незначительное число иностранцев.

Смысл направления протеста заключался в том, чтобы не позволить толковать подобные действия как правомерные и воспрепятствовать формированию в международном праве обычая, допускающего привлечение иностранцев к обязательной военной службе.

Встречаются, однако, случаи, когда привлечение некоторых категорий иностранцев к обязательной военной службе не вызывает возражений у заинтересованных государств, но такая практика основана либо на обычаях, либо на договорах. Подобный обычай существует, например, в рамках Содружества.

Добровольная служба в иностранных вооруженных силах не противоречит международному праву. Правда, лица, которые добровольно служили в иностранной армии, могут быть привлечены за это к ответственности в государстве своего гражданства. Но этот вопрос находится вне сферы международного права. Добровольцы, если только они не получили разрешения на службу в иностранной армии от государства своего гражданства, действуют в этом отношении на свой страх и риск.

Государства как носители суверенитета в принципе самостоятельно регулируют вопросы въезда и выезда, принимая для этого необходимые нормы внутригосударственного характера.

В современных условиях практически во всех государствах существует разрешительный порядок въезда и выезда как собственных граждан, так и иностранцев. Иногда он существенно упрощен на основе международных договоров, но это не свидетельствует о том, что такой порядок в принципе отменен. В разных странах установлена различная процедура получения разрешений на въезд и выезд.

Разрешительный порядок въезда и выезда предполагает, что в выезде из страны или въезде в нее как иностранцу, так и собственному гражданину государство может и отказать. Казалось бы, что принципиальной разницы между собственными гражданами государства и иностранцами здесь нет. Однако она может проявляться в деталях, устанавливаемых внутренним законодательством государства, в отношении порядка подачи просьб о въезде или выезде, формы документов, оснований для отказа и т. п. В международно-правовой сфере существует серьезное различие между въездом и выездом собственных граждан и иностранцев, которое не всегда находит отражение во внутригосударственном праве, но в области внешних сношений государств определяется общепризнанными принципами международного права.

Заключается это различие в следующем. Рассматривая в установленном порядке просьбу о выезде за границу собственных граждан, государство в лице компетентных органов в принципе может неоднократно отказывать им в выезде. Это внутреннее дело государства, поскольку речь идет о его взаимоотношениях с собственными гражданами. Обычно отказ в выезде действителен в течение определенного, устанавливаемого государством срока (например, шесть месяцев). Государства избегают предусматривать в своем законодательстве возможность постоянного отказа в выезде за границу. Законодательное закрепление в общей форме такого правила можно было бы рассматривать как нарушение основных прав человека (в частности, права покидать свою страну). Но поскольку речь идет о выезде конкретных лиц и к тому же каждый отказ, который они могут получить, действителен в течение относительно небольшого промежутка времени, то государство вправе решать, как ему поступать в подобных случаях, совершенно самостоятельно.

Положение меняется, если с просьбой о выезде обращается иностранец, проживающий на территории данного государства. Систематически отказывать ему в выезде государство пребывающего не может, так как почти наверняка дипломатическое представительство страны, гражданство которой иностранец имеет, потребует предоставить ему возможность выехать либо по крайней мере дать аргументированное объяснение причин отказа. Задержка иностранца может быть оправдана лишь в том случае, если он находится под судом или следствием либо является гражданином государства, с которым государство пребывания находится в состоянии войны, либо по некоторым иным причинам. Таким образом, обязательство не препятствовать выезду иностранцев, за исключением упомянутых особых обстоятельств, существует у государства не в отношении самих иностранцев, а в отношении государства их гражданства.

Рассматривая просьбу иностранца о въезде на свою территорию, государство вправе неоднократно ему отказывать в этом, так как оно не обязано допускать на свою территорию лиц, не имеющих его гражданства. Никакое другое государство не имеет права настаивать на таком допуске, поскольку это было бы вмешательством во внутренние дела государства, отказывающего иностранцу в разрешении на въезд.

Государство может также отказывать во въезде на свою территорию и собственным гражданам, находящимся за границей (если такого рода отказы допускаются его законодательством). Однако это может происходить до тех пор, пока другие государства не станут возражать против пребывания его граждан на своей территории. В международном праве сложилась обычная норма, согласно которой государство обязано принять своего гражданина, если другие государства не разрешают ему по каким-либо причинам дальнейшего пребывания на своей территории. Эта обязанность существует не в отношении указанного гражданина, а в отношении государства, на территории которого он находится.

После принятия Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе наблюдается процесс упрощения регулирования въезда и выезда. Стимулирует этот процесс ряд международных документов, хотя не все они носят юридически обязательный характер. Не преследуя цель отмены разрешительного порядка, они направлены на максимальное расширение возможностей передвижения людей между странами по собственному желанию. Особенно ясно такой подход виден в Итоговом документе Венской встречи представителей государств-участников Совещания, в котором содержится много детальных положений по вопросу о контактах между людьми³⁸.

³⁸ Итоговый документ Венской встречи представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М.: Политиздат, 1989. С. 36–43.

Тенденция к облегчению выезда и въезда в первую очередь заметна в отношении собственных граждан государств. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, право покинуть страну, «включая свою собственную», может быть ограничено лишь на основе закона и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и при условии совместимости ограничений с другими правами, признаваемыми в Пакте (ст. 12)³⁹. Но эти ограничительные положения Пакта могут толковаться слишком широко. В рамках ООН высказывается получающее растущую поддержку мнение о недопустимости широкого толкования указанных ограничений⁴⁰.

Пакт предусматривает также недопустимость произвольного лишения граждан права на въезд в свою собственную страну. Материалы ООН свидетельствуют о том, что это положение начинает толковаться как признание недопустимости визового порядка допуска собственных граждан на свою территорию⁴¹.

Каждое государство самостоятельно устанавливает также пределы своей уголовной юрисдикции в отношении собственных граждан. Государства привлекают собственных граждан к уголовной ответственности за преступления, совершенные ими на своей территории, а в некоторых случаях и за рубежом. Иностранцы в принципе несут ответственность за все преступления, совершенные ими на территории государства пребывания, по законам этого государства.

В некоторых случаях, чаще всего по политическим соображениям, иностранцы не подвергаются наказанию на территории страны пребывания и высылаются из страны.

Вместе с тем в международном праве существует общепризнанная обычная норма, согласно которой иностранец не может привлекаться к уголовной ответственности на территории государства пребывания за преступления, совершенные в каком-либо другом государстве, если эти преступления государство пребывания не затрагивают. Может лишь возникнуть вопрос о его выдаче. Но обязанность выдачи преступников существует лишь на основе договоров. Исключение составляет выдача военных преступников, которая основана на принципах, закрепленных не только в договорах, но и в обычаях.

Дипломатическая защита своих граждан за рубежом — важнейший институт современного международного права. «Дипломатическая защита» — термин, имеющий широкое значение. Он не означает, что обязательно именно дипломатическое представительство может оказывать дипломатическую защиту. Это обычно функция консульских учреждений.

Дипломатическая защита включает в себя не только собственно защиту государством своих граждан за рубежом, но и право

³⁹ Права человека. С. 12.

⁴⁰ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/35/Add. 1, 15 June. 1988.

⁴¹ Ibid. P. 6.

заинтересованного государства получать через соответствующее представительство информацию о действиях, в совершении которых обвиняется его гражданин.

Правда, государство, оказывающее защиту, должно соотноситься с соответствующими положениями законодательства государства пребывания своего гражданина. Дипломатическая защита вовсе не означает безграничного права требовать освобождения от наказания своего гражданина, если он виновен.

Дипломатическая защита прежде всего является средством, обеспечивающим соблюдение режима иностранцев в отношении гражданина данного государства. Если иностранец действительно нарушил законодательство государства пребывания, то дипломатическая защита сводится к выяснению обстоятельств совершения правонарушения, найму, если это необходимо, адвокатов и т. д.

Если же в ходе оказания защиты выясняется, что в отношении данного лица или лиц было нарушено законодательство государства пребывания, то заинтересованное государство вправе потребовать соблюдения соответствующего законодательства в отношении своего гражданина и в случае необходимости наказания виновных в таком нарушении, компенсации пострадавшему и т. д.

Практика оказания дипломатической защиты чрезвычайно разнообразна и противоречива. Поэтому трудно сформулировать более или менее детальные правила, ее регламентирующие. Так, сомнительна распространенная точка зрения, будто существует норма международного права, исключающая дипломатическую защиту в том случае, если не исчерпаны местные средства правовой защиты лицом, права которого предположительно нарушены.

Поскольку официальное обращение с просьбой о предоставлении информации относительно обстоятельств дела, связанных с предполагаемым нарушением прав соответствующего лица, можно считать начальным этапом дипломатической защиты, ссылка на то, что не исчерпаны местные средства правовой защиты, явно будет рассматриваться как уклонение от выполнения этой просьбы (следовательно, как нежелание уважать право партнера защищать своих граждан и юридических лиц). Даже когда уже выяснилось, что право государства пребывания было нарушено, такая ссылка, допустимая как объяснение задержки окончательного ответа, не должна препятствовать предъявляющему претензию государству содействовать пострадавшему путем оказания юридической помощи через адвоката и т. п., т. е. предоставлять ему в определенном виде дипломатическую защиту.

Такая защита тем более может быть предоставлена, если, по мнению заинтересованного государства, имел место отказ в правосудии.

Термин «отказ в правосудии» употребляется в широком и узком смысле. В широком смысле это нарушение государством сво-

их международных обязательств, касающихся иностранных граждан или юридических лиц. В узком — это запрещение обращаться в суды, задержка в рассмотрении дела, затруднение доступа в суды, непредоставление надлежащих процессуальных гарантий, вынесение явно несправедливого решения, короче, создание преград на пути справедливого судебного разбирательства. На каком бы уровне судебной системы государства пребывания ни пришлось столкнуться с отказом в правосудии, он всегда может считаться достаточным основанием для дипломатической защиты.

Следует различать дипломатическую защиту как институт внутригосударственного права и как институт международного права.

С точки зрения международного права государство вправе оказывать дипломатическую защиту своему гражданину, находящемуся за границей. Другие государства обязаны уважать это право. Что касается того, воспользуется ли им конкретное государство, то это зависит прежде всего от его законодательства.

С точки зрения внутригосударственного права ситуации могут быть различными. Оно может предусматривать оказание защиты своему гражданину, находящемуся за рубежом, в обязательном порядке в случае нарушения его прав. Например, такое правило вытекает из ст. 23 и 24 Консульского устава СССР 1976 г. Но внутреннее право государства может оставить решение вопроса об оказании дипломатической защиты на усмотрение в каждом конкретном случае его дипломатических и консульских представительств.

ПРИЗНАНИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. Понятие признания

Институту признания в науке международного права уделено большое внимание. И это вполне естественно, так как он непосредственно связан с изменениями в международном правопорядке и особенно с международной правосубъектностью. За последние полвека появился ряд монографий, посвященных различным аспектам признания¹. Но, несмотря на это, все еще раздаются голоса о том, что это институт «неуловимый»², «сомнительный»³, даже «вызывающий раздражение»⁴. Дошло до того, что некоторые юристы называют признание «великим неизвестным»⁵. Нет недостатка в конструкциях, которые в конечном счете сводятся к полуотрицанию⁶ или полному отрицанию юридического характера признания⁷, часто видят в нем лишь акт политического компромисса⁸. Редко какой-либо из институтов международного права вызывал столько противоречивых суждений и, как справедливо было замечено, бесполезных споров⁹.

¹ См., напр.: *Бобров Р. Л.* Шаг, продиктованный историей: (Международно-правовое признание Советского государства). М.: Междунар. отношения, 1974; *То же.* 1982; *Признание в современном международном праве: (Признание новых государств и правительств)*. М.: Междунар. отношения, 1975; *Charpentier J.* La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens. P., 1956; *Chen-Chiang.* The international law of recognition. L., 1951; *Kunz J.* Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht. Stuttgart, 1928; *Lauterpacht H.* Recognition in international law. Cambridge, 1948; *Verhoeven J.* La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine. P., 1973.

² См. предисловие С. Бастид к монографии Ж. Шарпантье: *Charpentier J.* La reconnaissance internationale... P. 8.

³ *Kopelmanas L.* La reconnaissance en droit international // *Commun. et studi.* 1957, 1958. Vol. 9. P. 3.

⁴ *Sen B.* A diplomat's handbook of international law and practice. The Hague, 1979. P. 406.

⁵ *Suy E.* Les actes juridiques unilatéraux en droit international public, P., 1962. P. 189.

⁶ *Charpentier J.* La reconnaissance internationale... P. 315.

⁷ *Kopelmanas L.* Op. cit. P. 44–45.

⁸ *Crawford J.* The criteria for statehood in international law // *British year-book of international law, 1976–1977.* Oxford, 1977. P. 105. Леви говорит, что признание — это орудие политики, облаченное в правовую терминологию. См.: *Levi W.* Law and politics in the international societies. L., 1926. P. 118.

⁹ *Paul V.* Vznani státu a vlády v právu mezinárodním // *Stud. mezinár. práva.* 1963. Sv. 7. S. 92.

В доктрине нет единства мнений даже по поводу самого понятия признания. Одни (Н. А. Ушаков) считают, что это акт государства, посредством которого оно констатирует наличие определенного факта или ситуации либо выражает свое согласие с действиями других государств и иных субъектов международного права¹⁰. Другие относят признание к односторонним актам, в силу которых «государство считается признавшим соответствующие изменения в международном правовом порядке»¹¹. Некоторые авторы считают, что признание относится к так называемым супраинститутам, относящимся одновременно к системам внутригосударственного и международного права¹², хотя, разумеется, удельный вес признания в отдельных отраслях международного права различен. Особенно большую роль оно играет в праве международной правосубъектности и потому рассматривается в разделах курсов международного права, посвященных этому вопросу. Но в специальных монографиях признание иногда выделяется из различных отраслей международного права и рассматривается как отдельная юридическая категория. Так, Ж. Верховэн считает признание декларативным актом о реально существующем объекте (положении, факте) и подчеркивает, что в качестве такового оно входит в односторонние акты, содержащие как бы два элемента: субъективный (волю признающего) и объективный — реально существующий объект, который нужно признать¹³.

Суммируя различные точки зрения, можно отметить, что под признанием в международном праве понимается односторонний акт государства (субъекта международного права), посредством которого констатируется наличие определенного юридически значимого факта или ситуации, выражается согласие государства с юридически значимыми и международно-правомерными действиями других государств или иных субъектов международного права¹⁴.

В случае акта признания государство считается признавшим соответствующие изменения в международно-правовом порядке¹⁵.

Более того, признание как результат поведения придает определенной фактической ситуации международно-правовой характер, содействуя тем самым ее превращению в международный юридический факт¹⁶. По мнению Р. А. Каламкаряна, акту признания присущи ограничения как юридического характера (соответствие нормам международного права, недопустимость нару-

¹⁰ См.: Международное право/Под ред. Н. Т. Блатовой. М.: Юрид. лит., 1987. С. 83.

¹¹ См.: Каламкарян Р. А. Международно-правовое значение односторонних юридических актов государств. М.: Наука, 1984. С. 39.

¹² См.: Фельдман Д. И. Система международного права. Казань, 1983. С. 54.

¹³ Verhoeven J. Op. cit. Ch. 1-7.

¹⁴ См.: Международное право/Под ред. Н. Т. Блатовой. С. 83.

¹⁵ См.: Каламкарян Р. А. Международно-правовое значение... С. 39.

¹⁶ См.: Каламкарян Р. А. Юридические последствия правомерного поведения государств. М.: Наука, 1987. С. 115.

шения императивных норм), так и чисто материального характера (наличие фактической ситуации, которая становится объектом признания¹⁷). Признание изменений в международном правопорядке и в международной правосубъектности — это две наиболее распространенные сферы применения института признания.

Под международным правопорядком понимается такой порядок межгосударственных отношений, который сформировался под нормативным правовым воздействием принципов и норм международного права¹⁸.

Смоделировать все случаи изменений, которые могут произойти в современном международном правопорядке, вряд ли возможно. Однако это не препятствует тому, чтобы наметить формы и последствия признания тех изменений, которые могут в нем произойти. В случае акта признания государство считается признавшим соответствующие изменения в международном правопорядке и лишается возможности в дальнейшем оспаривать применительно к себе законность этих изменений¹⁹.

Повторяем, что недопустимо признание такого факта или ситуации, которые противоречат императивным нормам. Известно, что еще при выработке Венской конвенции по праву международных договоров участники конференции увязывали эти нормы с основами международно-правового порядка, защищающего наиболее важные жизненные интересы международного сообщества государств на конкретном этапе исторического развития человечества²⁰.

Таким образом, существуют определенные границы, устанавливаемые для признания, границы «правовой возможности». Это необходимость соблюдения общепризнанных норм международного права и недопустимость их нарушения.

Каковы бы ни были мотивы и внутренняя убежденность субъекта, признание всегда вызывает для него обязательство не оспаривать признанную ситуацию, точнее, оспаривать юридический характер признанной им ситуации.

Суждение о том, что непосредственное следствие акта признания — противопоставимость признанной ситуации субъекту признания, является дискуссионным и нуждается в дальнейшем исследовании, как и утверждение, что признание, явившееся следствием поведения государства, и вытекающее из него обязательство рассматривать происшедшие изменения в международном

¹⁷ См.: *Каламжарян Р. А.* Международно-правовое значение... С. 44.

¹⁸ См.: *Мовчан А. П.* Организация Объединенных Наций и международный правопорядок // Советский ежегодник международного права, 1985. М.: Наука, 1986. С. 31.

¹⁹ См.: *Каламжарян Р. А.* Международно-правовое значение... С. 39—43; *Он же.* Юридические последствия... С. 118.

²⁰ См.: *Алексидзе Л. А.* Некоторые вопросы теории международного права. Тбилиси, 1982. С. 219.

правопорядке как соответствующие праву создают ситуацию «эстоппель».

Противоположный признанию акт именуется протестом. Если происходят изменения в международном правопорядке, а от государств не поступает по этому поводу никаких протестов, то это является доказательством намерения признать соответствующие изменения в международном правопорядке. Важную роль при этом играет и такой фактор, «как степень признания со стороны международного сообщества»²¹.

Разумеется, признание может иметь различное международно-правовое значение. Это касается признания изменений и в международном правопорядке, и в международной правосубъектности. Применительно к последним речь идет прежде всего о различных видах признания, среди которых основными являются признание государств, признание правительств и признание органов национально-освободительных движений.

Известно, что институт признания до настоящего времени не кодифицирован. Однако вопрос о признании международной правосубъектности неоднократно затрагивался Комиссией международного права в ходе работы над различными проектами.

§ 2. Проблема кодификации института признания

Комиссия международного права еще в 1949 г. включила в список тем, отобранных для первоочередной кодификации, вопрос о признании государств и правительств. Впоследствии этот вопрос поднимался неоднократно в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН. Поскольку выдвигались убедительные аргументы о необходимости такой кодификации, Генеральный секретарь ООН в рабочем документе («Обзор международного права»), подготовленном в 1971 г. в связи с выработкой дальнейшей программы работ Комиссии международного права, уделил значительное место проблеме признания государств и правительств.

В «Обзоре международного права» специально обращалось внимание на те аспекты признания, которые имеют явно выраженный юридический характер, так как противники кодификации выдвигали на первое место политический аспект проблемы. К международно-правовым аспектам в «Обзоре» были отнесены: юридические последствия признания, особенно в связи с вопросами иммунитета от иностранной юрисдикции; правопреемство государств; дипломатические отношения; допустимость условного признания; проблема обратной силы признания; юридические последствия признания де-факто и де-юре; юридические последствия практики непризнания; сфера коллективного признания. Таким образом, в «Обзоре» не только подчеркивалась назревшая необходимость кодификации, но и выделялись те аспекты, кото-

²¹ Каламджарян Р. А. Юридические последствия... С. 119.

рые особенно нуждаются в единообразном международно-правовом регулировании²².

Отмечалось также, что комиссия затрагивала отдельные элементы признания при обсуждении других вопросов, например Декларации прав и обязанностей государств, когда была предложена статья, гласящая: «Каждое государство имеет право на существование, признанное другими государствами». Однако в дальнейшем эта статья была исключена²³.

Вопросы признания неоднократно поднимались в Комиссии при кодификации посольского и консульского права, права договоров и др. Заслуживает, в частности, внимания комментарий к ст. 60 проекта статей по праву договоров, поскольку в нем содержится «обоснование» отказа в кодификации института признания вообще. Помимо ссылки на политический аспект признания выдвигался и такой аргумент: поскольку вопрос о кодификации был включен еще в 1949 г. в программу комиссии, необходимо дождаться того времени, когда она будет осуществлена.

Комиссия затронула отдельные аспекты проблемы признания и при рассмотрении других вопросов. Так, при обсуждении п. 7 ст. 2 проекта статей о специальных миссиях в него было включено положение: «Государство может посылать специальную миссию в другое государство и принимать миссию от государства, которое оно не признает»²⁴. В Комментарии к проекту этой статьи отмечалось, что комиссия не решила вопроса о том, в какой мере посылка и прием специальной миссии предрешают проблему признания. Впоследствии этот пункт в текст конвенции не вошел.

При обсуждении вопроса об отношениях между государствами и международными организациями проблемам признания было уделено еще больше внимания. Уже в самом начале дискуссии предлагалось рассмотреть вопрос о включении в проект конвенции специальной статьи, которая регулировала бы исключительные ситуации, такие, как отсутствие признания, представительство государств в международных организациях и др. Однако со ссылкой на «деликатность» затрагиваемых проблем комиссия отложила их рассмотрение. Лишь позже в проект конвенции была внесена статья «Непризнание государств или правительств или отсутствие дипломатических или консульских отношений», ставшая ст. 82 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г., которая специально регулирует соотношения между признанием и вопросами представительства.

²² Survey of international law: Working paper prepared by the Secretary General in the light of decision of the commission to review its programme of work. N. Y., 1971. P. 30.

²³ Preparatory study concerning a Draft Declaration on the Rights and Duties of States: Memorandum submitted by the Secretary General. N. Y., 1948. P. 56—59.

²⁴ Survey of international law. P. 32.

Вопросы признания государств и правительств затрагивались комиссией при разработке двух конвенций о правопреемстве государств, при рассмотрении вопросов ответственности государств. Однако до настоящего времени комиссия так и не предусмотрела включение проблемы признания в целом в повестку дня своей работы.

Институт признания продолжает регулироваться обычными нормами международного права, его общепризнанными принципами, некоторыми многосторонними и двусторонними соглашениями, резолюциями международных органов и организаций и дипломатическими документами отдельных государств. Разумеется, отсутствие кодификации сказывается на самом применении признания и на его эффективности, о значении которой в доктрине международного права высказываются различные суждения. Так, Ш. де Вишер сводит эффективность признания лишь к критерию эффективности международного права²⁵. Между тем отождествлять их нет оснований. Эффективность института признания — это лишь часть сложной структуры взаимоотношений нового государства с окружающим миром. С одной стороны, она связана с осуществлением последствий признания и всей системой международно-правовых отношений, в которую вступает дестинатор признания. С другой — эффективность международного права — значительно более обширное и более емкое понятие, чем понятие добросовестного выполнения его предписаний²⁶. Поэтому эффективность оценивается в зависимости от той роли, которую играет признание в качестве фактора общественного прогресса.

Таким образом, вопрос о кодификации института признания остается открытым и включение его в повестку дня Комиссии международного права вполне назрело.

§ 3. Признание новых государств

Новые государства возникают в наше время главным образом в результате коренных социальных и политических изменений (социалистические, народно- и национально-освободительные революции), в некоторых случаях как следствие объединения или разделения государств, отделения части территории и образования на ней нового государства.

Общепризнано, что международная правосубъектность государства не зависит от других участников международного общения. Это прямо закреплено в Декларации о принципах международного права 1970 г., в которой сказано, что «каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств».

²⁵ *De Visscher Ch. Les effectivités du droit international public. P., 1967. P. 39–40.*

²⁶ См.: *Игнатенко Г. В. Международное право и общественный прогресс. М.: Междунар. отношения, 1972. С. 118.*

При этом Декларация не проводит никакого разграничения между уже существующими государствами—субъектами международного права и теми, которые только что появились или могут появиться на международной арене. Проявление уважения к правосубъектности нового государства находит отражение в его признании.

Большинство юристов-международников рассматривают признание нового государства как свободный акт. Существующие государства могут предоставить ему признание, а могут и воздержаться от него.

По вопросу о сущности признания новых государств многие годы существовал спор между представителями конститутивной и декларативной теории признания. Если представители первой доказывали, что без признания новое государство не может стать субъектом международного права, то представители второй надеялись признание лишь декларативным характером. В настоящее время этот спор доктриной решен в пользу второй теории.

Возникнув на заре новой истории, достигнув своего расцвета в эпоху господства Священного союза и получив особенно широкое распространение в политике империалистических государств, конститутивная доктрина признания отжила свой век. Ее консерватизм и реакционность со всей очевидностью проявились уже в ходе непризнания Советского государства, а затем и ряда социалистических государств после второй мировой войны. Попытки гальванизировать конститутивизм с помощью различных эклектических концепций, разумеется, обречены на провал, поскольку они противоречат основным принципам международного права и сложившейся практике применения института признания²⁷.

В этой связи нельзя согласиться с концепцией Д. Кроуфорда, утверждающего, будто теперь само «различие между декларативной и конститутивной школой на практике меньше, нежели этого следовало ожидать»²⁸. Он даже допускает возможность возвращения конститутивных позиций в современную доктрину, хотя и «с черного хода».

Что касается декларативной теории, то, по мнению советских юристов-международников, она делает акцент на констатирующее, а не конституирующее значение акта признания. Правда, само название этой теории не совсем точно характеризует подлинное ее содержание, поскольку признание не только декларирует факт появления нового государства, но и содействует укреплению его международного статуса и реализации основных прав, принадлежащих ему независимо от признания.

Рождение нового государства и появление нового субъекта международного права — это процесс одновременный. В соответствии с современным международным правом ни существующие

²⁷ *Charpentier J. La reconnaissance internationale...* P. 102; *Starke J. G. An introduction to international law.* L., 1958. P. 108; *Crawford J. Op. cit.* P. 101.

²⁸ *Crawford J. The creation of state in international law.* Oxford, 1979. P. 106.

государства, взятые в отдельности, ни государства, объединенные в международные организации, не могут наделять новые государства качеством международно-правовой субъектности, которым они обладают вследствие реализации народами права на самоопределение и образование новых независимых государств. Признание отнюдь не порождает субъектность, оно создает юридическую базу для отношений между признающим государством и признаваемым. Нельзя игнорировать возникновение нового государства на международной арене: оно не может жить изолированно.

Признание представляет собой выражение признающим государством, подчеркивает Н. А. Ушаков, «своей готовности уважать суверенитет и независимость признаваемого государства, поддерживать с ним нормальные международно-правовые отношения и, в частности, дипломатические сношения»²⁹.

Признание нового государства — это акт, в котором выражается намерение признающего вступать в стабильные международно-правовые отношения с признаваемой стороной. Тем самым оно создает общие благоприятные юридические условия для нормальных экономических, политических и иных отношений между признающей и признаваемой сторонами. Активное включение многих десятков новых государств, образовавшихся в послевоенные годы, в международное общение связано с применением признания.

§ 4. Признание новых правительств

Одновременно с появлением на международной арене нового государства происходит признание не только государства, но и его правительства. Однако признание нового правительства возможно и в том случае, когда оно приходит к власти в уже существующем государстве так называемым неконституционным путем.

Революция, гражданские войны, государственные перевороты — вот обычный путь образования новых правительств, нуждающихся в признании. Международное право не вмешивается во внутреннюю борьбу, вследствие которой в государстве—субъекте международного права приходит к власти новое правительство. Поэтому оно считает представителем государства в международных отношениях то правительство, которое эффективно и самостоятельно осуществляет власть. Признающее государство рассматривает данное иностранное правительство как орган, самостоятельно осуществляющий власть на территории своего государства и представляющий это государство в международных отношениях.

Следует отметить, что конститутивная и декларативная теории о сущности признания касались вопросов, связанных с призна-

²⁹ Международное право/Под ред. Н. Т. Блатовой. С. 84.

нием новых правительств. Разумеется, здесь есть некоторые особенности. По мнению конститутивистов, признание придает признанному правительству дееспособность. Без признания, полагают они, правительство не может удержаться у власти и должно погибнуть. Выводы, к которым приходили Спиропопулос, Лаутерпахт и Кельсен, во многом схожи с положениями, которые обосновывают некоторые современные западные юристы-международники, стоящие, казалось бы, на позициях, далеких от конститутивизма³⁰. Так, Г. Кельсен писал, что установление факта существования «государства в смысле международного права» или правительства целиком находится в ведении заинтересованных государств. И это, по его мнению, есть юридическое действие признания, которое «имеет определенный конститутивный характер», поскольку именно с этого момента международное право становится применимым между признающим и признаваемым³¹. Что же касается политического аспекта признания, то он, по мнению Г. Кельсена, совершенно не связан с юридическим элементом и предоставлен исключительно компетенции признающих государств. Этим фактически оправдывается вся практика непризнания, преждевременного признания, условного признания и т. п., так как «политическое действие признавшего зависит от решения признающего государства»³². Вся концепция Г. Кельсена, следовательно, построена на противопоставлении права и политики и в конечном счете оправдывает произвол в применении института признания.

Казалось бы, эта конструкция ушла в далекое прошлое. Однако в появившейся сравнительно недавно монографии Галловой делается вывод, что признание «представляет собой политическое решение, основанное на национальном интересе»³³. При этом автор даже приходит к отрицанию необходимости института признания правительств как такового³⁴. Обобщая дипломатическую практику США, И. Галловой отмечает, что, «когда в иностранном государстве происходит смена правительства, вопрос о признании не возникает. Да и дипломатические отношения не подвергаются автоматическому воздействию в случаях спорной конституционной смены правительства. Они обычно продолжаются, не подвергаясь каким-либо изменениям, так как США осуществляют дипломатические отношения с государствами, а не с правительствами»³⁵.

Такой отказ от признания правительств можно объяснить по-разному. С одной стороны, это результат практики его применения многими западными державами, которая явно себя дискре-

³⁰ *Galloway I. T. Recognizing foreign governments. Wash. (D. C.), 1978.*

³¹ *Kelesen H. Recognition in international law // Amer. J. Intern. Law. 1941. Vol. 35, N 4. P. 609.*

³² *Ibid. P. 605.*

³³ *Galloway I. T. Op. cit. P. 145.*

³⁴ *Ibid. P. 147.*

³⁵ *Ibid. P. 138, 147.*

дитировала³⁶. Отказывая в признании новым прогрессивным правительствам, они нередко продолжали признавать свергнутые режимы и назначенных ими дипломатических представителей, их акты и т. п. С другой стороны, обращает на себя внимание само стремление избавиться от института признания новых правительств путем возрождения возникшей еще в 30-х годах доктрины Эстрада. Здесь вольно или невольно проскальзывает стремление сохранить свободу рук при решении вопроса о признании нового правительства. Одно дело, когда акт признания обуславливается известными критериями, правовыми рамками, и другое — когда он полностью передается на откуп внешней политике.

К сожалению, в доктрине нет единства мнений по этому вопросу. Если одни не видят ничего предосудительного в упразднении института признания правительств, то другие выступают против такого подхода. Появившаяся спустя пять лет после издания книги Галлоуэя статья М. Петерсон так и называется: «Признание правительств не должно быть упразднено». В ней говорится о том, какие три важнейшие функции оно продолжает выполнять в современной международной юридической системе: 1) заверения, что только режимы, получившие признание, признаются как правительства соответствующих государств; 2) гарантии новым правительствам, что их статус будет уважаться; 3) информации судам, правительственным учреждениям и гражданам признающего государства о том, что определенный режим действительно является правительством данного государства³⁷.

Не вдаваясь в дискуссию, отметим, что большинство государств продолжает осуществлять признание правительств. Признание сохраняет значение для укрепления международного положения новых правительств, для осуществления их прав на международной арене.

В любой монографии, посвященной признанию новых государств и правительств, специальное место отводится критериям признания новых правительств. Эти критерии складывались исторически. Сперва возник критерий законности, воплощенный в известной доктрине Тобара. Но ныне он утратил свое значение, как и критерий выполнения международных обязательств прежней власти. Сейчас на первое место вышел критерий эффективности, значение которого настолько велико, что некоторые юристы считают его единственным³⁸.

Если правительство свергнуто либо исход борьбы против него предрешен, возникает вопрос об эффективности нового правительства, т. е. о том, осуществляет ли оно власть на всей или боль-

³⁶ Не случайно М. Петерсон подчеркивает тот идеологический аспект, которым была насыщена такая практика в XX столетии, особенно после Октябрьской социалистической революции. См.: *Peterson M. Recognition of governments should not be abolished // Amer. J. Intern. Law. 1983. Vol. 77, N 1. P. 32.*

³⁷ *Ibid. P. 31.*

³⁸ *O'Connell. International law. Oceania, 1965. Vol. 1. P. 137-141.*

шей части территории государства и подчиняется ли ему основная масса населения страны; действительно ли оно представляет данное государство на международной арене. Иными словами, должно стать очевидным, что новое правительство жизнеспособно, что оно может осуществлять и осуществляет государственную власть. Осуществление новым правительством эффективной власти должно быть в каждом конкретном случае установлено лишь с учетом принципа невмешательства.

Специфическим видом признания является проблема признания эмигрантских правительств. Практика их признания (правительств в изгнании) была широко распространена во время второй мировой войны³⁹. Признание эмигрантских правительств возможно и в мирное время. Разумеется, их существование — явление в международной жизни чрезвычайное и кратковременное. Как только такое правительство теряет связь со своей территорией, с населением, проживающим на этой территории, его признание становится противоправным.

Новое правительство, пришедшее к власти неконституционным путем, называют часто правительством де-факто в противоположность правительству де-юре. Обычно различают два вида правительства де-факто: общее правительство де-факто и местное правительство де-факто. Общее правительство де-факто осуществляет контроль над всей либо над большей частью территории государства, тогда как местное правительство де-факто осуществляет контроль лишь над частью государственной территории. Местные правительства де-факто зачастую являются марионеточными. Можно упомянуть белогвардейские местные правительства де-факто, образовавшиеся в нашей стране после Великой Октябрьской социалистической революции («правительства» Колчака, Деникина, Врангеля, Архангельское, Закаспийское и др.). Многие из этих «правительств» были признаны интервентами, марионетками которых они являлись⁴⁰.

Признание местных правительств де-факто в реакционных целях использовалось и после второй мировой войны. Однако тогда же наметилась и другая тенденция, когда в борьбе против национального и классового гнета стали возникать местные правительства де-факто, представляющие собой действительно народные органы власти на местах. Такими, например, были пять местных правительств де-факто, образовавшихся на освобожденной территории Китая в начале 1949 г.

Правительство де-юре и правительство де-факто не следует смешивать с признанием де-юре и де-факто, которое относится к формам признания и связано с юридическими последствиями, наступающими после признания для новых государств и правительств.

³⁹ Подробнее см.: *Фельдман Д. И., Курдюков Г. И.* Основные тенденции развития международной правосубъектности. Казань, 1974. С. 82—108.

⁴⁰ Красный арх. 1928. Т. 4 (29). С. 95—96, 125 и др.

Эти формы признания встречаются преимущественно в практике признания новых правительств. Однако они применялись и к новым государствам (полоса признания ГДР).

Де-юре — это официальное признание в полном объеме. Де-факто — тоже официальное, но неполное признание. Различие между ними заключается в объеме юридических последствий. После признания де-юре, которое носит окончательный характер, наступает весь комплекс юридических последствий, в то время как при признании де-факто, обычно временном, как бы переходном, объем юридических последствий гораздо уже. Признание де-юре открывает дорогу к установлению (или восстановлению) дипломатических отношений, заключению двусторонних договоров, в том числе договоров политического характера. Признание де-факто редко ведет к установлению консульских отношений, чаще всего — лишь к торговым связям между признающим и признаваемым, к заключению преимущественно договоров экономического и административного характера. Признание де-факто в отличие от признания де-юре может быть взято обратно либо стать этапом к признанию де-юре.

В настоящее время признание де-факто встречается редко. Традиционной формой признания является признание де-юре. Дело в том, что новое суверенное государство независимо от размеров его территории, численности населения, характера общественного строя, формы проявления и государственного устройства имеет право на полное и окончательное признание, т. е. признание де-юре. Следует согласиться с мнением, высказанным в социалистической науке международного права, что «признание де-факто нельзя считать в международном праве обоснованным»⁴¹ и «было бы желательно, чтобы на практике оно не применялось»⁴². Впоследствии подобное мнение стали разделять и некоторые западные юристы-международники⁴³.

Вступление с новым государством или нуждающимся в признании правительством в какие-то «разовые отношения» при официальном непризнании иногда называют фактическим признанием или признанием *ad hoc*. Это главным образом контакты по отдельным вопросам (включая политические). Разумеется, это специфическое признание. Оно нередко сопровождается заявлением о том, что государство, вступая в те или иные отношения с новым государством или новым правительством, все же его не признает.

Встречается признание явно выраженное, а также признание подразумеваемое или молчаливое, когда признающим государством предпринимаются действия, явно свидетельствующие о том, что признание налицо. Обычно каждое государство предоставляет признание индивидуально. Случаи коллективного признания

⁴¹ *Paul V. Op. cit. S. 178.*

⁴² *Bartos M. Medunarodno javno pravo. Beograd, 1954. Kn. 1. S. 21.*

⁴³ *Verhoeven J. Op. cit. P. 632–637.*

(решения конференции, резолюция международной организации) чрезвычайно редки.

Как уже отмечалось, в области признания новых правительств, пришедших к власти неконституционным путем, наметилась новая тенденция. Вслед за США и Бельгией правительство Великобритании и ряд других заявили, что в отличие от практики признания новых государств, где все остается без изменений, в области признания новых правительств отныне соответствующие ведомства не будут делать официальных заявлений относительно признания правительств (режимов), пришедших к власти так называемым неконституционным путем, а либо будут, либо не будут поддерживать дипломатические отношения с новым режимом. Подобная тенденция подвергается критике в западной доктрине и одним из веских доказательств ее несостоятельности служит противоречивость судебной практики⁴⁴.

Думается, однако, что не следует преувеличивать юридическое значение последствий признания. Явным конститутивизмом веет от утверждения, что именно признание влечет признание законов признаваемой стороны, дает право на судебный иммунитет и т. п. В науке международного права доказано, что юридически несостоятельно связывать признание законов государства с актом его международно-правового признания, поскольку применение законов иностранного государства не обуславливается его признанием. Оно, подобно праву на судебный иммунитет, вытекает не из института признания, а из основных прав суверенного государства⁴⁵. Неподсудность одного государства другому, иммунитет от принудительного исполнения судебных решений, так же как и право государства выступать истцом в судах другого государства, не зависят от признания, поскольку перечисленные права принадлежат суверенному государству как таковому. Но осуществление их благодаря признанию может быть облегчено.

Признание также не обязательно для участия новых государств и пришедших к власти неконституционным путем правительств в международных конференциях и международных организациях. Это право принадлежит государству как субъекту международного права: ни Устав ООН, ни правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН и Совета Безопасности не содержат норм, которые требовали бы признания нового государства или представительства нового правительства со стороны членов ООН в качестве условия приема в ООН⁴⁶. Что же касается совместного участия в ООН не признающих друг друга государств, то практика ООН подтвердила правильность позиции тех юри-

⁴⁴ *Symmons C. R. United Kingdom abolition of the doctrine of recognition of governments: a rose by another name? // Publ. Law. Brit. J. Administrative Law. 1981. Summer. P. 254.*

⁴⁵ *Богуславский М. М. Иммунитет государства. М.: Изд-во ИМО, 1962. С. 66.*

⁴⁶ *См.: Признание в современном международном праве. М.: Международ. отношения, 1975. С. 120.*

стов, которые «не считают совместное участие в организации свидетельством автоматического признания ранее не признанного государства»⁴⁷.

Таким образом, сфера конклюдентных действий, свидетельствующих о наличии признания, довольно ограничена. Об этом особенно убедительно говорит право международных договоров. Судя по сложившейся практике, заключение двусторонних договоров свидетельствует о том, что признание налицо. Хотя встречаются случаи заключения двусторонних договоров при отсутствии признания, однако, как заметил М. Ляхс, сфера таких отношений узка и ограничена⁴⁸. Непризнание отдельными государствами друг друга не может являться препятствием для участия непризнанного государства в открытых многосторонних договорах. И в то же время совместное участие государств в таких договорах не означает признания⁴⁹.

§ 5. Признание органов сопротивления, признание национально-освободительного движения в лице его органов, признание статуса воюющей стороны

Органы народного сопротивления в том же виде и качестве, в котором они существовали во время второй мировой войны, не имели себе подобных в истории международных отношений. Признание, им предоставлявшееся странами антигитлеровской коалиции, было новым видом признания, не укладывающимся в рамки этого института в довоенном международном праве. Это не было ни признанием государства, ни признанием правительства. Органы сопротивления создавались внутри давно признанных государств — субъектов международного права. Временная оккупация их территории не уничтожала международной правосубъектности таких государств. Признание органов сопротивления не было также признанием в качестве правительства. В практике периода второй мировой войны признание некоторых органов сопротивления рассматривалось как признание власти, но не правительства. Сам термин «признанная власть» получил широкое распространение в различных международных соглашениях и внутригосударственных актах⁵⁰. Однако, несмотря на то что признанные власти имели широкие полномочия в сфере представительства, эти полномочия отличались от тех, которые обычно

⁴⁷ Там же. С. 127.

⁴⁸ *Lachs M. Recognition and modern methods of international cooperation // British yearbook of international law, 1959. Oxford: Univ. press, 1960. P. 253—254.*

⁴⁹ Подробнее см.: *Алиев Н. И. Признание государств и международные договоры: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1981.*

⁵⁰ См.: Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. М., 1948. Т. 1: Московская конференция министров иностранных дел СССР, США и Великобритании (19—30 окт. 1943 г.). С. 194 и след.; История второй мировой войны 1939—1945 гг. М.: Воениздат, 1974—1982. Т. 3—12.

имели правительства. Ряд признанных органов сопротивления стал впоследствии ядром новых правительств на освобожденной территории. Поэтому на практике признание таких органов было переходным⁵¹. Фактически существовали две группы органов сопротивления. Одна охватывала организации, которые были образованы и находились в эмиграции (Чехословацкий национальный комитет, Французский комитет национального освобождения, Датский совет свободы и др.), другая объединяла организации, созданные на оккупированной территории.

Признание органов сопротивления содействовало укреплению международно-правового статуса сражающихся и предшествовало признанию правительств, созданных на базе таких движений.

В ходе национально-освободительных революций и движений возник и такой новый вид признания, как признание национально-освободительных движений в лице их органов, играющее важную роль в укреплении международного положения народов, борющихся за свою независимость.

Нация или народ в борьбе за образование самостоятельной государственности с самого начала этой борьбы и создания органов национального освобождения является субъектом международного права. Признание этих органов есть не что иное, как констатация международной правосубъектности борющейся за независимость нации. Оно создает юридическую базу для оказания ей всех видов помощи в борьбе за осуществление Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, содействует укреплению международно-правового статуса органов национально-освободительного движения и играет важную политическую роль в деле становления будущего государства⁵².

Как заметил в лекциях о международной правосубъектности в Гааге Ю. Барберис, этот новый вид признания возник не сразу, но сейчас получил широкое распространение⁵³. Нации и народы, борющиеся за независимость, — субъекты международного права. Политико-юридической основой такой правосубъектности является национальный суверенитет. Более того, как показал Г. В. Игнатенко, основные права борющейся нации, народа непосредственно проистекают из принципа самоопределения, в том числе права: 1) вступать в отношения с государствами и международными организациями; 2) направлять официальных представителей для ведения переговоров с государствами и для участия в работе международных организаций и международных конференций; 3) участвовать в создании международно-правовых норм и самостоятельно реализовывать действующие нормы; 4) пользоваться в процессе борьбы международно-правовой защитой и полу-

⁵¹ См.: *Кожевников Ф. И.* Учебное пособие по международному публичному праву. М., 1947. С. 62—63.

⁵² См.: Признание в современном международном праве. С. 98.

⁵³ *Barberis J.* Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale // *Rec. cours.* T. 179. P. 241.

чать необходимую помощь от государств, международных организаций, а также от других борющихся наций и народов⁵⁴.

Международно-правовое признание руководящих органов сражающихся за независимость народов облегчает реализацию указанных и других прав. Есть все основания считать, что признание организаций национально-освободительного движения в лице их органов является новым видом признания. Он как бы аккумулирует элементы, присущие признанию новых государств и признанию новых правительств, а также имеет совершенно особенные черты, характерные только для данного вида признания. Так, немаловажное значение имеет признание Народной организации Юго-Западной Африки (СВАПО) и Организации освобождения Палестины в качестве единственно законных представителей их народов. Признание национально-освободительного движения в лице его органов может быть дано не только государствами, но и международными организациями. Единственно законным представителем палестинского народа Организацией Объединенных Наций была признана Организация освобождения Палестины, а единственно законным представителем народа Намибии — Народная организация Юго-Западной Африки.

Широкая практика признания национально-освободительных движений в лице их органов, с одной стороны, и бурное развитие норм международного гуманитарного права — с другой, по-новому определяют также подход к таким традиционным видам признания, как признание восставшей или воюющей стороной.

Они применялись в XIX в. и реже в первой половине XX в., особенно на Американском континенте, в ходе многочисленных государственных переворотов, гражданских войн или повстанческих движений за отделение от государства части его территории при условии, что соответствующие силы воюющей (восставшей) стороны утвердились на части территории государства.

Признание восставшей или воюющей стороной обычно влекло за собой распространение на эти стороны законов и обычаев войны. Объем последствий был шире в случае признания в качестве воюющей стороны и уже при признании восставшей стороной. Ныне этого вида признания практически нет. Это связано, с одной стороны, с появлением практики признания организаций национального освобождения, а ранее — организаций сопротивления, а с другой — с новым подходом к гуманитарному праву, который стал возможен в результате победы антигитлеровской коалиции во время второй мировой войны. Включение в Женевские конвенции 1949 г. ст. 3 имело прямое отношение к процессу трансформации признания в качестве воюющей или восставшей стороны. Ст. 3 каждой из четырех Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. предусматривает, что в случае вооруженного конфликта, не носящего международного характера и возникшего на территории одной из участниц конвен-

⁵⁴ См.: Международное право/Отв. ред. Г. И. Тункин, М.: Юрид. лит., 1982. С. 89.

ции, каждая из находящихся в конфликте сторон будет обязана применять как минимум перечисленные в этой статье гуманные правила ведения войны. Ст. 13 (п. 2) Женевской конвенции «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях» предусматривает, что положения конвенции будут применяться к личному составу организованных движений сопротивления, принадлежащих стороне, находящейся в конфликте.

Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1949 г., принятые на конференции в Женеве в марте—июне 1977 г., значительно расширили круг лиц, находящихся под защитой международного права. Так, в Первом дополнительном протоколе указывается, что под его положения подпадают не только войны между государствами, но и вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение. Во Втором дополнительном протоколе речь идет о его применении в вооруженном конфликте с антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые находятся под ответственным командованием, осуществляют контроль над частью территории и т. д.⁵⁵ Понятно, что в сложившихся новых условиях места для института признания воюющей или восставшей стороной фактически не остается, поскольку нормы гуманитарного права теперь могут применяться независимо от признания. Вот почему в международно-правовой практике после окончания второй мировой войны признание воюющей или восставшей стороной не встречается.

Своеобразным вариантом признания является совместная Декларация Франции и Мексики 1981 г. о признании повстанцев в Сальвадоре «в качестве представителей политической силы». По мнению Ж. Барбериса, это признание следует рассматривать в рамках признания воюющей стороной⁵⁶. Однако доказательств этого он не приводит. На самом деле Декларация Франции и Мексики являлась разновидностью признания организации национально-освободительного движения.

Основные тенденции развития института признания в области международной правосубъектности связаны, таким образом, с теми коренными преобразованиями, которые происходят в международной жизни. Одни виды признания уходят в прошлое, другие появляются в международной правовой практике. Многие будут определять будущая кодификация основных прав и обязанностей государств, да и самого института признания. Все большее воздействие на развитие института признания оказывают международно-правовая практика и доктрина социалистических государств, которая нуждается в дальнейшем развитии.

⁵⁵ Actes de la Conference diplomatique sur la reaffirmation et le developpement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève (1974—1977). Berne, 1978. Vol. 1. P. 115, 187, 192.

⁵⁶ Barberis J. Op. cit. P. 240, 267.

ПРАВОПРЕЕМСТВО В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. Понятие правопреемства

Под правопреемством обычно понимается переход в установленных правом случаях и в соответствии с правовыми предписаниями прав и обязанностей одного субъекта к другому¹.

Говоря самым общим образом, правопреемство государств — это переход прав и обязанностей одного государства к другому в результате наступления определенных событий и ситуаций². После окончания второй мировой войны особое значение получили вопросы правопреемства при возникновении новых независимых государств в результате национально-освободительной борьбы. Правопреемство государств имеет для новых независимых государств конкретные практические последствия; решаются такие вопросы, как пересмотр международных договоров, судьба международных долгов, членство в международных организациях и т. д.³

Правопреемство возникает: а) при объединении существующих государств; б) при разделе государств; в) при отделении части государства; г) при переходе части территории государства к другому государству. Особый случай — при полном уничтожении гитлеровского государства как международно-правового субъекта и возникновении в 1949 г. двух государств — ГДР и ФРГ как преемников Германской империи⁴.

Правопреемство в международном праве существенно отличается от правопреемства в гражданском праве. Субъектами правопреемства в международном праве являются прежде всего госу-

¹ См.: *Международное право*/Под ред. Н. Т. Блатовой. М.: Юрид. лит., 1987. С. 81. Авт. главы Н. А. Ушаков.

² О правопреемстве в международном праве см.: *О'Конелл, Д. П.* Правопреемство государств. М.: Изд-во иностр. лит., 1957; *Аваков М. М.* Правопреемство Советского государства. М.: Госюриздат, 1961; *Он же.* Правопреемство освободившихся государств. М.: Междунар. отношения, 1983; *Захарова Н. В.* Влияние социальной революции на силу международных договоров. М.: Наука, 1966; *Она же.* Правопреемство государств. М.: Междунар. отношения, 1973; *Власова Л. В.* Правопреемство государств в отношении договоров. Минск, 1983; *Poeggel W., Meißner R., Poeggel Ch.* Zur Theorie der Staatennachfolge im Ergebnis der Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen // Probleme des Völkerrechts. 1985. В., 1985. S. 221–238.

³ *Аваков М. М.* Правопреемство освободившихся государств. С. 5–6.

⁴ Подробнее см.: *Völkerrecht*. В., 1981. Т. 1. S. 167.

дарства, а также международные организации⁵, тогда как в гражданском праве это физические и юридические лица. Объекты правопреемства в международном праве — права и обязанности по договорным обязательствам государства-правопреемника, государственная собственность, в том числе и архивы, государственные долги. Вопросы правопреемства государств регулируются нормами международного права, в то время как правопреемство в гражданском праве регулируется только нормами национального законодательства государства.

В советской доктрине международного права одни авторы (С. Б. Крылов, В. Н. Дурденевский, Л. А. Моджорян, М. М. Аваков и др.) под правопреемством понимают переход прав и обязанностей от одного субъекта международного права к другому⁶, Г. В. Игнатенко, Д. И. Бараташвили, Д. И. Фельдман и М. Х. Фарушкин подчеркивают, что под правопреемством следует понимать преемство прав и обязанностей на основании явно выраженного волеизъявления государства-преемника о восприятии им таких прав и обязанностей⁷. Г. В. Игнатенко, например, определяет правопреемство как «суверенный односторонний или согласованный с другим государством акт принятия государством-правопреемником индивидуальных прав и обязанностей государства-правопредшественника»⁸.

Н. В. Захарова в свое определение правопреемства государств как перехода прав и обязанностей от одного государства к другому включила перечень случаев, когда такой переход должен рассматриваться как правопреемство⁹.

Основные вопросы правопреемства, касающиеся государств в современном международном праве, урегулированы в двух многосторонних конвенциях — в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. и в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государств-

⁵ Предмет рассмотрения в настоящем разделе — правопреемство государств. Правопреемство применительно к международным организациям рассматривается в томе курса, посвященном международным организациям.

⁶ Дурденевский В. Н. Главные правовые вопросы при образовании нового государства // Вопросы теории и практики международного права. М.: Изд-во ИМО, 1959; Крылов С. Б. Оптация и плебисцит и начало самоопределения в советских международных договорах // Сов. право. 1923. № 2; Моджорян Л. А. Идентичность, непрерывность и правопреемство субъектов международного права // Сов. государство и право. 1958. № 9; Аваков М. М. Правопреемство Советского государства. С. 10; Он же. Правопреемство освободившихся государств. С. 23.

⁷ См.: Бараташвили Д. И. Новые государства Азии и Африки и международное право. М.: Наука, 1968. С. 110; Фельдман Д. И., Фарушкин М. Х. Крах колониальной системы и некоторые вопросы международно-правового признания и правопреемства // Изв. вузов. Правоведение. 1962. № 2. С. 119.

⁸ Игнатенко Г. В. От колониального режима к национальной государственности: (Правовые вопросы образования суверенного государства в процессе национально-освободительной революции). М.: Междунар. отношения, 1966. С. 121.

⁹ См.: Захарова Н. В. Правопреемство государств. С. 20.

венной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. (Конвенции в силу не вступили, СССР их не ратифицировал).

В обеих этих конвенциях правопреемство рассматривается как следствие правопреемства государств. В конвенциях определено, что термин «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории. Следовательно, как отмечал Н. А. Ушаков, под правопреемством государств в конвенциях понимается фактическое изменение территориальной ситуации, а под правопреемством — юридические последствия, которые возникают для государства-преемника и государства-предшественника при таком фактическом изменении территориальной ситуации¹⁰. Как отмечается в комментариях к проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, Комиссия международного права считала, что выражение «в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории» лучше других выражений, таких, как «в суверенитете над территорией» или «в обладании правоспособностью заключать договоры применительно к какой-либо территории», поскольку именно эта формула обычно используется в практике государств и в большей степени подходит для нейтрального применения к какому-либо конкретному случаю независимо от того или иного статуса данной территории. Термин «ответственность» следует рассматривать в связи с выражением «за международные отношения какой-либо территории».

При таком подходе к правопреемству, когда оно связывается исключительно с изменениями территориальной ситуации, следует говорить, как это делает Н. А. Ушаков, о двух случаях правопреемства. В первом случае одно государство передает другому часть своей территории, во втором — возникает новое государство. Новые же государства возникают: а) при образовании нового независимого государства на бывшей зависимой территории; б) при объединении двух или нескольких государств в одно государство; в) при образовании государства на части или частях территории, отделившихся от существующего государства; г) при разделении государства и образовании на его месте двух или нескольких новых государств¹¹. Таким образом, понятие «новое государство» — это более широкое понятие, чем понятие нового независимого государства. Новое независимое государство означает государство-преемник, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отношения которой было ответственно государство-предшественник.

Во всех случаях правопреемства государств оно должно осуществляться в соответствии с общепризнанными принципами и нор-

¹⁰ См.: Международное право/Под ред. Н. Т. Блатовой. С. 86–87.

¹¹ См.: Там же. С. 87.

мами международного права. Сюда прежде всего относятся принципы самоопределения, суверенитета, равноправия, невмешательства, мирного сосуществования государств с различными социально-экономическими системами и др.

Только на основе принципов и норм, признаваемых всеми государствами независимо от различия существующих в них социальных систем, должны решаться вопросы правопреемства государств. Отсюда, в частности, следует, что ныне не могут признаваться в качестве правопреемства государств аннексия и другие противоправные действия, нарушающие Устав ООН и принципы международного права.

С учетом сказанного можно дать следующее общее определение правопреемства: под правопреемством в международном праве понимаются юридические последствия смены одним государством другого в несении ответственности за международные отношения применительно к определенной территории в соответствии с основными принципами и нормами международного права.

Кодификация норм о правопреемстве государств была осуществлена Комиссией международного права ООН. Этот вопрос был включен в числе подлежащих кодификации еще на первой сессии комиссии в 1949 г. Резолюцией 1686 (XVI) от 18 декабря 1961 г. Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала КМП включить вопрос «о правопреемстве государств и правительств» в перечень первоочередных задач¹². В ряде последующих резолюций Генеральная Ассамблея предложила комиссии продолжить исследование этого вопроса, уделяя должное внимание мнениям государств, достигших независимости после второй мировой войны¹³. На основе подготовленного КМП проекта в 1977 и 1978 гг. была проведена Конференция ООН по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров. 22 августа 1978 г. конференция приняла Венскую конвенцию о правопреемстве государств в отношении договоров¹⁴.

На основе статей, подготовленных КМП, в 1983 г. была проведена конференция, принявшая Конвенцию о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов¹⁵.

¹² ООН. Генеральная Ассамблея: Офиц. отчеты. Шестнадцатая сессия. Нью-Йорк, 1962. С. 74.

¹³ См., напр.: Резолюции Генеральной Ассамблеи: 1765 (XVI) от 20 ноября 1962 г. и 1902 (XVIII) от 18 декабря 1962 г.

¹⁴ Об этой конвенции см.: Рыбаков Ю. Международные договоры и правопреемство // *Междунар. жизнь*. 1978. № 11; Аваков М. М. Правопреемство государств в отношении договоров: (Венская конвенция ООН 1978) // *Сов. государство и право*. 1979. № 12. С. 82–85; Власова Л. В. Указ. соч.

¹⁵ См.: Богуславский М. М., Цыбуков В. В. Новая конвенция о правопреемстве государств // *Сов. государство и право*. 1984. № 3. С. 118–124. Против принятия конвенции голосовали Бельгия, Великобритания, Израиль, Италия, Канада, Люксембург, Нидерланды, США, ФРГ, Франция, Швейцария. Об этой конвенции см.: *Monnier J. La convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat // Ann. Fr. droit intern.* 1984. Vol. 30. P. 221–229.

Регулирование вопросов правопреемства осуществлено в этих конвенциях в самом общем виде, что предполагает необходимость заключения специальных соглашений между государством-предшественником и государством-преемником.

Следует обратить внимание на вопрос о применении этих конвенций во времени. В ст. 7 Конвенции 1978 г. говорится о том, что конвенция применяется исключительно в отношении правопреемства государств, которое наступило после ее вступления в силу, если не достигнута иная договоренность. При этом в ст. 7 была сделана оговорка в отношении того, что такое правило действует без ущерба для применения любых изложенных в конвенции норм, под действие которых подпадали бы последствия правопреемства государств в силу международного права независимо от конвенции. Государство-преемник, став участником конвенции, может сделать заявление о том, что оно будет применять ее положения в своих взаимоотношениях с любым другим государством-участником, которое сделает заявление о своем согласии с заявлением этого государства-преемника (аналогична ст. 4 Конвенции 1983 г.).

Конвенции 1978 и 1983 гг. не охватывают всех международно-правовых вопросов правопреемства, в частности вопросов правопреемства в отношении гражданства и правопреемства в отношении ответственности государств. Они имеются в виду в заключительной фразе преамбулы Конвенции 1983 г., где подтверждается, что вопросы, не регулируемые настоящей конвенцией, по-прежнему регулируются нормами и принципами общего международного права.

§ 2. Правопреемство при социальной революции

В советской международно-правовой литературе большое внимание уделялось проблеме правопреемства при социальной революции, что делает целесообразным до изложения конкретных вопросов правопреемства остановиться на этой проблеме общего характера.

Правопреемство при социальной революции — это переход некоторых международных прав и обязательств от старого государства к новому, образовавшемуся в результате социальной революции.

В ходе Великой французской революции конца XVIII в. возник вопрос о пересмотре некоторых международных договоров: после свержения монархии Конвент отказался от всех чисто династических договоров, которые были несовместимы с новым социальным строем, а вследствие этого теряли всякий смысл, так как династия, которой они заключались, была низложена¹⁶.

¹⁶ См.: Коровин Е. А. Революция и международное право // Французская буржуазная революция 1789–1794. М.; Л., 1941. С. 536–548; Международное право/Под ред. В. Н. Дурденевского, С. Б. Крылова. М., 1947. С. 154.

1 марта 1793 г. национальным Конвентом был принят специальный декрет об аннулировании старых королевских договоров. В нем говорилось:

«Национальный конвент... принимая во внимание, что враждебное поведение держав, вступивших в коалицию против Республики, является нарушением прежде заключенных договоров, постановляет:

1) все союзные или торговые договоры, существовавшие между бывшим французским правительством и державами, с которыми республика находится в войне, аннулируются»¹⁷.

В то же время в тезисах о внешней политике Конвента (9 ноября 1794 г.) было заявлено об уважении нерушимости международных договоров¹⁸.

В результате Великой Октябрьской социалистической революции возник качественно новый субъект международного права — Советское государство. В принятом на II Всероссийском съезде Советов Декрете о мире Советское правительство объявило отмененными все пункты тайных договоров России, которые были направлены «к доставлению выгод и привилегий русским помещикам и капиталистам, к удержанию или увеличению аннексий великороссов...»¹⁹.

В заключительном слове по докладу о мире на II Всероссийском съезде Советов В. И. Ленин подчеркнул необходимость различного отношения к тем или иным положениям заключавшихся дореволюционными правительствами договоров. Он заявил: «Есть разные пункты... — ведь грабительские правительства не только соглашались о грабежах, но среди таких соглашений они помещали и экономические соглашения и разные другие пункты о добрососедских отношениях... Мы отвергаем все пункты о грабежах и насилиях, но все пункты, где заключены условия добрососедские и соглашения экономические, мы радушно примем, мы их не можем отвергать»²⁰.

Декретом ВЦИК от 28 января (10 февраля) 1918 г. были аннулированы все иностранные займы России²¹. Декреты СНК от 29 августа и от 21 сентября 1918 г. провозгласили отказ от ряда договоров России с Германией и Австро-Венгрией «ввиду противоречия их внутреннему строю России, созданному революцией и переходом власти в руки пролетариата»²². Все договоры и акты, касающиеся разделов Польши, были отменены «ввиду их противоречия принципу самоопределения наций и революционному

Декларация международного права Грегуара отрицала династические договоры старого режима, как не могущие обязывать нацию.

¹⁷ Ключников Ю. В., Сабанин А. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1925. Ч. 1. С. 23.

¹⁸ См.: Там же. С. 30.

¹⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 15.

²⁰ Там же. С. 20.

²¹ См.: СУ РСФСР. 1918. № 27. Ст. 353.

²² Там же. № 64. Ст. 698; № 69. Ст. 750.

правосознанию русского народа, признавшего за польским народом неотъемлемое право на самостоятельность и единство»²³.

Анализ практики Советского государства показывает, что, как правило, аннулировались политические договоры²⁴. Это прежде всего договоры, заключенные царской Россией для борьбы с революционным движением, договоры о диктате по отношению к слабым и малым странам, о дележе рынков сбыта и сырья (тайные договоры, которые были опубликованы после Октября), договоры, несовместимые с национальной политикой Советского государства ввиду их противоречия принципу самоопределения наций, договоры по вопросам сотрудничества судов и по правовым вопросам, договоры, связанные с участием России в первой мировой войне на стороне Антанты.

Таким образом, возникшее в результате Великого Октября Советское государство отказалось от всех неравноправных и тайных договоров царской России, от соглашений, направленных на продолжение грабительской войны и захват территорий, а также аннулировало иностранные займы, которыми финансировалась антинародная политика старого государства, и отказалось от уплаты военных долгов. Вместе с тем были сохранены многие соглашения по гуманитарным, административным и техническим вопросам.

Договоры, регулирующие вопросы сотрудничества между государствами, как правило, сохранили свое действие для Советского государства. К этой категории относятся такие многосторонние соглашения, как Всемирная почтовая конвенция, все конвенции Красного Креста, соглашения по вопросам здравоохранения и ряд других.

Следовательно, Советское государство не считало себя автоматически связанным международными обязательствами, принятыми правительством свергнутой революцией классов, и в этом отношении оно использовало опыт Французской буржуазной революции²⁵.

В советской доктрине были выдвинуты различные концепции правопреемства при социальной революции. Согласно одной из них, пересмотр прав и обязанностей в случае социальной революции происходит на том основании, что возникает качественно новый субъект международного права — государство нового исторического типа. Эта точка зрения была выдвинута С. Б. Крыловым²⁶ и поддержана другими авторами. Согласно другой, социальная революция, производя коренные социально-экономические изменения в стране, тем не менее не влияет на международную правосубъектность страны, однако в конечном счете

²³ Там же. № 64. Ст. 698.

²⁴ Подробнее см.: *Аваков М. М.* Правопреемство Советского государства. С. 28–45.

²⁵ См.: *Коровин Е. А.* Указ. соч. С. 536–548.

²⁶ См.: *Международное право/Под ред. В. Н. Дурденевского, С. Б. Крылова.* С. 153–154.

также дает право на пересмотр некоторых международных прав и обязанностей. Эта позиция была обоснована Ф. И. Кожевниковым, полагающим, что имеется полная преемственность Советского государства в отношении международных прав и ограниченная в отношении международных обязательств, что, по нашему мнению, противоречит исходной посылке этого автора, согласно которой при социальной революции не возникает нового субъекта международного права²⁷.

§ 3. Правопреемство в отношении международных договоров

В 1978 г. была принята Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров. Конвенция регулирует правопреемство договоров государств, возникающих в случаях: а) образования нового независимого государства на бывших зависимых территориях; б) объединения нескольких государств в одно или разделения государства на несколько самостоятельных государств; в) передачи по соглашению части территории одного государства другому.

Правопреемство при образовании нового независимого государства обладает определенной спецификой. Находясь долгие годы под колониальным господством, зависимые территории не участвовали в заключении международных соглашений. Эту функцию выполняли государства-метрополии, которые при этом не считались с национальными интересами народов зависимых территорий. Большая часть распространявшихся на зависимые территории договоров имела явно кабальный характер. Продолжение действия подобных договоров ставило бы под угрозу политическую и экономическую независимость новых независимых государств. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. предусматривает в принципе несвязанность нового независимого государства, помимо его воли, договорами государства-предшественника.

На закрепление этого положения в конвенции оказали влияние международно-правовая позиция и практика государств, освободившихся от колониальной зависимости, в отношении доставшихся им в наследство договоров. На этом следует остановиться особо.

Право новых независимых государств отказаться от договоров, навязанных им в годы колониальной зависимости, основывается на общепризнанных демократических принципах современного международного права.

Обычно освободившиеся государства отвергают политические договоры, заключенные метрополиями от имени бывших колоний. Однако из этого общего правила в практике освободившихся го-

²⁷ См.: Кожевников Ф. И. Советское государство и международное право. М., 1948. С. 42–44.

сударств имелись и исключения. Так, некоторые из этих стран сохранили свое участие в Московском договоре 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах. Например, правительство Мальты подтвердило, что «оно рассматривает себя продолжающим быть связанным Договором о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, подписанным в Москве 5 августа 1963 г. и ратифицированным британским правительством 10 октября 1963 г., которое в то время несло ответственность за международные отношения Мальты». Аналогичные заявления сделали правительства суверенных государств Малави и Замбии²⁸.

Признание политических договоров такого рода не только не противоречит общепризнанным принципам международного права, но и отвечает им, ибо они способствуют укреплению мира во всем мире.

Экономические многосторонние соглашения, если они не противоречат принципу равноправия сторон, обычно также сохраняются в силе.

Соглашения, гуманизирующие средства ведения войны (Женевская конвенция 1864 г. «О помощи жертвам войны», Женевская конвенция 1949 г. «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях», Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. и др.), как правило, получают признание новых независимых государств. Так, государства—участники Гаагских конвенций (1899 и 1907 гг.) заявили, что всякое новое независимое государство может рассматриваться, если оно с этим согласно, как участник той или иной конвенции со дня достижения им независимости²⁹. Большинство договоров данной группы открыто для присоединения к ним новых независимых государств.

Что касается многосторонних конвенций гуманитарного, технического и административного характера, то практика свидетельствует, что они, как правило, сохраняются новыми независимыми государствами.

У государств, ставших независимыми после 1950 г., наблюдается тенденция сохранить свое участие в многосторонних конвенциях. Они стремятся стать правопреемниками многосторонних договоров, которые до достижения ими независимости применялись к их территориям. Так, большинство новых независимых государств признало действие конвенций МОТ, конвенций о статусе беженцев, почтовые и железнодорожные конвенции. При решении проблемы правопреемства должна быть учтена специфика договорного наследия государств, освободившихся от колониальной зависимости. Институт правопреемства не должен использоваться как повод для автоматического «пристегивания» новых независимых государств к договорам, заключенным от их имени метрополиями.

²⁸ См.: Аваков М. М. Правопреемство освободившихся государств. С. 86.

²⁹ См.: Там же.

Одной из ключевых норм Венской конвенции 1978 г. является положение, закрепляющее принцип *tabula rasa*, т. е. принцип свободы новых независимых государств от договоров, заключенных от их имени бывшими метрополиями, что соответствует практически общепризнанной точке зрения, согласно которой, как отмечает Броунли, «при своем возникновении новое государство не связано договорами предшествующего суверена в силу принципа правопреемства государств»³⁰.

«Включение такой нормы в конвенцию,— подчеркивает Ю. М. Рыбаков,— означает придание юридической силы принципу, сформулированному в Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1960 г. по инициативе социалистических стран. На конференции представители социалистических и развивающихся государств отвергли утверждения делегатов ряда западных стран о том, что указанный принцип утрачивает на будущее свое практическое значение»³¹.

Одна из основополагающих норм конвенции гласит: «Новое независимое государство не обязано сохранять в силе какой-либо договор или становиться его участником исключительно в силу того факта, что в момент правопреемства государств этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств» (ст. 16).

Эта норма должна рассматриваться как общий подход к проблеме правопреемства новых независимых государств. Таким образом, ст. 16 нормативно закрепила принцип *tabula rasa*.

Раздел 2 ч. III Конвенции 1978 г. касается условий участия нового независимого государства в многосторонних договорах, в отношении которых на дату правопреемства государство-предшественник было участником, договаривающимся государством или подписавшей договор стороной.

В разд. 3 этой части конвенции приводятся условия правопреемства новыми независимыми государствами двусторонних договоров.

Конвенция определяет также участие новых государств в многосторонних и двусторонних договорах в случае их временного применения и прекращения временного применения (ст. 27—29).

Что касается участия нового независимого государства в многосторонних договорах, находившихся в силе в момент правопреемства государств, то, как устанавливается в п. 1 ст. 17 конвенции, это государство «может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника любого многостороннего договора, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств».

Применение этого положения предусматривает лишь два

³⁰ Броунли Я. Международное право. М.: Прогресс, 1977. Кн. 2. С. 393.

³¹ Рыбаков Ю. М. Указ. соч. С. 154—155.

исключения, изложенных в п. 2 и 3 ст. 17 и направленных на защиту суверенных прав как государства-предшественника, так и государства-правопреемника. В ст. 18 конвенции фиксируются права нового независимого государства относительно его участия в многосторонних договорах, не вступивших в силу к моменту правопреемства государств. Согласно п. 1 ст. 18, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве договаривающегося государства по многостороннему договору, который не вступил в силу, если в момент правопреемства государство-предшественник было договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств. Аналогичным образом, т. е. путем уведомления о правопреемстве, новое независимое государство может, согласно п. 2 ст. 18, установить свой статус в качестве участника многостороннего договора в том случае, когда этот договор вступил в силу после момента правопреемства государств, если в этот момент государство-предшественник было договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

Применение указанных положений возможно лишь при отсутствии обстоятельств, зафиксированных в п. 3 и 4 ст. 18. Так, п. 1 и 2 ст. 18 не применяются: 1) если из договора явствует или иным образом установлено, что его применение в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия (п. 3); 2) если из положений договора или из ограниченного числа участвующих в переговорах государств и из объекта и целей договора следует, что участие в нем любого другого государства требует согласия всех его участников или всех договаривающихся государств; новое независимое государство может установить свой статус в качестве договаривающегося государства или участника этого договора только при наличии такого согласия (п. 4).

Аналогичные положения, связанные с вопросами участия новых независимых государств в многосторонних договорах, содержатся в ст. 19—23 конвенции.

Так, в ст. 19 говорится, что если до момента правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор под условием ратификации, принятия или утверждения и при этом выразило намерение распространить его на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств, то новое независимое государство может ратифицировать, принять или утвердить этот договор. На конференции делегация УССР совместно с делегациями ЧССР, Польши, Сингапура выступила с предложением внести в проект новую ст. 22-бис, предусматривающую, что депозитарий, если такой наличествует, любого договора, указанного в ст. 16, 17, 18, сообщает, насколько это практически возможно, новому независимому государству в письменной форме о том, что указанный договор ранее распро-

странялся на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств. Такое сообщение будет включать также все другие соответствующие сведения, касающиеся этого договора.

В пользу включения ст. 22-бис в проект свидетельствовала современная международная практика депозитариев многосторонних конвенций. Так, в случае, если на какую-либо бывшую зависимую территорию распространялись многосторонние договоры, депозитарием которых является Генеральный секретарь ООН, и она становится независимым государством, Генеральный секретарь направляет в ее адрес список таких договоров с просьбой подтвердить, считает ли себя новое независимое государство связанным данными договорами. Проект ст. 22-бис полностью отвечал интересам новых независимых государств, и наличие такого положения в конвенции значительно облегчило бы определение ими перечня многосторонних договоров, распространявшихся на их территорию до достижения независимости. За включение этой статьи в проект конвенции выступило много государств-участников. Но в конечном счете этот проект статьи был отклонен.

Конвенция определяет условия правопреемства новых независимых государств в отношении двусторонних договоров. В ней говорится об условиях, в соответствии с которыми двусторонний договор считается находящимся в силе в случае правопреемства государств (ст. 24), об отношениях между государством-предшественником и новым независимым государством (ст. 25), об условиях прекращения, приостановления действия или изменения такого договора между государством-предшественником и другим государством-участником (ст. 26).

§ 4. Правопреемство в отношении государственной собственности

Переходя к рассмотрению положений Венской конвенции 1983 г., относящихся к государственной собственности, следует прежде всего остановиться на определении самого понятия «государственная собственность». Согласно ст. 8, «государственная собственность государства-предшественника» означает имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства государств принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству. Таким образом, до момента правопреемства государства, как отмечалось в докладе Комиссии международного права, именно внутреннее право государства-предшественника определяет режим имущества последнего и устанавливает его статус как государственного имущества³².

Этот вопрос подвергался обсуждению в Комиссии международного права, в частности, предлагалось не ограничиваться отсылкой к внутреннему праву государства-предшественника, а со-

³² См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее тридцать третьей сессии. Нью-Йорк, 1981. С. 58.

слаться также на международное публичное право или международное частное право. В одном из отчетов комиссии отмечалось, что комиссия всегда осознавала те трудности, которые могут возникнуть в случае ссылки исключительно на внутреннее право государства-предшественника, исключая внутреннее право государства-преемника. «Однако, исходя из стремления к упрощению и учитывая, что для целей определения государственной собственности легче обратиться к внутреннему праву государства-предшественника, была сохранена ссылка именно на это право»³³.

Подход к определению государственного имущества с точки зрения права государства-предшественника представляется оправданным, поскольку государству-преемнику не может быть предоставлено право определять, какое имущество должно быть ему передано в качестве государственного³⁴.

Переход государственной собственности государства-предшественника влечет за собой прекращение прав этого государства и возникновение прав государства-преемника на государственную собственность, которая переходит к государству-преемнику с учетом положений статей этой части конвенции (ст. 9). В качестве общего принципа было установлено, что переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации (ст. 11). В этом положении, как и в ряде других, нашла закрепление сложившаяся практика государств.

На Венской конференции по инициативе развивающихся стран была принята статья, согласно которой государство-предшественник принимает все меры по предотвращению ущерба или уничтожения государственной собственности, которая переходит к государству-преемнику (ст. 13). Текст этой статьи был сформулирован в соответствии с предложением делегации Объединенных Арабских Эмиратов по поводу сохранения и невредимости государственных архивов.

Следует обратить внимание и на то, что в Конвенции 1983 г. всюду используется понятие «переход государственной собственности», а не понятие «передача» имущества. Это представляется совершенно обоснованным, поскольку «передача» может пониматься как соглашение между государством-предшественником и государством-преемником, что не соответствует юридическому характеру последствий правопреемства государств в отношении государственной собственности для прав обоих государств — как государства-предшественника, так и государства-преемника.

В разделе конвенции, касающемся государственной собственности, точно так же, как и в других разделах, содержатся положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства

³³ Ежегодник Комиссии международного права, 1981. Нью-Йорк, 1982. Т. 1. С. 111.

³⁴ См.: Аваков М. М. Правопреемство освободившихся государств. С. 125.

(в отношении передачи части территории государства, создания нового независимого государства, объединения государств, отделения части или частей государства, разделения государства).

Положения о передаче части территории государства исходят из желательности заключения международного договора о переходе государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику (ст. 14). В случае отсутствия соглашения недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику. Что же касается движимой государственной собственности государства-предшественника, связанной с его деятельностью в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, то она переходит к государству-преемнику.

Передача какой-то территории от одного государства к другому, о чем говорится в ст. 14, отличается от ситуации, когда часть территории в силу принципа самоопределения отделяется от одного государства и объединяется с другим.

По поводу объединения государств предусматривается, что когда два или несколько из них объединяются и образуют одно государство-преемник, государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику (ст. 16). Более сложная ситуация возникает при отделении части или частей территории государства и объединении с другим государством.

Когда часть или части территории государства отделяются от него и образуют государство-преемник:

1) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

2) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с его деятельностью в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

3) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в предыдущем пункте, переходит к государству-преемнику в справедливой доле (ст. 17).

Государство-предшественник и государство-преемник могут договориться об иных принципах решения вопросов правопреемства.

Для случаев разделения государства Конвенция 1983 г. предусматривает следующее.

Когда государство-предшественник разделяется и прекращает свое существование и части его территории образуют два или несколько государств-преемников, если соответствующие государства-преемники не условились иначе:

1) недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится;

2) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся за пределами его территории, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях;

3) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с его деятельностью в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государств, переходит к соответствующему государству-преемнику;

4) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в предыдущем пункте, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях (ст. 18).

Во всех случаях правопреемства государств при отделении части территории или же при разделении государства не исключается возможность определения выплаты какой-то справедливой компенсации тем государством-преемником, которое получило ту или иную собственность. Вопрос о компенсации может возникнуть, в частности, когда недвижимая государственная собственность государства-предшественника находится вне его территории и ее физически нельзя разделить между государствами-преемниками.

Наибольший интерес представляют положения, касающиеся новых независимых государств (ст. 15).

Делегации западных стран во главе с представителем США на конференции попытались исключить из проекта конвенции ст. 15. Однако представители развивающихся государств при поддержке делегаций стран социалистического содружества не допустили этого. Они подчеркивали в своих выступлениях, что сформулированные Комиссией международного права ООН правила правопреемства в случае образования нового независимого государства представляют собой один из наиболее существенных результатов работы комиссии и являются прогрессивным развитием международного права.

Согласно ст. 15, когда государство-преемник является новым независимым государством, недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику. Важно, что это положение сформулировано как общий принцип, без каких-либо ограничений.

К государству-преемнику переходит и недвижимая государственная собственность, принадлежавшая территории, которая находится за ее пределами, и ставшая государственной собственностью государства-предшественника в период зависимости. Если в образовании такой недвижимой собственности, находящейся за рубежом, участвовала зависимая территория, то к новому государству она переходит в доле, соответствующей вкладу зависимой территории.

Специальные правила сформулированы в отношении движимой государственной собственности:

1) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с его деятельностью в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

2) движимая государственная собственность, принадлежавшая территории, являющейся объектом правопреемства государств, и ставшая в период зависимости государственной собственностью государства-предшественника, переходит к новому независимому государству;

3) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем указано выше, если в ее образовании участвовала зависимая территория, переходит к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу этой зависимой территории.

В комментарии к этой статье Комиссии международного права справедливо отмечалось, что в случаях правопреемства новых независимых государств нормы, касающиеся перехода государственной собственности, должны быть одинаковыми, поскольку основа правопреемства в каждом случае одна и та же: деколонизация³⁵.

Чем отличаются эти положения от положений, подлежащих применению в других случаях правопреемства? Наиболее существенными представляются следующие два отличия:

1. Конвенция в случае создания новых независимых государств не говорит о необходимости заключения каких-либо соглашений по этому вопросу. Хотя, как это видно из п. 4 ст. 15, заключение таких соглашений не исключается. Нельзя не отметить прогрессивность такого подхода, поскольку проведение переговоров с бывшей метрополией может привести к явно невыгодным последствиям для страны, получившей независимость, в силу ее неравных возможностей.

2. Использована концепция вклада зависимой территории, т. е. бывшей в прошлом колонии, в создании определенной недвижимой и движимой государственной собственности государства-предшественника. В случае правопреемства новых независимых государств нельзя не учитывать, что население колоний участвовало в создании собственности государства-предшественника. «Поэтому совершенно справедливо,— отмечалось в докладе Комиссии международного права,— что подобная собственность должна перейти к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу зависимой территории в создание такой собственности»³⁶. Отметим, что положения, сформулированные в ст. 15, могут иметь большое значение, в частности, для сохранения, а также для воссое-

³⁵ См.: Доклад Комиссии... С. 95.

³⁶ Там же.

динения исторического и культурного достояния народа нового независимого государства³⁷.

Особо важное для освободившихся государств положение содержится в п. 4 ст. 15. Как уже отмечалось, правопреемство в отношении перехода собственности к освободившимся государствам не ставится в зависимость от того, были ли заключены на этот счет соглашения с государством-предшественником или нет. Однако, поскольку возможность таких соглашений, как показала международная практика, исключать нельзя, в этом пункте специально предусматривается, что «соглашения, заключенные между государством-предшественником и новым независимым государством для регулирования правопреемства в отношении государственной собственности государства-предшественника иным образом», чем в соответствии с положениями конвенции, «не должны наносить ущерба принципу неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и природными ресурсами». Этот принцип современного международного права был подтвержден в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и в других документах ООН, в частности в Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г.³⁸ Он составляет важную и неотъемлемую часть программы нового международного экономического порядка, выдвинутой развивающимися странами и поддерживаемой социалистическими государствами.

Включение в текст Конвенции 1983 г. правила, предусматривающего приоритет этого принципа при заключении соглашений о правопреемстве, призвано способствовать экономической независимости освободившихся государств. Реализация принципа неотъемлемого суверенитета народов и наций над своими природными ресурсами имеет исключительно важное значение для подлинного освобождения ранее угнетенных народов от иностранного господства и эксплуатации, для преодоления последствий колониализма. По предложению делегации СССР в Конвенцию о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. также была включена статья, согласно которой «ничто в настоящей конвенции не затрагивает принципов международного права, утверждающих постоянный суверенитет каждого народа и каждого государства над своими естественными богатствами и ресурсами»³⁹.

На Венской конференции 1983 г. против включения ссылки на принцип неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и природными ресурсами выступили делегации стран Запада. Они доказывали, что этот принцип не входит в число

³⁷ См.: *Богуславский М. М.* Международная охрана культурных ценностей. М.: Междунар. отношения, 1979. С. 79—82.

³⁸ См.: *Международное право в документах.* М.: Юрид. лит., 1982. С. 283. Подробнее см.: *Богуславский М. М.* Международное экономическое право. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 109 и след.

³⁹ Подробнее см.: *Аваков М. М.* Правопреемство освободившихся государств. С. 131—145; *Власова Л. В.* Указ. соч.

императивных норм международного права (*jus cogens*) и что включение ссылки на такой принцип в конвенцию ограничит свободу заключения соглашений. Однако против включения этого пункта в ст. 15 голосовало незначительное меньшинство (11 делегаций).

§ 5. Правопреемство в отношении государственных архивов

Несмотря на то что архивы составляют один из видов государственной собственности, вопрос о правопреемстве в отношении государственных архивов в Конвенции 1983 г. рассматривается отдельно, что объясняется большой спецификой этой проблемы, в ч. III конвенции, озаглавленной «Государственные архивы»⁴⁰. Архивы могут представлять интерес одновременно как для государства-предшественника, так и для государства-преемника. В силу своего характера они не могут быть, как правило, разделены или расчленены. Однако в отличие от иных видов собственности они могут быть воспроизведены, особенно в связи с распространением современных технических средств. Определение судьбы архивов как части исторического и культурного достояния народа имеет особое значение для освободившихся государств.

При подготовке проекта Конвенции 1983 г. Комиссия международного права предложила определить государственные архивы как «совокупность документов любого вида, которые на момент правопреемства государств принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству и хранились им в качестве архивов»⁴¹.

Это определение вызвало критику, хотя и с разных позиций, со стороны участников конференции. Западные страны предлагали такие поправки к этому определению, которые сузили бы понятие государственных архивов, подлежащих передаче новым независимым государствам.

Ряд делегаций развивающихся стран внесли поправки, направленные на то, чтобы максимально расширить понятие архивов. Делегация Алжира, например, предложила заменить в определении слова «и хранились им в качестве архивов» словами «и хранились им в официальных, исторических, культурных, экономических, научных, практических или других целях».

После продолжительных и острых дебатов на конференции была принята компромиссная формулировка, выработанная созданной специально для этой цели рабочей группой. На основе этой формулировки был составлен следующий текст ст. 20: «Для целей статей настоящей Части „государственные архивы государства-предшественника“ означают совокупность документов любой давности и рода, произведенных или приобретенных государством-

⁴⁰ Подробнее см.: *Аваков М. М.* Правопреемство освободившихся государств. С. 146–152.

⁴¹ Доклад Комиссии.... С. 134.

предшественником в ходе его деятельности, которые на момент правопреемства государств принадлежали государству-предшественнику согласно его внутреннему праву и хранились им непосредственно или под его контролем в качестве архивов для различных целей».

При обсуждении на конференции общих положений проекта Комиссии международного права, касающихся архивов, делегации Австрии, Дании и Франции внесли проект новой статьи, согласно которой в связи с правопреемством «соответствующие государства... уважают: а) сохранение права на конфиденциальность и личную безопасность в отношении информации, содержащейся в государственных архивах; и б) сохранение прав, касающихся доступа к государственным архивам». Смысл этой статьи состоял в ущемлении прав государств-преемников, и в первую очередь права развивающихся стран свободно распоряжаться передаваемыми архивами. Представители развивающихся и социалистических стран отмечали, что, поскольку государство-преемник приобретает полные права на переданные ему архивы, оно, и только оно, может решать, как использовать содержащуюся в них информацию, кого допускать к этим архивам и т. д. В результате голосования поправка Австрии, Дании и Франции была отклонена.

При обсуждении ст. 25 («Сохранение целостности государственных архивных фондов») западные страны предприняли еще одну попытку ухудшить условия передачи архивов бывшим колониям. Эта статья была сформулирована так: «Ничто в настоящей Части не должно рассматриваться как предпрещающее в каком-либо отношении любой вопрос, который может возникнуть из соображений сохранения целостности государственных архивных фондов государства-предшественника».

Делегация Швейцарии предложила дополнить эту статью пунктом следующего содержания: «В частности, в тех случаях, когда архивные фонды составляют одновременно часть национального достояния государства-предшественника и одного или нескольких государств-преемников и они не могут быть разделены без угрозы для самой сути их юридической, административной или исторической ценности, эти государства руководствуются архивной концепцией общего наследия в целях управления такими архивными фондами и их использования». Делегации западных стран активно поддержали швейцарскую поправку. Представитель Франции, например, утверждал, что принцип общего наследия принят всеми архивистами мира. Развивающиеся и социалистические страны, не отвергая в принципе архивную концепцию общего наследия, выразили в то же время серьезные сомнения относительно необходимости упоминания о ней в тексте конвенции, поскольку она могла бы использоваться как повод для отказа передать архивы освобожденным государствам.

Большинством голосов швейцарская поправка была отклонена. Отмечалось, что ст. 25, о которой идет речь, в том виде, как

она сформулирована, является по существу защитительной оговоркой и вполне достаточна для сохранения целостности архивных фондов.

Вводная часть ч. III конвенции об архивах заканчивается ст. 26 («Сохранение и невредимость государственных архивов»). В проекте статей, разработанном Комиссией международного права, подобной статьи вообще не было. Предложение о ее включении было выдвинуто в ходе конференции делегациями Объединенных Арабских Эмиратов и Йемена, которые представили следующий текст: «Для целей применения положений статей настоящей Части государство-предшественник принимает все меры по предотвращению ущерба или уничтожения государственных архивов, которые переходят к государству-преемнику в соответствии с этими положениями».

Вопреки противодействию западных стран конференция приняла это положение.

Разд. 2 этой части конвенции регулирует переход архивов во всех пяти категориях правопреемства государств, о которых говорилось ранее.

Проще всего дело обстоит в случае объединения государств, когда архивы государств-предшественников переходят к государству-преемнику (ст. 20).

В трех других категориях правопреемства (передача части территории, отделение части территории, разделение государства) действует ряд положений, применимых во всех трех случаях:

1. Государство-предшественник передает государству-преемнику часть своих архивов, которые: а) необходимы для нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств («административные архивы»), и б) имеют отношение исключительно или главным образом к территории, являющейся объектом правопреемства государств («исторические архивы»).

2. Государство-предшественник предоставляет государству-преемнику имеющиеся в его государственных архивах достоверные сведения, которые касаются титулов на переданную территорию или ее границ или которые необходимы для выяснения смысла передаваемых документов.

3. Государство-предшественник и государство-преемник предоставляют друг другу и за счет заинтересованной стороны надлежащее воспроизведение архивов, связанных с интересами переданной территории.

4. Соглашения, заключенные между государством-предшественником и государством-преемником, в том числе и с новым независимым государством, в отношении государственных архивов государства-предшественника, не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние (п. 7 ст. 28, п. 3 ст. 30, п. 4 ст. 31).

Особый интерес в рассматриваемом разделе представляет ст. 28, посвященная новому независимому государству. Помимо

общих для других категорий правопреемства положений, в том числе о передаче «административных» и «исторических» архивов, в эту статью включен ряд специфических, принципиально важных для освободившихся государств пунктов.

Во-первых, бывшая метрополия обязана возвратить новому независимому государству архивы, которые принадлежали зависимой территории, а затем стали государственными архивами метрополии (подпункт «а» п. 1 ст. 28). Эта категория архивов трактуется очень широко, что обуславливается отсутствием определения «государственные» архивы. Сюда включаются все архивы, принадлежавшие соответствующей территории в доколониальный период, независимо от того, кто был их владельцем — центральное правительство, местные административные органы, религиозные миссии, частные компании или отдельные лица.

Во-вторых, государство-предшественник должно сотрудничать с государством-преемником в усилиях по возвращению любых архивов, принадлежащих территории, являющейся объектом правопреемства государств, и рассеявшихся в период зависимости (п. 4).

Значение ст. 28 состоит в том, что впервые в международно-правовом документе были сформулированы положения, регулирующие переход архивов от бывших метрополий к новым независимым государствам. Характерно, что в подавляющем большинстве соглашений о предоставлении независимости, заключенных с начала процесса деколонизации, об архивах ничего не говорилось. Для сравнения можно указать, что в других случаях правопреемства, например при передаче территории, как правило, оговариваются условия и порядок передачи архивов. В Европе, начиная со средних веков и до наших дней, почти во всех мирных договорах, где речь шла о передаче территории, содержались статьи о передаче архивов, относящихся к этой территории.

Отсутствие положений об архивах в соглашениях о предоставлении независимости имеет ряд причин. Во-первых, новые независимые государства, которым колониальные державы оставили в наследство экономическую отсталость и нищету, с первых же дней своего существования вынуждены решать самые неотложные проблемы экономического характера, а решение ряда других проблем, в том числе и возвращение архивов, им приходится откладывать на будущее. Во-вторых, бывшие метрополии, используя сохраняющуюся экономическую и иную зависимость от них развивающихся государств, попросту отказываются обсуждать с этими государствами вопрос о переходе архивов и навязывают им свои решения в этом вопросе.

Западные страны во главе с США настаивали на исключении ст. 28, объявляя ее «ненужной», «излишней», «лишенной смысла» и т. д. Отвечая на эти замечания, делегация СССР заявила: «Эта статья должным образом учитывает законные интересы новых независимых государств, возникших в результате деколонизации. Вполне понятно, что вопросы преемства различных категорий ар-

хивов, составляющих нераздельную часть их культурного наследия и необходимых для их развития, имеют для этих государств первостепенное значение»⁴².

Представители развивающихся стран решительно выступили за сохранение ст. 28. Они не только приводили юридические аргументы в пользу такой статьи, но и обосновывали ее необходимость для решения унаследованных от колониализма проблем. Представитель СРВ, например, подчеркнул важность передачи освободившимся странам архивов, относящихся к их границам. Колониальные державы, говорил он, оставляют в наследство освободившимся странам нерешенные территориальные проблемы, а архивы, необходимые для их решения, сознательно задерживают. Тем самым они способствуют возникновению конфликтов между освободившимися странами и используют эти конфликты в своих целях.

Все попытки западных стран добиться исключения положений о правах новых независимых государств на архивы потерпели провал. Большинство участников конференции высказались за сохранение этих положений в тексте конвенции.

§ 6. Правопреемство в отношении государственных долгов

Одна из наиболее сложных и острых проблем правопреемства — проблема правопреемства в отношении государственных долгов. В теории международного права высказаны различные точки зрения по этой проблеме. Так, английский юрист-международник Броунли отмечал, что, «возможно, не существует никакой установившейся нормы правопреемства» в отношении долгов⁴³. Высказывались точки зрения о переходе к правопреемнику как прав, так и обязанностей, в том числе и по долговым обязательствам, и взгляд, согласно которому новый субъект международного права не обязан отвечать за долги прежнего государства⁴⁴. Особое значение в современных условиях деколонизации имеет эта проблема для молодых освободившихся государств, ведущих борьбу за экономическую независимость⁴⁵. То, что Комиссии международного права ООН в результате длительных и порой острых дискуссий удалось подготовить проект статей о долгах, а Конференции 1983 г. такой проект с рядом изменений и поправок принять, следует признать существенным вкладом в дело прогрессивного развития международного права.

Прежде всего Конференция 1983 г. ограничила действие принятых статей только одной категорией долгов — государственно-

⁴² См.: Богуславский М. М., Цыбулов В. В. Указ. соч. С. 122.

⁴³ См.: Броунли Я. Указ. соч. Кн. 2. С. 379.

⁴⁴ См.: Хайд Ч. Международное право, его понимание и применение США. М., 1951. Т. 2. С. 735.

⁴⁵ Menon P. K. The succession of states and the problem of states debts // Boston College Third World Law. J. 1986. Vol. 6, N 2. P. 111—143.

ми долгами — и четко определила, что «для целей статей настоящей Части „государственный долг“ означает любое финансовое обязательство государства-предшественника в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, возникшее в соответствии с международным правом» (ст. 33).

Принятие такого определения государственного долга имеет принципиальное значение, поскольку оно не выходит за пределы отношений, регулируемых международным правом. На предшествующих стадиях работы комиссия определяла государственный долг как «любое финансовое обязательство государства, существующее в момент правопреемства государства». Члены комиссии от западных стран отстаивали это определение и тем самым предлагали считать государственным долгом финансовое обязательство в отношении не только другого государства и международной организации, но и юридических лиц, частных банков, частных компаний и т. д., а также физических лиц, не являющихся субъектами международного права. В проекте, принятом на XXXII сессии комиссии, было дано следующее определение понятия государственного долга: «а) любое финансовое обязательство государства в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права⁴⁶; в) любое иное принятое государством финансовое обязательство» (ст. 31). В замечаниях правительства БССР и ГДР по этому проекту правильно обращалось внимание на то, что п. «в» является неприемлемым, так как такого рода обязательства регулируются не международным правом, а соответствующими нормами внутригосударственного права⁴⁷. При голосовании на XXXIII сессии комиссии голоса разделились и этот пункт не был принят⁴⁸. Конференция подтвердила это решение. Характерно, что в последние годы на Западе не было недостатка в теориях «транснационального права», ставящих ТНК на одну доску с государствами как субъектами международного права⁴⁹. Характерно, что на конференции, отвечая на поставленный вопрос, представитель Великобритании при обсуждении ст. 33 отметил, что ТНК

⁴⁶ Выступая на XXXIII сессии комиссии, специальный докладчик М. Беджауи (Алжир) предлагал исключить слова «или любого иного субъекта международного права». Он заявил, что его беспокоит проявляющаяся в доктрине тенденция рассматривать ТНК в качестве субъектов международного права. Н. А. Ушаков, в свою очередь, считал, что в качестве «иных субъектов международного права» могут рассматриваться образования, осуществляющие наднациональные функции, в частности ЕЭС. В результате слова «и иные субъекты международного права» и в проекте, а затем и в тексте конвенции были сохранены. См.: Ежегодник Комиссии международного права, 1981. Т. 1. С. 172 и след.

⁴⁷ Док. ООН А/С 4/338. 1981. 18 марта. С. 4, 7.

⁴⁸ Доклад Комиссии... С. 227–228; см.: Ежегодник Комиссии международного права, 1981. Т. 1. С. 171 и след.

⁴⁹ Критику этих теорий см., напр.: *Мозолин В. П.* Право США и экспансия американских корпораций. М.: Юрид. лит., 1974. С. 15–19.

не могут рассматриваться в качестве субъекта международного права.

Из принятого текста ст. 33 можно, на наш взгляд, сделать следующие выводы: во-первых, в компетенции государства-преемника полностью остается решение в соответствии с его внутренним законодательством всех вопросов его взаимоотношений с иностранными физическими и юридическими лицами по долговым обязательствам, которые первоначально возникли у них с государством-предшественником; во-вторых, государственным долгом может быть признано не всякое долговое обязательство, а только то, которое возникло в соответствии с международным правом. Значит, так называемые «одиозные долги», которые принимались государством-предшественником, и прежде всего метрополией, исключаются принципиально из правопреемства. К ним относятся долги, которые возникли в целях, противоречащих международному праву (например, для ведения агрессивных войн, колониального угнетения и т. п.). Капиталистические государства вынуждены признавать неправомерность «одиозных долгов». Так, предметом рассмотрения судов США в 1984—1986 гг. было дело *Jackson v. People's Republic of China*. Речь шла о долговых обязательствах по займу, выпущенному китайским правительством в 1911 г. В окончательном решении суда был подтвержден одиозный характер этих долгов. Суд исходил, в частности, из принципа отсутствия ответственности по таким долгам⁵⁰.

«Одиозные долги», как отмечалось при обсуждении вопроса в комиссии, были направлены против интересов населения соответствующих территорий, служили целям колонизации⁵¹. В соответствии с международным правом, и в частности с принципами международного права, установленными в Уставе ООН, они вообще исключены из сферы действия новой конвенции. Правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов (ст. 36 и 6).

Наряду с общими положениями в части Конвенции 1983 г., посвященной государственным долгам, имеются, как и в других частях, специальные положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств (передаче части территории государства, созданию нового независимого государства, объединению государств, отделению части или частей территории государств, разделению государства).

Предусматривается, что при переходе части территории государства переход государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними. В случае отсутствия такого соглашения государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле с учетом, в частности,

⁵⁰ Amer. J. Intern. Law. 1986. Vol. 9, N 4.

⁵¹ Ninth Rep. Not 1. Para 1118; *Menon P. K.* Op. cit. P. 116.

имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом (ст. 37).

При объединении государств, когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственный долг государств-предшественников переходит к государству-преемнику (ст. 39).

Когда часть или части территории государства отделяются от него и образуют государство и государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом (ст. 40).

Когда государство-предшественник разделяется и прекращает свое существование и части его территории образуют одно или несколько государств-преемников (если государства-преемники не условились иначе), государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях с учетом, в частности, имущества, прав и интересов, которые переходят к государству-преемнику в связи с данным государственным долгом (ст. 41).

Наиболее важной является статья, посвященная новым независимым государствам,— ст. 38. В ней предусматривается:

«1. Когда государство-преемник является новым независимым государством, никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если соглашение между ними не предусматривает иное с учетом связи между государственным долгом государства-предшественника, связанным с его деятельностью на территории, являющейся объектом правопреемства государств, и имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству.

2. Соглашение, указанное в п. 1, 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 нового независимого государства».

Из ст. 38, которая была принята конференцией полностью в редакции, подготовленной Комиссией международного права, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в отношении правопреемства новых независимых государств в отличие от других, рассмотренных выше случаев правопреемства принят в качестве основного принцип неперехода государственного долга государства-предшественника государству-преемнику, что уже само по себе важно для освободившихся от колониального гнета государств.

Во-вторых, не исключается возможность соглашений о правопреемстве в отношении государственных долгов, причем определяется условие, при котором в таком соглашении может быть пре-

дусмотрена возможность перехода долга. Это возможно, если долг государства-предшественника связан «с его деятельностью на территории, являющейся объектом правопреемства государств». Таким образом, переход долга, не имеющего абсолютно никакого отношения к деятельности государства-метрополии на соответствующей зависимой территории, исключается вообще. Кроме того, долг, возникший в связи с деятельностью на соответствующей территории, должен быть связан также с имуществом, правами и интересами, которые переходят к новому независимому государству. Это двойное условие призвано обеспечить интересы освободившегося государства.

В-третьих, в п. 2 статьи содержится своего рода гарантийная оговорка, цель которой — обеспечить такое положение, при котором не допускалось бы навязывание со стороны бывшей метрополии освободившемуся государству условий таких соглашений, которые были бы пагубны для его экономической независимости, подрывали бы основы его экономического благосостояния. Международная практика показала, что с целью создания «особых» отношений с бывшей колонией соглашения такого рода служили в ряде случаев политике неокOLONIALИЗМА, проводимой империалистическими государствами. Поэтому особое значение приобретают ссылка на необходимость соответствия таких соглашений принципу неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и природными ресурсами и важное указание на то, что их осуществление не должно подрывать основ экономического благосостояния нового независимого государства.

Итак, во всех трех случаях правопреемства, регулируемых Конвенцией 1983 г. (государственная собственность, государственные архивы и государственные долги), сделаны специальные оговорки в отношении особых соглашений нового независимого государства с бывшей колониальной державой, цель которых — обеспечить права такого государства (п. 4 ст. 15, п. 7 ст. 28, п. 2 ст. 38).

В докладе Комиссии международного права включение этих положений объяснялось тем, что подобные соглашения во многих случаях были неблагоприятны для новых независимых государств, что было следствием их неравноправного положения и состояния их правовых, политических и экономических отношений с бывшей колониальной державой.

МИРНЫЕ СРЕДСТВА РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ

§ 1. Общая характеристика мирных средств и способов разрешения международных споров

Мирное разрешение международных споров — важнейшая предпосылка, условие и гарантия мирного сосуществования и дружественного сотрудничества государств независимо от их социально-экономического строя. Применение мирных средств разрешения международных споров призвано обеспечивать эффективное функционирование механизма международно-правового регулирования. Роль средств мирного разрешения международных споров ныне особенно велика, ибо в соответствии с принципом мирного разрешения споров на государства возложена императивная обязанность разрешать свои разногласия исключительно мирными средствами. Разрешение международных споров с помощью мирных средств призвано играть особую роль при урегулировании глобальных проблем и служить одним из существенных элементов в механизме всеобъемлющей системы международной безопасности.

В условиях постоянного усложнения и углубления взаимодействия и взаимосвязанности государств они стремятся к развитию практики мирных средств разрешения международных споров и к совершенствованию способов их применения. Ныне заключение многосторонних соглашений, как правило, сопровождается созданием механизма разрешения споров об их толковании и применении с учетом специфики регулируемых сфер межгосударственных отношений. Так, особые механизмы мирного урегулирования международных споров предусматривают Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., Конвенция о международной организации морской спутниковой связи 1976 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция об ответственности за ущерб, причиненный радиационной аварией при международной перевозке отработавшего ядерного топлива от атомных электростанций стран-членов СЭВ, 1987 г. и многие другие международно-правовые акты.

Государства—участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе провели специальные совещания правительственных экспертов в целях согласования общеприемлемого метода мирного разрешения международных споров применительно к европейским условиям. При обсуждении в рамках ООН вопросов о заключении Всемирного договора о неприменении силы и созда-

нии всеобъемлющей системы международного мира и безопасности многими государствами подчеркивалась необходимость широкого применения и совершенствования предусмотренной Уставом ООН системы мирного разрешения международных споров. Это, в частности, нашло отражение в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 42/93 от 7 декабря 1987 г., которая, подтверждая необходимость строгого соблюдения всеми государствами принципа мирного разрешения международных споров, «мирное урегулирование кризисных ситуаций и конфликтов» назвала одним из наиболее решающих и важных условий обеспечения международной безопасности.

Проблема мирных средств разрешения международных споров ввиду ее огромной значимости традиционно привлекает к себе внимание мировой международно-правовой доктрины. Во всех курсах международного права непременно имеются разделы, посвященные мирным средствам разрешения международных споров¹. Наряду с этим издано и продолжает систематически издаваться большое число специальных исследований о различных аспектах проблемы мирных средств разрешения международных споров². Весьма существенный вклад в разработку этой проблемы внесли представители социалистической международно-правовой доктрины, авторы получивших широкую известность монографий³ и многочисленных статей⁴.

¹ Так, уже в труде Гуго Гроция содержалось описание переговоров, посредничества и третейского разбирательства (см.: *Гроций Г.* О праве войны и мира: В 3 кн. М.: Госюриздат, 1957. Кн. 2. Гл. XXIII, § VII, 1–2; § VIII, 1–3; § IX; § X, 1–2; Кн. 3. Гл. III, § VI, 3; Гл. XX, § VI, 1). Эмер де Ваттель в своей работе предпринял попытку систематизированного изложения мирных средств урегулирования международных споров в рамках специальной гл. XVIII «О способе прекращать раздор между нациями» (см.: *Де Ваттель Э.* Право народов. М.: Госюриздат, 1960. С. 403 и след.). С тех пор стало правилом включать в курсы международного права специальные разделы, посвященные мирным средствам разрешения международных споров.

² *Vallat F.* The peaceful settlement of disputes. Cambridge, 1965; *Bailey S. D.* Peaceful settlement of disputes: Ideas and proposals for research. N. Y., 1976; *Randolph L. L.* Third-party settlement of disputes in theory and practice. Dobbs, 1973; *Dispute settlement through the United Nations.* N. Y., 1977; *McWhinney E.* Las Naciones Unidas y el arreglo pacifico de las disputas internacionales: concepciones sovietica y norte-americana // *Foro intern.* 1970. N 11.

³ *Ладыженский А. М., Блищенко И. П.* Мирные средства разрешения споров между государствами. М.: Юриздат, 1962; *Мовчан А. П.* Мирные средства разрешения международных споров. М.: Изд-во МГУ, 1957; *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров: (Международно-правовые вопросы). М.: Междунар. отношения, 1974; *Анисимов Л. Н.* Международно-правовые средства разрешения межгосударственных споров (конфликтов). Л.: Изд-во ЛГУ, 1975; *Осинцев Ю. В., Турбин Э. А.* Борьба СССР за совершенствование процесса мирного урегулирования споров. М.: Междунар. отношения, 1983; *Azud J.* The peaceful settlement of disputes and the United Nations. Bratislava, 1970.

⁴ *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение споров в международных региональных организациях // Сборник правового регулирования общественных отношений. Калининград, 1972. С. 115–137; *Шармазаншвили Г. В.* Мир-

Анализ международной практики, содержащийся в многочисленных трудах, свидетельствует, что межгосударственным отношениям с древнейших времен были известны такие средства мирного разрешения споров, как переговоры, добрые услуги, посредничество, международный арбитраж. Причем они возникли и применялись задолго до того, как в международном праве утвердился принцип мирного разрешения международных споров. В практике межгосударственных отношений древности довольно определенно проявилась тенденция решения международных споров с помощью мирных согласительных средств урегулирования. Так, в литературе приводятся данные о 70 известных случаях примирительной процедуры между греческими государствами в период между VIII и II столетиями до н. э. Во взаимоотношениях греческих государств обязанность обращения к арбитражу для урегулирования споров нередко фиксировалась в международных договорах. Переговоры, примирение и арбитраж играли существенную роль также в эпоху могущества Рима. Частое обращение к переговорам и многочисленные случаи использования третейской процедуры знает и история феодального средневековья. Применение мирных средств урегулирования споров в практике капиталистических государств сопровождалось заключением многочисленных соглашений относительно форм и методов такого урегулирования. К их числу относятся действующие поныне известные Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о мирном

ное разрешение международных споров — один из важнейших принципов международного права // Сов. государство и право. 1962. № 1. С. 71—79; *Левин Д. Б.* Мирное разрешение международных споров и понятие справедливости // Там же. 1975. № 10. С. 94—100; *Кривчицкова Э. С., Тертус Е. Е.* Мирные средства разрешения споров в условиях разрядки международной напряженности: (Некоторые актуальные вопросы международного арбитража) // Актуальные проблемы современного международного права. М.: Междунар. отношения, 1977. Вып. 7. С. 30—43; *Пушмин Э. А.* Совецание по безопасности и сотрудничеству в Европе и мирное разрешение международных споров // Изв. вузов. Правоведение. 1977. № 3. С. 71—78; *Рыбаков Ю., Вылегжанина Е.* О формах и методах урегулирования споров // Междунар. жизнь. 1979. № 5. С. 76—81; *Энтин М. Л.* Концепция национальной безопасности, разоружение и мирное разрешение споров между государствами // Актуальные проблемы современного международного права: Междунар.-правовые вопр. разоружения. М.: Междунар. отношения, 1979. С. 67—84; *Он же.* Мирное разрешение споров между государствами в условиях разрядки международной напряженности: Права и обязанности государств по мирному урегулированию: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979; *Он же.* Концепция межгосударственного спора в международной судебной практике и буржуазной доктрине международного права // Советский ежегодник международного права, 1979. М.: Наука, 1980. С. 171—183; *Он же.* Понятие межгосударственного спора и международное право // Диалектика развития международных отношений в 70-е годы. М.: Междунар. отношения, 1980. С. 70—80; *Евгеньева Е., Усенко Е. Т.* Институт консультаций в современном международном праве // Сов. государство и право. 1980. № 10. С. 104—112; *Осинцев Ю. В.* Межгосударственный спор как международный юридический факт // Советский ежегодник международного права, 1981. М.: Наука, 1982. С. 209—220.

разрешении международных споров, которые кодифицировали правила применения добрых услуг и посредничества, образования и функционирования арбитражных и третейских комиссий, а также сформулировали нормы, регламентирующие порядок создания смешанных комиссий как нового способа мирного разрешения споров.

В целях содействия мирному разрешению международных споров с помощью арбитражной процедуры Гаагские конвенции предусмотрели создание Постоянной палаты третейского суда.

Все более широкое использование согласительных средств для урегулирования международных споров вело к ограничению произвольного применения вооруженной силы как главного средства правоохраны и разрешения споров. Однако до Великой Октябрьской социалистической революции в международном праве отсутствовала общепризнанная норма, согласно которой государства были бы обязаны разрешать международные споры мирным путем с помощью согласительных средств. В дооктябрьском международном праве существовал принцип факультативности выбора любых средств урегулирования, согласно которому каждое государство по своему усмотрению имело право прибегнуть к любому способу урегулирования, начиная от переговоров и кончая войной. Результатом многовековой эволюции международных отношений и международного права явилось не запрещение войны в качестве средства правоохраны и правоприязаний, а лишь признание ее крайним средством, обращение к которому становилось законным после исчерпания мирных согласительных средств урегулирования спора.

Качественные изменения, происшедшие в международном праве в результате и после Великой Октябрьской социалистической революции, оказали самое существенное влияние на систему средств мирного урегулирования споров.

Принципиальные основы современной системы мирных средств разрешения международных споров закреплены в Уставе ООН и в развивающей его положения Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН, 1970 г. Согласно п. 1 ст. 33 Устава ООН, государства—стороны международного спора «должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору». Как явствует из п. 1 ст. 38, Устав ООН не устанавливает исчерпывающего перечня мирных средств урегулирования, признавая право спорящих сторон избирать для решения возникшего между ними спора любые средства мирного урегулирования, применение которых они сочтут целесообразным.

В практическом плане выбор и применение спорящими сторонами тех или иных средств мирного урегулирования зависит от характера международного спора. В Декларации о принципах

международного права подчеркивается, что спорящие стороны «должны согласовывать такие мирные средства, которые соответствовали бы обстоятельствам и характеру спора». При этом необходимо иметь в виду, что международный спор — это одна из форм международного конфликта между субъектами международного права. Будучи особой формой международного конфликта, международный спор представляет собой состояние отношений между субъектами международного права, которое вызвано столкновением их интересов и которое порождает разногласия между ними.

От международного спора следует отличать такую форму международного конфликта, как международное правонарушение, которое порождает не просто разногласия субъектов, а разногласия, имеющие своей основой несоблюдение одним из них своих международных обязательств. В случаях международных правонарушений конфликты могут разрешаться с помощью как мирных средств, так и международно-правовых санкций, если субъект-правонарушитель отказывается прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности. Что же касается собственно международных споров, то они подлежат урегулированию исключительно мирными средствами.

Любой международный спор, независимо от его характера, должен в конечном счете разрешаться с помощью тех или иных мирных средств урегулирования, т. е. тех специальных процедур, к которым прибегают для решения международных споров. Однако характер международного спора в определенной мере обуславливает способ его мирного урегулирования, т. е. методы или порядок применения соответствующих мирных средств, подходящих для решения конкретного международного спора.

В Уставе ООН упоминаются различные категории споров, а именно: 1) споры, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности (ст. 33, 36, 37); 2) любые споры (ст. 34, 35, 38); 3) споры юридического характера (ст. 36); 4) местные споры (ст. 52). Кроме того, ст. 34 Устава ООН говорит о ситуации, которая может привести к международным трениям или вызвать спор. Причем п. 1 ст. 36 Устава ООН в общем плане подчеркивает необходимость учета характера международного спора или ситуации при выборе процедуры или методов урегулирования. Конкретизация этого общего положения содержится в п. 3 ст. 36 и п. 2 и 3 ст. 52 Устава ООН. В п. 3 ст. 36 говорится о том, что, делая рекомендации о процедуре или методах урегулирования, Совет Безопасности принимает во внимание, что «споры юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный суд в соответствии с положениями Статута Суда», а п. 2 и 3 ст. 52 указывают на целесообразность применения мирного разрешения местных споров с помощью региональных соглашений или органов.

Субъекты международного права могут избрать для разрешения своего спора любые средства и способы мирного урегулирования, применяя их в самых разных комбинациях. «Стороны в споре, — гласит Декларация о принципах международного права 1970 г., — обязаны в случае, если они не достигнут разрешения спора одним из ... мирных средств, продолжать стремиться к урегулированию спора другими согласованными между ними мирными средствами». В соответствии с современным международным правом принципиальное значение имеет то, что стороны спора на любой его стадии могут избрать то или иное средство мирного его разрешения, равно как и заблаговременно договориться о применении конкретного средства урегулирования в случае возникновения конфликта. В Декларации 1970 г. установлено: «Международные споры разрешаются на основе суверенного равенства государств и в соответствии с принципом свободного выбора средств мирного разрешения споров. Применение процедуры урегулирования спора и согласие на такую процедуру, о которой было свободно достигнуто соглашение между государствами в отношении существующих или будущих споров, в которых они являются сторонами, не должно рассматриваться несовместимым с принципом суверенного равенства».

В связи с изложенным необходимо подчеркнуть, что в современной практике все более широкое распространение получает тенденция договорного установления обязательности применения при определенных условиях тех или иных мирных средств и способов урегулирования, включая и такие, как международный арбитраж и международный суд, для решения определенных категорий споров. Представляется, что эта тенденция полностью соответствует принципу свободного выбора средств мирного разрешения споров, прогрессивно развивает практику применения способов мирного урегулирования и служит делу укрепления международного правопорядка.

§ 2. Непосредственные переговоры

Непосредственные переговоры — универсальное средство установления и регулирования отношений между государствами. Как в глубокой древности, так и ныне они являются важнейшим каналом осуществления межгосударственных контактов в различных сферах и по разнообразным вопросам. В результате переговоров устанавливаются дипломатические отношения, заключаются международные договоры, учреждаются международные организации и регулярно поддерживаются межгосударственные связи, без которых было бы невозможно само функционирование механизма международно-правового регулирования. В современную эпоху происходит заметное возрастание роли переговоров как средства урегулирования международных отношений, не отягченных какими-либо межгосударственными спорами или конфликтами. В условиях усиливающейся взаимосвязанности государств

первостепенное значение имеет такая функция переговоров, как повседневное решение всех вопросов, возникающих в процессе бесконфликтного взаимодействия субъектов международного права при создании ими международно-правовых норм и осуществлении предписаний этих норм. Особо значимой становится роль переговоров как средства предотвращения международных споров, прежде всего споров, чреватых вооруженными конфликтами. Тем не менее к числу важных функций переговоров, как и прежде, относится разрешение международных споров⁵.

Представители международно-правовой доктрины отмечают, что переговоры представляют собой простое, гибкое и удобное средство, применимое для разрешения любых споров; они обеспечивают непосредственный и конфиденциальный контакт между участниками спора, быстрое их ознакомление со взаимными претензиями и позициями и «самые различные нюансы возможных решений»⁶. В силу этих особенностей непосредственные переговоры являются наиболее удобным, приемлемым, распространенным и эффективным средством разрешения споров⁷.

Вместе с тем в западной доктрине встречаются попытки так или иначе принизить значение непосредственных переговоров в качестве средства разрешения международных споров. Так, в некоторых работах вообще отсутствует какое бы то ни было упоминание с переговорах⁸, в других переговоры противопоставляются международным арбитражам и судам и преимущество отдается последним⁹. Такое отношение к переговорам характерно и для позиции некоторых западных держав. Наиболее отчетливо это, в частности, проявилось на Совещании правительственных экспертов европейских стран, состоявшемся в 1978 г. в Монтрё (Швейцария) для рассмотрения вопроса о разработке общеприемлемого метода мирного урегулирования споров, который дополнил бы средства, предусмотренные Уставом ООН¹⁰.

Как свидетельствует анализ межгосударственной практики прошлого и настоящего, в подавляющем большинстве случаев

⁵ Многофункциональный характер непосредственных переговоров отмечается во многих исследованиях. См., напр.: *Ладыженский А. М., Блищенко И. П.* Указ. соч. С. 41; *Sutor J.* Pokojowe zalatwanie sporow miedzynarodowych. W-wa, 1979.

⁶ *Кожевников Ф. И.* Учебное пособие по международному публичному праву. М., 1947. С. 185.

⁷ См.: *Оппенгейм Л.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1949. Т. 2, п/т. 1. С. 41; *Фердросс А.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 398—399; *Мовчан А. П.* Указ. соч. С. 11; *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров. С. 46—47; *Lall A.* Modern international negotiations: Principles and practice. N. Y., 1966. P. 6; *Sutor J.* Op. cit. S. 73—74; *Azud J.* Op. cit. S. 142—145.

⁸ См., напр.: *O'Connell D. P.* International law. L., 1970. Vol. 2.

⁹ См. напр.: *Greig D. P.* International law. L., 1970. P. 474; *Nortedge F. S., Donelan M. D.* International disputes: The political aspects. L., 1971. P. 295 a. follow.

¹⁰ Подробнее см.: *Рыбаков Ю., Вылегжанина Е.* О формах и методах урегулирования споров // *Междунар. жизнь.* 1979. № 5.

государства обращаются для урегулирования своих споров прежде всего к переговорам, что привело к сформированию принципа первоочередности использования переговоров¹¹. Признание государствами этого принципа нашло отражение во многих международных соглашениях, начиная от Устава ООН и других важнейших многосторонних международно-правовых актов и кончая региональными и двусторонними договорами и соглашениями. Так, в ст. 33 Устава ООН и в Декларации 1970 г. на первое место в числе других мирных средств разрешения споров поставлены переговоры. Аналогичным образом их роль подчеркивается в Уставе Организации американских государств (ст. 21), в Хартии Организации африканского единства (ст. 3), в Декларации принципов Хельсинкского Заключительного акта 1975 г.

Следует особо подчеркнуть, что во многих международно-правовых актах предварительное обращение к переговорам как средству разрешения возникшего межгосударственного спора рассматривается как неременное условие использования иных средств разрешения международных споров¹². В своем консультативном заключении от 11 апреля 1949 г. по вопросу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН, Международный суд выделил переговоры как главное исходное средство урегулирования споров, вызванных международными претензиями¹³.

В ходе непосредственных переговоров государства могут принимать самые разнообразные варианты решения спорных вопросов. Так, они могут предпринять попытку урегулировать возникший международный спор по существу или договориться о применении какого-то иного средства мирного урегулирования спора, не приступая к его разрешению, или договориться об этом после того, как убедятся в том, что непосредственные переговоры не приводят к позитивному результату. В силу этого переговоры могут выступать в качестве непосредственного средства урегулирования международного спора или выполнять роль вспомогательного средства, устанавливающего иные методы решения международного спора, в рамках которых переговоры являются лишь одним из элементов урегулирования.

Практически применению любых иных мирных средств урегулирования международных споров предшествуют переговоры.

¹¹ См.: Мовчан А. П. Указ. соч. С. 11.

¹² С конца XIX — начала XX в. такого рода формула систематически включается в многочисленные двусторонние и многосторонние соглашения. В частности, она была использована в договорах, заключенных США в течение 1913—1914 гг. по инициативе государственного секретаря Брайана с Великобританией, Норвегией, Россией, Францией и рядом латиноамериканских государств и известных как договоры Брайана. В них предусматривалось, что учреждаемые в соответствии с ними следственные комиссии могут рассматривать международные споры только в том случае, если была исчерпана возможность их урегулирования посредством переговоров.

¹³ International Court of Justice. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations. 1949. P. 117—178.

Исключением из этого правила могут быть только случаи, когда в международных договорах определено, что споры, касающиеся толкования и применения их положений, должны разрешаться иными, чем непосредственные переговоры, средствами. Однако такие договорные клаузулы являются результатом переговоров, приведших к заключению договоров, в которых они зафиксированы.

Применение всех иных мирных средств урегулирования споров, кроме международной судебной процедуры, призвано лишь создать надлежащие условия для окончательного решения международного спора путем непосредственных переговоров. Показательным примером в этом плане является процесс разрешения сложного комплекса спорных вопросов, возникших в свое время в связи с обстановкой вокруг Афганистана, который начался в июне 1982 г. при посредничестве Генерального секретаря ООН и завершился в апреле 1988 г. прямыми переговорами между представителями Афганистана и Пакистана.

Но даже рассмотрение спора в Международном суде или арбитраже может завершиться вынесением решения, которое требует от спорящих сторон проведения непосредственных переговоров для окончательного его урегулирования. Так, после вынесения 20 февраля 1969 г. Международным судом ООН решения в споре ФРГ с Голландией и Данией о разграничении континентального шельфа в Северном море¹⁴, в котором были определены принципы такого разграничения, между этими государствами было проведено 10 туров переговоров, завершившихся заключением 28 января 1971 г. двусторонних соглашений ФРГ с Голландией и Данией, а также трехстороннего протокола.

Таким образом, переговоры — отправной момент урегулирования и непеременимое средство его завершения в большинстве случаев использования иных средств мирного разрешения споров. Отмечая этот факт, А. М. Ладыженский и И. П. Блищенко писали: «В сущности, все иные способы разрешения межгосударственных конфликтов всегда начинаются с непосредственных переговоров о применении этих способов и очень часто завершаются такими переговорами»¹⁵.

В современных условиях субъектами непосредственных переговоров наряду с государствами могут быть и международные организации, а также иные субъекты международного права. В своем консультативном заключении от 11 апреля 1949 г. по вопросу возмещения ущерба, понесенного на службе ООН, Международный суд недвусмысленно признал право международной организации выступать с международными претензиями и быть стороной в международном споре. Подчеркивая, что исходным моментом урегулирования любой международной претензии являются переговоры, Суд констатировал: «Когда организа-

¹⁴ International Court of Justice. North Sea continental shelf. Judgement. 1969.

¹⁵ *Ладыженский А. М., Блищенко И. П.* Указ. соч. С. 43.

ция предъявляет претензию против одного из своих членов, эта претензия должна быть предъявлена и урегулирована точно таким же образом и с помощью точно такой же процедуры»¹⁶.

В международных соглашениях между некоторыми международными организациями и государствами-членами предусматривается использование переговоров как средства урегулирования споров, которые могут возникнуть между ними¹⁷. В п. 3 ст. 65 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. устанавливается, что в случае возникновения разногласий участники «должны добиваться урегулирования с помощью средств, указанных в ст. 33 Устава Организации Объединенных Наций», среди которых на первом месте стоят переговоры.

Важная особенность переговоров заключается в том, что с их помощью могут быть урегулированы любые споры независимо от их предмета и существа. Переговоры могут быть двусторонними, когда в них участвуют две спорящие стороны, и многосторонними, когда в них участвуют несколько субъектов международного права. Многосторонним переговорам, особенно со значительным числом участников, обычно придается форма международной конференции.

Переговоры могут вестись на самых различных уровнях, начиная с переговоров между специально уполномоченными и кончая переговорами на высшем уровне с участием глав государств и правительств.

Во второй половине XX в. обнаруживается тенденция к увеличению числа многосторонних переговоров и возрастанию роли переговоров на высшем уровне. В настоящее время ежегодно происходят десятки переговоров и встреч на высшем уровне, среди которых особую значимость имеют переговоры глав государств и правительств великих держав. Если в 40-е годы лидеры великих держав ежегодно участвовали в среднем в 5—6 встречах, то в 80-е они проводили по 20—30 таких встреч¹⁸. Одна из особенностей современных переговоров и встреч на высшем уровне состоит в том, что их целью является не только урегулирование международных споров, но и поиски превенции таковых. Одна из специфических особенностей многосторонних переговоров в том, что число их участников может превышать число непосредственно вовлеченных в спор государств, поскольку с их согласия к переговорам нередко привлекаются иные государства, заинтере-

¹⁶ International Court of Justice. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*. 1949. P. 178.

¹⁷ См., напр.: Соглашение 1950 г. между правительством Италии и ФАО о месторасположении штаб-квартиры этой международной организации. Ст. 27.

¹⁸ См.: *Луков В. Б.* Современные дипломатические переговоры: проблемы развития // *Дипломатический вестник*, 1987. М., 1988. С. 121.

сованные в урегулировании спора и (или) призванные содействовать успеху переговоров.

Послевоенный период знает ряд примеров успешного завершения переговоров по весьма важным вопросам. Так, в 1954 г. в результате сложных многосторонних переговоров с участием представителей великих держав была достигнута договоренность о прекращении огня в Индокитае, в 1955 г. был заключен государственный договор, провозгласивший нейтралитет и независимость Австрии. Следствием непосредственных переговоров явилось заключение договоров в начале 70-х годов между ГДР, ПНР, СССР, ЧССР и ФРГ и выработка Хельсинкского Заключительного акта Сопровождающего по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

Особое значение переговоры имеют при урегулировании спорных и нерешенных проблем во взаимоотношениях СССР и США. Уже не раз в истории переговоры между двумя наиболее мощными державами мира приводили к уменьшению международной напряженности, к достижению договоренностей по ряду важных вопросов, включая вопросы сдерживания гонки вооружений и разоружения. Одним из примеров успешного завершения переговоров между ними явилось подписание в декабре 1987 г. Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности. Заключение этого договора еще раз подтвердило общезвестное положение, согласно которому в межгосударственных отношениях нет таких, даже самых сложных и спорных, вопросов, которые не могли бы быть разрешены путем переговоров при наличии доброй воли сторон.

В ходе многовековой практики выработаны разнообразные способы ведения переговоров. Они могут быть устными и письменными, могут происходить посредством личных контактов должным образом уполномоченных лиц или посредством обмена нотами, памятливыми записками и иными документами. В дипломатической практике издавна широко практикуется такой способ урегулирования нерешенных проблем, конфликтных ситуаций и международных споров, как обмен посланиями между главами государств или правительств. Эта особая форма личных контактов руководителей государств часто используется и для подготовки их встреч в рамках прямых переговоров на высшем уровне и для организации переговоров с участием министров иностранных дел, послов, экспертов и иных должным образом уполномоченных лиц.

Как свидетельствует международная практика, нормально переговоры проходят следующие основные стадии: выступление государства, группы государств, третьих государств или иных субъектов международного права с инициативой проведения переговоров; достижение договоренности между спорящими сторонами о переговорах (время, место, уровень и т. п.); выработка процедуры ведения переговоров; собственно переговоры; принятие согласованного в ходе переговоров акта.

Международное право не устанавливает какого-либо единообразного и конкретного порядка и форм осуществления переговоров. Они определяются взаимным согласием сторон. При двусторонних переговорах государства обычно ограничиваются устной договоренностью о порядке их ведения. Что касается многосторонних переговоров, в частности переговоров в форме международных конференций, то порядок их организации и механизм проведения устанавливаются в специальных регламентах, вырабатываемых до конференции сторонами-участниками.

Непосредственные переговоры, для того чтобы быть эффективными и приносить положительный результат, должны осуществляться с соблюдением всеми сторонами спора ряда условий, устанавливаемых международным правом. Важнейшее из них состоит в строгой приверженности сторон переговоров принципам равенства, добросовестности и справедливости. Стороны не должны обуславливать свое согласие на переговоры выполнением предварительных односторонних требований. Они обязаны воздерживаться от действий, усугубляющих конфликтную ситуацию, в частности от неправомерного применения силы или угрозы силой, прилагать усилия к созданию атмосферы доверия, взаимопонимания, считаться с интересами друг друга. В условиях наличия глобальных проблем человечества и усиления взаимосвязанности государств они должны взаимодействовать в ходе переговоров таким образом, чтобы не создавать тупиковых ситуаций ни для себя, ни для другой стороны. Переговоры должны быть совместным поиском решений уважающих друг друга партнеров, готовых считаться со специфическими интересами каждого с учетом общечеловеческих ценностей. Успеху переговоров призваны также служить умелый выбор времени и места проведения переговоров и стремление сторон к их скорейшему завершению.

Когда стороны переговоров по тем или иным причинам не могли разрешить международный спор, они должны договориться об их возобновлении через определенное время или об использовании иных средств мирного урегулирования споров.

§ 3. Консультации

Консультации как особая форма урегулирования межгосударственных отношений получили развитие сравнительно недавно и к настоящему времени приобрели качество самостоятельного средства мирного разрешения споров. Использование консультативной процедуры в практике межгосударственных отношений XX столетия первоначально устанавливалось в двусторонних международных договорах¹⁹.

Начиная со второй половины XX в. проведение консультаций предусматривается не только двусторонними, но и многосторон-

¹⁹ К числу первых договоров такого рода относятся, например, военно-морская конвенция между Россией и Францией 1912 г., кредитное соглашение между Россией и Великобританией 1915 г.

ними договорами; они применяются как для разрешения споров, так и для согласования политики государств, расширяются их предметная сфера и использование во взаимоотношениях государств различных социально-экономических систем.

Консультации широко используются социалистическими, капиталистическими и развивающимися государствами. В соответствии со ст. 3 Варшавского Договора государства-участники согласились проводить консультации по всем важным международным вопросам, затрагивающим их общие интересы, в целях укрепления международного мира и безопасности. Для осуществления этих положений на основании ст. 6 Варшавского Договора создан Политический консультативный комитет. В двусторонних договорах о дружбе, союзе и взаимопомощи, заключенных между социалистическими странами, имеются специальные положения о проведении консультаций.

Метод консультаций применяют и капиталистические государства. Так, консультативная процедура предусмотрена Межамериканским договором о взаимной помощи, согласно которому государства-участники в случае конфликта между двумя или несколькими американскими государствами проводят консультации в рамках консультативного органа — Совецания министров иностранных дел. Необходимость проведения консультаций предусматривается ст. 4 Североатлантического пакта, на основе которой в рамках НАТО создаются специальные консультативные группы²⁰. Заключаются и специальные двусторонние договоры о консультациях. Примером может служить Соглашение 1976 г. между США и Бразилией о политических консультациях.

Проведение консультаций практикуют и развивающиеся страны, придавая им важное значение. Показательна Заключительная декларация Гаванской конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран 1979 г., в которой подчеркивалась необходимость развивать солидарность и сотрудничество между всеми государствами — участниками движения неприсоединения также с помощью консультаций.

В настоящее время существует довольно много общих (универсальных) и многосторонних международных договоров, содержащих положения об обязательных консультациях в случае возникновения споров между их участниками. Такие положения имеются в договорах, которые охватывают широкий круг вопросов и сторонами которых являются практически все государства мира. Так, Генеральное соглашение 1947 г. по тарифам и торговле устанавливает общую обязанность консультироваться с каждым государством-участником, которое этого потребует, а при недостижении согласия — со всеми участниками в совокупности (ст. 22). Обязательные консультации предусматривают: Договор

²⁰ Одна из таких групп была создана в связи с переговорами между США и СССР по ликвидации ракетно-ядерного оружия средней дальности в Европе. См.: Правда, 1983. 25 апр.

о принципах деятельности государств по использованию и исследованию 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.; Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении 1972 г. и др.

В Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. предусмотрено, что государства-участники «без промедления проводят обмен мнениями, когда процедура урегулирования спора была прекращена без достижения урегулирования или когда спор урегулирован и обстоятельства требуют консультаций относительно способа осуществления урегулирования» (п. 2 ст. 283).

Появление новой формы межгосударственного общения — консультации и ее широкое практическое применение не могли не привлечь к ней внимания представителей как западной, так и социалистической международно-правовой доктрины. Первоначально доктринальное отношение к консультациям было весьма осторожным и неоднозначным. Характерно, например, добавление о консультациях, включенное Х. Лаутерпахтом в курс международного права Л. Оппенгейма. Трактую консультации как особую форму переговоров, Х. Лаутерпахт писал, что правовое значение обязательств о консультациях, встречающихся в тех или иных договорах, неясно и что, «если принять во внимание их формулировку, приходится усомниться в том, чтобы они были рассчитаны на установление прав и обязанностей, которые могли бы на законном основании воздействовать на поведение сторон»²¹. Наряду с этим отдельные представители доктрины считали, что под консультативным методом урегулирования международных споров следует понимать процедуру, применяемую в случае неудачи дипломатических переговоров и заключающуюся в выработке специальной комиссией, состоящей из граждан не только спорящих сторон, но и третьих государств, консультативного заключения по вопросам факта и рекомендаций факультативного характера об условиях урегулирования спора²².

Именно такая трактовка консультаций содержалась в договорах Брайана, а также в аналогичном им многостороннем Договоре о предотвращении конфликтов между американскими государствами 1923 г. (договор Гондра) и в дополнявшем его Договоре о согласительной процедуре 1929 г.

В конечном счете представители международно-правовой доктрины отдали предпочтение трактовке консультаций как особой формы переговоров, а процедуру, предусмотренную брайан-

²¹ *Оппенгейм Л.* Указ. соч. Т. 2, п/т. 1. С. 42–43.

²² *Habicht M.* Post-war treaties for the Pacific settlement of international disputes. Cambridge, 1931. P. 79–82, 954–958.

новскими и подобными им договорами, стали рассматривать как следственную или согласительную²³.

В международной практике используются две разновидности консультаций: факультативные и обязательные. Факультативными являются консультации, к которым стороны в споре прибегают по взаимному согласию.

Обязательные консультации — это такие, применение которых при определенных условиях предусмотрено в международном договоре по требованию любой стороны спора. В доктрине обязательные консультации получили название договорных²⁴. Договорные консультации являются самостоятельным способом урегулирования споров и характеризуются следующими главными особенностями²⁵.

Во-первых, они обусловлены заранее взятым обязательством сторон консультироваться между собой в целях разрешения обозначенных в договоре споров.

Во-вторых, такие консультации имеют обязательный характер в том смысле, что они должны проводиться при наличии соответствующих обязательств по требованию любой из сторон, связанной обязательством о консультациях.

В-третьих, в ходе консультаций государства, независимо от их военной, экономической, политической мощи, размеров территории и численности населения, социально-экономического строя, должны советоваться друг с другом как равные, гармонизировать, а не противопоставлять свои позиции. Указывая на эту особенность консультаций, Е. Евгеньева и Е. Т. Усенко пишут: «Такой подход государств к решению того или иного вопроса, разумеется, возможен и при других формах общения, но суть состоит в том, что он является единственно допустимым при ведении консультаций. Консультации как явление в международной практике не могут осуществляться, если государства при решении того или иного вопроса занимают конфронтующие позиции, изначально не исходя из необходимости его взаимоприемлемого решения. Приведенное правило ныне, по-видимому, представляет собой обычную международно-правовую норму, сло-

²³ См.: Хайд Ч. Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. М.: Изд-во иностр. лит., 1952. Т. 4. С. 446—455; Яновский М. В. Мирные средства разрешения международных споров. Ташкент, 1957. С. 11; Ладыженский А. М., Блищенко И. П. Указ. соч. С. 45; Левин Д. Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1974. С. 93—94; Анисимов Л. Н. Международно-правовые средства разрешения международных споров (конфликтов). Л., 1975. С. 54; Рыбаков Ю., Вылегжанина Е. Указ. соч. С. 79—81; Евгеньева Е., Усенко Е. Т. Указ. соч. С. 104—112; Oeser E. Konsultationen — ein neues Verfahren der friedlichen Streiterledigung zwischen europäischen Staaten // Dt. Aussenpolit. 1979. Н. 6. S. 57—67.

²⁴ См.: Вылегжанина Е. Е. Межгосударственные консультации в современном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 6.

²⁵ Подробно см.: Евгеньева Е., Усенко Е. Т. Указ. соч. С. 108—112.

жившуюся на основе обширной, главным образом договорной, практики государств»²⁶.

В-четвертых, консультации обычно применяются, когда необходимы: срочное выяснение обстоятельств, быстрая координация действий и безотлагательное принятие решений, в то время как переговоры, как правило, рассчитаны на длительное обсуждение спорных вопросов.

В-пятых, предметом консультаций являются обычно крупные вопросы, которые имеют жизненно важное значение для взаимодействующих сторон, отдельных регионов или всего международного сообщества, в то время как предмет переговоров — это и незначительные вопросы.

В-шестых, консультации призваны способствовать если не превенции спора, то его разрешению в самой начальной стадии, в то время как переговоры применяются в любой стадии спора.

Вопрос о консультациях как особом методе разрешения споров оказался в центре внимания Совещания правительственных экспертов в Монтрё, состоявшегося в октябре—декабре 1978 г. в соответствии с Заключительным актом Хельсинкского совещания 1975 г. и Итоговым документом Белградской встречи 1977 г. Совещанию экспертов было поручено «продолжить рассмотрение и разработку общеприемлемого метода мирного урегулирования споров, направленного на дополнение существующих средств». С учетом мандата совещания и результатов обсуждения предложенного Швейцарией проекта конвенции о европейской системе мирного урегулирования споров эксперты четырех социалистических стран — ГДР, ПНР, СССР и ЧССР — выдвинули предложение об обязательных консультациях в качестве метода мирного урегулирования споров между европейскими государствами²⁷.

Таким образом, договорные, обязательные консультации представляют собой самостоятельный гибкий и эффективный метод урегулирования международных споров, который развился в рамках существующей системы мирных средств, органически вписывается в нее и дополняет ее.

§ 4. Добрые услуги и посредничество

Добрые услуги и посредничество — это такие мирные средства разрешения споров, которые предусматривают оказание содействия сторонам в споре третьей стороной в целях его разрешения.

В течение длительного времени вплоть до начала XX в. международная практика и доктрина не проводили четкого различия между добрыми услугами и посредничеством. Достаточно сослаться на разд. II Гаагской конвенции 1907 г. о мирном разрешении международных столкновений, в котором они не отделены друг от друга. Однако, как свидетельствуют международная

²⁶ Там же. С. 111.

²⁷ Подробнее см.: Там же. С. 112.

практика и многочисленные доктринальные исследования²⁸, между добрыми услугами и посредничеством существуют весьма значительные различия. Они обусловлены главным образом степенью участия в разрешении спора третьей стороны, в качестве которой могут выступать отдельные государства, группы государств, международные организации и частные лица.

Добрые услуги могут оказываться по инициативе третьей стороны или в силу обращенной к ней просьбы одной или нескольких спорящих сторон. Третья сторона, к которой обратились за добрыми услугами, может отказаться от их оказания, что не должно рассматриваться как недружественный акт.

При осуществлении добрых услуг третья сторона способствует лишь установлению контактов между спорящими сторонами, содействует началу или возобновлению переговоров между ними. Что касается самих переговоров, то третья сторона участия в них не принимает и не оказывает влияния на их ход. Иными словами, функции добрых услуг весьма ограничены и имеют вспомогательный характер, хотя в ряде случаев они могут быть сопряжены с серьезными усилиями и со значительными материальными расходами.

История международных отношений знает многочисленные случаи оказания добрых услуг. Так, в XVIII и XIX вв. Россия неоднократно осуществляла добрые услуги в целях примирения Австрии и Пруссии. Державы, подписавшие 14 апреля 1856 г. протокол Парижского конгресса, заявили о своей согласии обращаться к добрым услугам в случае возникновения разногласий между ними.

Посредничество в отличие от добрых услуг предполагает непосредственное участие третьей стороны в мирном решении спора. Посредник не только содействует вступлению спорящих сторон в непосредственные переговоры, но и представляет на рассмотрение сторон свои предложения о его урегулировании. «Задача посредника заключается в согласовании противоположных притязаний и в успокоении чувства неприязни, если оно возникло между государствами, находящимися в споре», — гласит ст. IV Гаагской конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1907 г. Еще одно существенное отличие посредничества от добрых услуг состоит в том, что для его осуществления необходимо согласие всех спорящих сторон.

Для понимания существа посредничества очень важны положения ст. VI Гаагской конвенции 1907 г., согласно которым по-

²⁸ См.: *Мартенс Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. СПб., 1904. Т. 2: С. 441; *Оппенгейм Л.* Указ. соч. Т. 2, п/т. 1. С. 44; *Хайд Ч.* Указ. соч. Т. 4. С. 434. и след.; *Кожевников Ф. И.* К вопросу о мирных средствах разрешения международных споров // Вестн. МГУ. 1947. № 2. С. 5—6; *Самарцева Н. Т.* Мирные средства разрешения споров М., 1957. С. 14—16; *Ладыженский А. М., Блищенко И. П.* Указ. соч. С. 76—82; *Пушмин Э. А.* Посредничество в международном праве. М.: Междунар. отношения, 1970.

средничество, применяется ли оно по просьбе спорящих сторон или по инициативе третьей стороны, «имеет исключительно значение совета и отнюдь не может почитаться обязательным».

Анализ практики посредничества позволяет выделить несколько наиболее типичных его разновидностей. Посредничество может быть предлагаемым, т. е. осуществляемым по инициативе третьей стороны, или испрашиваемым, т. е. инициируемым самими спорящими сторонами; индивидуальным, т. е. осуществляемым одной третьей стороной, или коллективным, т. е. осуществляемым двумя или несколькими такими сторонами. Так, в 1904 г. благодаря посредничеству Франции Великобритания и Россия согласились на учреждение международной следственной комиссии для урегулирования Гулльского инцидента, во время которого корабли русской военной эскадры обстреляли рыболовецкие суда британских подданных, ошибочно приняв их за японские эсминцы. Примером коллективного посредничества может служить посредничество, осуществленное Аргентиной, Бразилией, Чили, США, Перу и Уругваем в 1935—1937 гг. для прекращения войны между Боливией и Парагваем.

Особая разновидность коллективного посредничества — посредничество, осуществляемое в рамках органов международных организаций с помощью специальных механизмов, предусмотренных учредительными актами этих организаций²⁹.

Формы и способы посредничества обычно определяются на основе договоренности между сторонами спора и посредником. Они могут определяться и заблаговременно в договоре. Так, ст. VIII Гагской конвенции 1907 г. установила: «В случае важного несогласия, представляющего опасность для мира, находящиеся в споре государства избирают, каждое со своей стороны, державу, которой они поручают войти в непосредственные сношения с державой, избранной другой стороной, с целью предупреждения нарушения мирных отношений.

Пока длится это поручение, срок коего, если не будет постановлено иначе, не может превышать тридцати дней, находящиеся в споре государства прекращают всякие непосредственные между собой сношения по предмету спора, каковой считается переданным исключительно на обсуждение держав-посредниц. Последние должны приложить все свои старания к решению несогласия».

Какие бы формы и способы ни использовались в ходе посредничества, международное право возлагает на посредника обязанность, действуя в соответствии с основными принципами международного права, не оказывать давления на спорящие стороны, не навязывать им условия разрешения спора, идущие вразрез с их интересами, а стремиться к разрешению спора с учетом интересов всех спорящих сторон.

²⁹ Подробнее см. § 7.

В практике международных отношений новейшего времени неоднократно применялись и добрые услуги, и посредничество. Так, в 1958 г. добрые услуги были оказаны США при урегулировании спора между Францией и Тунисом, вызванного бизертским кризисом. Посредником в территориальном споре между Кенией и Сомали в 1967 г. выступил президент Замбии Кеннет Каунда. Коллективным посредником в вооруженном конфликте между Индией и КНР, возникшим в силу территориального спора между ними, в 1962 г. выступили шесть афро-азиатских стран: Бирма, Камбоджа, Цейлон, Гана, Индонезия, Египет.

В ряде случаев добрые услуги и посредничество успешно осуществлял Советский Союз. Примером добрых услуг может служить его роль в ликвидации напряженности, возникшей в 1945 г. между Англией и Францией, с одной стороны, и Сирией и Ливаном — с другой, в связи с вводом английских и французских войск на территорию этих арабских государств. В 1921 г. Советское государство выступило посредником при урегулировании взаимоотношений Монголии и Китая, оказав содействие в установлении дипломатических отношений между ними.

Большую роль сыграл Советский Союз в прекращении индо-пакистанского вооруженного конфликта, возникшего в августе 1965 г. В этом случае первоначально предложенные СССР и принятые Индией и Пакистаном добрые услуги впоследствии переросли в посредничество. Переговоры между Индией и Пакистаном, организованные при содействии правительства Союза ССР и состоявшиеся с 4 по 10 января 1966 г. в Ташкенте, проходили с участием Председателя Совета Министров СССР, который своими добрыми советами во многом способствовал выработке итогового документа, вошедшего в историю как Ташкентская декларация, положившая конец вооруженному столкновению³⁰.

В современную практику прочно вошло оказание добрых услуг и посредничества Генеральным секретарем ООН или его специальными представителями, которые осуществляются на основании постановлений Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи ООН. Так, одним из примеров и добрых услуг и посредничества Генерального секретаря ООН может служить его участие в решении спора между Голландией и Индонезией относительно Западного Ириана. В начале 1962 г. благодаря добрым услугам Генерального секретаря ООН У. Тана была достигнута договоренность о проведении переговоров между спорящими сторонами при посредничестве ООН. Осуществленное Генеральным секретарем ООН и его специальным представителем посредничество привело к заключению 15 августа 1962 г. в Нью-Йорке соглашения о передаче Голландией Западного Ириана с 1 октября 1962 г. под временное управление ООН, а с 1 мая 1963 г.

³⁰ Подробнее см.: *Пушмин Э. А.* Посредничество в международном праве. С. 80—88.

под управление Индонезии. В тот же период Генеральный секретарь ООН осуществлял важнейшую посредническую миссию, которая привела к урегулированию кризиса в районе Карибского моря.

Важную роль добрые услуги и посредничество личного представителя Генерального секретаря ООН сыграли в выработке подписанных весной 1988 г. документов, направленных на ликвидацию афганского кризиса.

§ 5. Международные следственные и согласительные комиссии

Содействовать мирному разрешению международных споров призваны также международные следственные и согласительные комиссии, создание которых государства стали практиковать после принятия Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг. о мирном разрешении международных столкновений. В этих конвенциях по инициативе России было определено правовое положение нового мирного средства разрешения споров — международных следственных комиссий. Развитие практики применения международных следственных комиссий привело к появлению еще одного нетрадиционного средства мирного урегулирования споров — международных согласительных комиссий. Ныне и международные следственные комиссии, и международные согласительные комиссии являются общепризнанными мирными средствами разрешения споров. В ст. 33 Устава ООН они обозначены терминами «обследование» и «примирение».

Международные следственные комиссии — это специальные международные органы, возможный порядок создания и использования которых определен в ст. IX—XXVI Гаагской конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1907 г. Согласно положениям ее ст. IX, международные следственные комиссии призваны способствовать разрешению споров путем выяснения вопросов факта в случае, если международные споры не затрагивают ни чести, ни существенных интересов сторон. Комиссия создается сторонами на основе особого соглашения, в котором определяются подлежащие расследованию факты, порядок образования и деятельности комиссии (ст. X). Если стороны не согласились об ином, в соответствии со ст. XII каждая сторона назначает в комиссию двух членов, из которых только один может быть ее гражданином. Четыре члена комиссии сообща выбирают председателя, который является пятым членом комиссии.

Стороны могут назначить агентов, адвокатов, экспертов при комиссии для защиты своих интересов (ст. XIV). Следствие проводится в состязательном порядке (ст. XIX—XXIX). Соповещения комиссии происходят при закрытых дверях. Решения принимаются большинством голосов (ст. XXX). Комиссия составляет доклад, который подписывается всеми ее членами и передается

сторонам. Доклад касается лишь фактов, указанных в соглашении о создании комиссии, и не обязателен для сторон в споре (ст. XXXII—XXXV).

Международная следственная процедура применялась при урегулировании ряда международных споров. Первым случаем, в связи с которым была учреждена следственная комиссия, явился Гулльский инцидент 1904 г., который вызвал спор между Великобританией и Россией. Используя опыт, приобретенный следственной комиссией при рассмотрении этого спора, II Гагская конференция 1907 г. значительно усовершенствовала институт следственных комиссий. После этого они создавались для разрешения споров между Францией и Италией в 1912 г. (дело французских судов «Тавиньяно», «Камуна», «Галуа», обстрелянных итальянскими военными кораблями) и спора между Голландией и Германией в 1921 г. (дело о потоплении германской подводной лодкой голландского судна «Табунция»).

Положения Гагской конвенции о международной следственной процедуре 1907 г. способствовали разработке многочисленных двусторонних и ряда многосторонних актов, предусматривающих создание постоянных международных следственных комиссий для решения международных споров. Наиболее известные из них — несколько десятков упоминавшихся ранее договоров Брайана: двусторонние соглашения, заключенные США в 1913—1915 гг. с латиноамериканскими и рядом европейских государств, Договор о предотвращении или предупреждении конфликтов между американскими государствами 1923 г., Боготский договор о мирном разрешении споров 1948 г., который содержит подробную регламентацию следственной процедуры.

Вопрос о международных следственных комиссиях был предметом обсуждения на Генеральной Ассамблее ООН в связи с предложением Голландии о создании в рамках ООН постоянного органа по установлению фактов (оно было внесено в 1963 г. в Специальный комитет по принципам международного права). В ряде резолюций по вопросу о методах установления фактов, например в резолюциях 1967(XVIII) от 16 декабря 1963 г. и 2329(XXII) от 18 декабря 1967 г., Генеральная Ассамблея отметила существенное значение следственной процедуры для мирного решения споров. Тем не менее идея о создании постоянного международного органа по установлению фактов не была поддержана, поскольку большинство государств высказалось за использование в целях установления фактов органов существующих международных организаций или временных органов, создаваемых по взаимному согласию заинтересованными сторонами на основе ст. 33 Устава ООН.

В послевоенный период государства нередко обращались к созданию следственных комиссий. Так, для содействия урегулированию различных споров создавались и функционировали бельгийско-датская (1952 г.), французско-швейцарская (1954—1955 гг.), итало-греческая (1956 г.), франко-марокканская

(1957—1958 гг.), англо-датская (1961—1962 гг.) и другие международные следственные комиссии.

Наряду с этим современному международному праву известно и такое мирное средство разрешения споров, как международные согласительные комиссии³¹. Они начали возникать в практике межгосударственных отношений вскоре после принятия Гаагской конвенции 1907 г. Формируются они, как и международные следственные комиссии, но им поручается не только установление фактических обстоятельств дела, но и выработка условий урегулирования спора. Однако соответствующие предложения согласительной комиссии не являются юридически обязательными для спорящих сторон.

Как отмечается в доктрине³², первым договором, который содержал положения о создании международной согласительной комиссии, был договор, заключенный 11 января 1909 г. между США и Великобританией, о пограничных водах между Соединенными Штатами и Канадой. В его ст. IX предусматривалось создание международной комиссии как для того, чтобы расследовать и отразить в докладе факты и обстоятельства, относящиеся к тем или иным вопросам и делам, передаваемым на рассмотрение комиссии, так и для того, чтобы предложить те выводы и рекомендации, которые могут оказаться уместными. Доклад комиссии не должен был носить характер арбитражного решения³³.

С тех пор договорные положения о международных согласительных комиссиях получили широкое распространение. В практике СССР с конца 20-х годов с соседними государствами заключаются соглашения, предусматривающие назначение пограничных комиссаров для расследования пограничных инцидентов и урегулирования порождаемых ими споров. Наряду с институтом пограничных комиссаров СССР использовал согласительную процедуру более общего характера. Так, в свое время он заключил специальные конвенции о согласительной процедуре с Германией (25 января 1929 г.), Финляндией (22 апреля 1932 г.), Польшей (23 ноября 1932 г.), Францией (29 ноября 1932 г.). Эти конвенции предусматривали передачу спорного вопроса, решение которого дипломатическим путем натолкнулось на трудности, временной или постоянной согласительной комиссии.

Особое внимание согласительной процедуре уделялось в рамках Лиги Наций. 22 сентября 1922 г. Ассамблея Лиги приняла специальную резолюцию, определявшую возможный порядок образования международных согласительных комиссий, и рекомендовала государствам заключать договоры о согласительной процедуре.

³¹ Подробнее см.: *Пушмин Э. А.* Согласительная процедура — средство разрешения международных споров. Калининград, 1973.

³² См.: Там же. 34.

³³ См.: *Хайд Ч.* Указ. соч. Т. 4. С. 448—449.

Более подробно согласительная процедура была разработана в Общем акте о мирном разрешении международных споров, принятом Ассамблеей Лиги Наций 26 сентября 1928 г. В нем согласительной процедуре посвящено 16 статей гл. I, в которой определялись категории споров, рекомендованных к разрешению посредством согласительной процедуры, а также порядок образования и функционирования согласительных комиссий. В соответствии с Общим актом предусматривалась возможность образования постоянной или временной специальной согласительной комиссии, которое должно было произойти в течение шести месяцев после просьбы, обращенной одной из договаривающихся сторон к другой.

В пересмотренном виде Общий акт о мирном разрешении споров был подтвержден 28 апреля 1949 г. специальной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. Однако участниками Общего акта являются лишь несколько государств.

Современной межгосударственной практике известны договоры, предусматривающие создание в определенных случаях международных согласительных комиссий. Так, обращение к согласительной процедуре предусматривается Межамериканским договором о взаимной помощи 1947 г. Согласительные комиссии на основе его предписаний создавались в 1948—1949 гг. для урегулирования спора между Никарагуа и Коста-Рикой, в 1950 г. между Гаити и Доминиканской республикой, в 1957 г. между Никарагуа и Гондурасом. Специальная согласительная комиссия, созданная по соглашению между Францией и Марокко в 1956 г., урегулировала спор, возникший в связи с воздушным инцидентом. Различные варианты применения согласительной процедуры предусматривают общие международные договоры, например Венская конвенция 1975 г. о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1984 г., Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или международными организациями 1986 г. и др.

§ 6. Международная судебная процедура

Общие положения. Важным средством мирного разрешения международных споров является международная судебная процедура, применяемая международными судебными (МСО) и международными арбитражными органами (МАО). В совокупности они именуются международными судебными учреждениями (МСУ)³⁴. К их числу относятся Международный суд ООН,

³⁴ О целесообразности введения в научный оборот термина МСУ см.: Энтин М. Л. Международные судебные органы: организация, деятельность,

Суд европейских сообществ (Суд ЕС), Европейский суд по правам человека и др.

Международная судебная процедура обладает многочисленными достоинствами. Уже Гагская конвенция о мирном решении международных столкновений 1907 г. провозглашала: «В вопросах юридического свойства и преимущественно в вопросах толкования или применения международных договоров третейский суд признается договаривающимися Державами самым действенным и вместе с тем самым справедливым средством решения споров, не улаженных дипломатическим путем» (ст. 38). Исходя из аналогичной ситуации, Устав ООН предусматривает, что государства должны передавать свои споры юридического характера, как общее правило, в Международный суд ООН в соответствии с положениями его Статута (п. 3 ст. 36).

В интересах сбалансированного осмысления возможностей судебной процедуры служить эффективным средством разрешения международных споров необходимо учитывать органически присущие ей ограничения. МСУ не обладают полномочиями, позволяющими им по своей собственной инициативе принимать к рассмотрению международные споры.

Если не предусмотрено иное, к числу подсудных, как общее правило, относятся лишь споры юридического свойства.

В большинстве случаев судебной процедуре придается дополнительный характер: она применяется тогда, когда не удается достичь урегулирования иными мирными средствами, или по исчерпанию внутренних ресурсов. Так, согласно Гагской конвенции, Постоянная палата третейского суда призвана «облегчить возможность обращения без замедления к третейскому суду в случае международных споров, которые не могли быть улажены дипломатическим путем» (ст. 41). Идентичный подход воспринят многими другими международными договорами. Приверженность государств такому подходу подтверждается Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., предусматривающей создание беспрецедентно полного, комплексного и разветвленного механизма разрешения споров, возникающих в связи с ее толкованием и применением. В ней устанавливается, что спор передается на судебное или арбитражное разбирательство, «если он не был урегулирован путем применения» переговоров, консультаций, согласительной процедуры или любых иных мирных средств по выбору сторон (ст. 286).

Имеются и чисто практические ограничения. Когда споры поддаются урегулированию дипломатическими средствами, необходимость в судебной процедуре вроде бы отпадает. Когда же полю-

вклад в развитие международного права // Международные суды и международное право. М.: ИНИОН, 1986. С. 15; *Он же*. Международные судебные учреждения: Роль международных арбитражных и судебных органов в разрешении международных споров. М.: Междунар. отношения, 1984. С. 6.

бовное урегулирование труднодостижимо, то и обращение в судебные инстанции не всегда может помочь. В целом случаи обращения к услугам МСУ являются скорее исключением из правила, нежели правилом.

Лишь в Западной Европе, благодаря приверженности стран региона принципам господства права, сходности моделей их развития и развернувшимся между ними интеграционным процессам, МСУ превратились в неперемный атрибут повседневной жизни, действенный инструмент упрочения юридических основ экономического и социокультурного сближения, важный компонент институционно-правового обеспечения транснационального сотрудничества.

В глобальной системе современных международных отношений МСУ вплоть до настоящего времени играют намного менее существенную роль, нежели та, на которую они способны. Заложенный в них потенциал используется в незначительной степени. Теоретически, однако, он очень велик.

Большие потенциальные возможности международной судебной процедуры служить эффективным средством мирного разрешения международных споров с учетом отмеченных выше ограничений обуславливаются несколькими важнейшими чертами, выделяющими ее из разряда остальных средств мирного урегулирования.

МСУ призваны разрешать международные споры на основе права. Это означает, что при подготовке условий урегулирования они сравнивают фактическое поведение государств, их взаимные претензии и выдвигаемые притязания с эталоном, установленным международным сообществом. Тем самым выносимым ими решениям придается объективный характер.

Приоритет, отдаваемый норме права над остальными соображениями, нивелирует фактическое неравенство, существующее между тяжущимися сторонами. Более сильные державы лишаются возможности использовать преимущества своего господствующего положения. Реальное воплощение получает принцип формального равенства государств.

Отстаивая в ходе разбирательства законные интересы конкретного государства или группы государств, МСУ одновременно вносят вклад в защиту зафиксированных в праве совпадающих интересов всего мирового сообщества, укрепление международной законности и правопорядка.

Международные судебные решения имеют значение прецедента. Вынося постановление об условиях урегулирования конкретного дела, МСУ помогают формированию единого подхода государств к оценке должного поведения в отношении разрешения всех других споров, обладающих сходными характеристиками.

Реализуя свои полномочия по применению права, они усиливают юридическую определенность международных отношений, дают авторитетное толкование нормы права, уточняют ее содержание и задают общее направление ее дальнейшей эволюции.

Столь же весомые потенциальные последствия имеет такая отличительная черта международной судебной процедуры, как юридически обязательная сила решений, выносимых МСУ.

Международное право обязывает государства выполнять судебное решение добросовестно и в полном объеме. Следовательно, теоретически его вынесение кладет конец международному спору.

Поскольку большая часть международных споров связана с различной оценкой государствами своих взаимных прав и обязанностей, имеющих юридическое выражение, возможность обращения к международной судебной процедуре создает предпосылки для их окончательного урегулирования по мере возникновения. Точно так же она важна для пресечения конфликтов, чреватых последующей эскалацией и перерастанием споров в острые международные кризисы и вооруженные столкновения.

С включением МСУ в общую систему мирных средств разрешения международных споров вся эта система приобретает законченный, целостный характер. Провал переговоров или деятельности согласительных комиссий не влечет за собой паралич международных усилий или автоматическое «замораживание» спора. В целях его прекращения государства могут обратиться в дальнейшем к юридической процедуре.

При определенных обстоятельствах в лице МСУ участники международного общения получают к тому же весомую альтернативу непосредственному столкновению с государством-деликвентом, при котором исход дела предопределяется не тем, на чьей стороне право, а фактическим неравенством в военно-стратегической или экономической областях.

Но юридическая обязательность международных судебных решений объективно одинаково выгодна и крупной державе, и малому государству. При поддержке третьей, нейтральной стороны они получают возможность отстаивать свои признаваемые правом законные интересы и добиваться выполнения всеми участниками международного общения взятых ими на себя обязательств, избегая обвинений в диктате, насилии, дискриминации.

В организационно-правовом плане то, насколько полно и последовательно могут быть реализованы указанные достоинства и потенциальные возможности МСУ, зависит от признания за ними обязательной юрисдикции.

Суть обязательной юрисдикции состоит в согласии государств на передачу любых или некоторых категорий споров в МСУ по заявлению лишь одной из спорящих сторон.

В принципе юрисдикция МСУ факультативна: иными словами, для обращения к этому средству требуется специальное на то согласие спорящих сторон в каждом конкретном случае. Это достигается, как правило, заключением между ними специального соглашения, именуемого компромиссом. В нем определяются предмет спора, его участники, а иногда и порядок исполнения испрашиваемого судебного решения. Вместе с тем ничто не пре-

пятствует государствам в соответствии с учредительными актами МСУ заранее договориться о том, что возникающие между ними споры будут передаваться на судебное разбирательство по просьбе лишь одной из спорящих сторон без получения дополнительного согласия государства-ответчика в каждом конкретном случае. Так, согласно п. 2 ст. 36 Статута Международного суда ООН, государства могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения в отношении любого иного государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда обязательной по всем спорам юридического характера. Клаузула о признании обязательной юрисдикции МСУ в отношении споров, связанных с толкованием и применением содержащихся в них положений, может также включаться в многосторонние и двусторонние международные договоры.

Такие договоры обычно отдают предпочтение использованию дипломатических средств разрешения международных споров и предусматривают возможность обращения к судебной процедуре только тогда, когда не удастся достичь урегулирования иными средствами. Однако и это требование может опускаться. Весьма лаконичен, например, разд. 30 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г.: «Все разногласия, возникающие из толкования или применения настоящей Конвенции, передаются на рассмотрение Международного суда, за исключением случаев, когда стороны соглашаются разрешать их иным путем».

Потенциально обязательная юрисдикция повышает эффективность всей системы средств и механизмов разрешения международных споров и придает ей превентивное значение. С одной стороны, государства с большей ответственностью относятся к выполнению взятых на себя обязательств, с другой — стремясь не допустить обращения к судебной процедуре, они легче идут на взаимные уступки и компромиссы, добросовестнее используют дипломатические средства.

Обязательная юрисдикция делает международные отношения более стабильными, рациональными и предсказуемыми. Она ограничивает стремление государств превращать споры в оружие внешней политики, создает дополнительные гарантии против того, чтобы их «замораживали» на неопределенное время, указывает конкретные методы урегулирования.

Обязательная юрисдикция позволяет защищать и отстаивать национальные интересы законопослушными методами, не прибегая к силе и угрозе силой.

Наконец, она дает возможность государствам, сохраняя «честь мундира», идти на такие взаимные уступки, прикрываясь авторитетом судебного решения, на которые они вряд ли отважились бы в случае прямой дипломатической конфронтации.

Таким образом, обыденность обращения в МСУ может обеспечить как мирное разрешение споров, так и — через их урегулирование — защиту законных интересов государств-членов, пре-

сечение международных деликтов, контроль за исполнением международных обязательств, единообразное толкование всеми странами действующего международного права. Потенциально она способна внести большой реальный вклад в укрепление международного правопорядка, в том числе в нормализацию двусторонних и многосторонних связей, стабилизацию всего комплекса международных отношений, придание им большей стройности и предсказуемости, создание институционно-правового заслона против конъюнктурных односторонних акций государств, препятствующих международному сотрудничеству.

Вплоть до конца 80-х годов Советский Союз занимал сдержанную позицию в отношении обязательной юрисдикции МСУ. К части многосторонних международных соглашений, предусматривающих обязательную юрисдикцию, им была сделана оговорка о факультативном характере обращения к судебной процедуре. Однако с 1989 г. СССР постепенно начал отказываться от подобных оговорок.

Провозглашение Советским Союзом политики перестройки, переоценка внешнеполитических приоритетов и концепций, новое политическое мышление повлекли за собой пересмотр позиций в отношении МСУ. СССР высказался за признание всеми государствами, и в первую очередь постоянными членами Совета Безопасности ООН, обязательной юрисдикции Международного суда ООН «на взаимосогласованных условиях», за судебные гарантии соблюдения прав человека на международном уровне, создание новых МСУ, в частности международного трибунала по терроризму, активное использование потенциала, заложенного в международной судебной процедуре³⁵. Были предприняты попытки найти место МСУ в решении задач обеспечения всеобщей безопасности, утверждения примата права в мировой политике, институализации механизмов урегулирования споров экономического характера, пресечения преступлений терроризма и т. д.

Классификация. Одними из характерных особенностей развития международных отношений в 60–80-х годах явились количественный рост и диверсификация МСУ, усиление их активности и влияния. Возникли МСО, призванные способствовать региональной интеграции, увеличилось число международных административных трибуналов (АТ) по разрешению трудовых споров в рамках международных межправительственных организаций, международных судов по правам человека и других МСУ. С начала 80-х годов Комиссия международного права после 30-летнего перерыва вновь поставила вопрос о возможности создания международного уголовного суда по рассмотрению преступлений против мира и безопасности человечества. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. была предусмотрена

³⁵ См.: Горбачев М. С. Реальность и гарантии безопасного мира. М.: Политиздат, 1987; Он же. Выступление на 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. М.: Политиздат, 1988.

институализация Международного трибунала по морскому праву. Существенно расширились полномочия МСУ. Они взяли на вооружение концепции, позволяющие им оказывать все возрастающее влияние на динамику международных отношений и эволюцию международного права, включая концепции подразумеваемых полномочий, телеологического толкования и др. Получило развитие «судебное нормотворчество». В основных инициаторов международного судебного разбирательства превратились в ряде случаев частные лица и неправительственные организации.

В настоящее время диверсификация МСУ зашла настолько далеко, что вызывает потребность в систематизации приобретенных ими специфических черт. Важнейшими факторами, подлежащими учету при классификации МСУ, являются: 1) характер международных споров, принимаемых к рассмотрению по существу; 2) круг субъектов права, уполномоченных обращаться с запросом о толковании; 3) обязательность юрисдикции; 4) сфера действия; 5) объем компетенции; 6) влияние спорящих; 7) жесткость институализации; 8) свобода прилагать особые мнения.

В зависимости от характера споров, принимаемых к рассмотрению по существу, МСУ подразделяются на: МСУ по разрешению межгосударственных споров (Международный суд ООН и МАО); МСУ по разрешению как межгосударственных споров, так и дел, возбуждаемых национальными физическими и (или) юридическими лицами против государств и (или) органов международных организаций (судебные органы межгосударственных интеграционных объединений Западной Европы, Африки и Латинской Америки, суды по правам человека, Международный трибунал по морскому праву); МСУ по разрешению трудовых споров, возникающих в рамках международных организаций (АТ ООН, МОТ, МБРР, ЕС); МСУ по разрешению дел об ответственности физических лиц (уголовные суды, например Нюрнбергский и Токийский трибуналы); МСУ универсалистского типа, принимающие к рассмотрению по существу различные виды споров (например, Суд ЕС).

По кругу субъектов права, уполномоченных обращаться с запросом о толковании, различаются МСУ, обслуживающие только государства и международные органы и организации (например, МС ООН и Межамериканский суд по правам человека), и МСУ, тесно связанные с национальными судебными органами и выносящие консультативные заключения в преюдициальном порядке (например, Суд ЕС и Суд Бенлюкса).

С учетом того, как решается вопрос об обязательной юрисдикции, можно выделить МСУ, факультативная юрисдикция которых заменяется на обязательную по мере последующего добровольного признания последней государствами-членами в общем виде или по отдельным категориям споров в соответствии с их учредительными актами (Международный суд ООН и суды по правам человека), и МСУ, обязательная юрисдикция которых

закрепляется в качестве изначального условия их институализации (Суд ЕС).

В зависимости от сферы действия МСУ могут быть универсальными (Международный суд ООН), региональными или субрегиональными (например, Суд Восточной-Африканского сообщества), двусторонними (МАО).

По объему компетенции они делятся на органы общей компетенции (Международный суд ООН, суды интеграционных объединений) и МСУ по разрешению отдельных категорий споров (трудовых, о правах человека, о толковании и применении норм международного морского права и т. д.).

По степени участия спорящих сторон в формировании МСУ и регламентации их деятельности особое положение занимают третейские суды, создаваемые каждый раз заново заинтересованными государствами. В случае обращения к арбитражу государства обладают большим уровнем свободы. Они определяют не только состав суда, но и порядок судопроизводства, компетенцию, применимое право и т. д. Вместе с тем они лишаются многих преимуществ, предоставляемых организационно устоявшимися учреждениями с определенным набором традиций и опытом деятельности.

Различаются также временные (в основном арбитражные), полупостоянные, т. е. имеющие стабильный состав, но собирающиеся только для рассмотрения каждого конкретного дела (суды по правам человека), и постоянные МСУ (Международный суд ООН, Суд ЕС и др.).

Наконец, характер функционирования МСУ во многом зависит от того, выносятся ли на всеобщее обозрение или нет разногласия между членами судебного присутствия относительно мотивировочной и (или) постановляющей частей решения. В этом плане большой спецификой отличается Суд ЕС, внутренняя жизнь которого остается наглухо закрытой для внешнего наблюдателя. Остальные МСУ, как правило, позволяют судьям выступать с отдельными и особыми мнениями (мнениями о несогласии).

Наличие тех или иных черт, указанных в классификации, обуславливает потенциальные возможности МСУ. То, насколько они будут реализованы, зависит от уровня политического, экономического и социокультурного развития государств-учредителей и общего состояния отношений между ними, в частности от интенсивности экономического сотрудничества, отлаженности политического взаимодействия и социокультурной общности, а также от степени правовой регламентации соответствующих областей международных отношений.

Международный суд ООН — наиболее известный и влиятельный из ныне действующих МСУ. Его решения и консультативные заключения оказывают существенное воздействие на развитие международных отношений и эволюцию международного права. Влияние и авторитет Международного суда ООН предо-

пределяются всеобщим характером той системы международных отношений, в рамках которой он функционирует, и тем фактом, что он является главным судебным органом всемирной организации безопасности.

Международный суд стал преемником и слегка измененной копией Постоянной палаты международного правосудия³⁶.

Компетенция, юридическая сила выносимых решений, порядок организации и деятельности Международного суда ООН определяются Уставом ООН, его Статутом, являющимся неотъемлемой частью Устава, и международными актами, принятыми самим Судом в их развитие, — Регламентом 1978 г. и Резолюцией, касающейся внутреннего производства по судебным делам, 1976 г.

Международный суд — это коллегия независимых судей высоких профессиональных и нравственных качеств в количестве 15 человек, избираемых Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН и представляющих главнейшие формы цивилизации и основные правовые системы мира. По традиции в его состав неизменно входят граждане государств, имеющих статус постоянных членов Совета Безопасности ООН. Он принимает к рассмотрению только межгосударственные споры. Все остальные международные споры находятся вне его компетенции. По просьбе международных органов и организаций, специально уполномоченных Генеральной Ассамблеей ООН, он выносит консультативные заключения по правовым вопросам. В принципе этим его уставная юрисдикция исчерпывается. Однако на практике она несколько шире. Суд с определенными ограничениями может осуществлять косвенный контроль за законностью решений международных организаций, выступать в роли апелляционной инстанции и выносить заключения о пересмотре решений АТ ООН.

В Статуте Международного суда заложены несколько вариантов признания за ним обязательной юрисдикции (ст. 36). По состоянию на 31 июля 1987 г. с соответствующими заявлениями выступило 46 государств. Часть из них сделала оговорки. 57 государств являются участниками двусторонних международных соглашений, содержащих положение об обязательной юрис-

³⁶ Постоянная палата комплектовалась Лигой Наций. За время ее существования (с января 1922 по февраль 1940 г.) на ее рассмотрение было передано 79, а за исключением 12 прекращенных и двух просьб об интерпретации — 65 дел. Из них 49 (37) были возбуждены заинтересованными странами и 30 (28) — по запросу Совета Лиги Наций. Палата добросовестно обслуживала правовой порядок, сложившийся на основе Берсальской системы, но ни выйти за его пределы, ни компенсировать слабости и недостатки Лиги Наций она не могла. К 1939 г. в силу специальных заявлений, многосторонних и двусторонних соглашений обязательную юрисдикцию Палаты признавали 65 государств. Ни до вступления в Лигу Наций, ни после СССР к Протоколу о подписании Статута Палаты не присоединялся. Об организации и деятельности Палаты подробно см.: *Полянский Н. Н.* Международный суд. М.: ИГПАН СССР, 1951; *Хадсон М. О.* Международные споры в прошлом и будущем. М., Изд-во иностр. лит., 1947.

дикции. К числу таких соглашений относятся мирные договоры, договоры о дружбе и сотрудничестве, о совместной эксплуатации природных ресурсов, о разграничении морских пространств, консульские и др. Клаузулу об обязательной юрисдикции Международного суда ООН содержит также многочисленная группа многосторонних, и прежде всего универсальных, международных соглашений³⁷. Таким образом, обязательная юрисдикция Суда в договорном плане признается государствами либо в целом по спорам правового характера, либо с оговорками, либо по отдельным категориям споров, либо в четко очерченных областях международных отношений.

Однако предоставляемые ею возможности используются ими очень редко. Несколько чаще они обращаются к такой форме передачи споров на разрешение Международного суда, как заключение предварительного компромисса. В 80-х годах этот путь избрали следующие пары государств: Тунис и Ливия, Канада и США, Ливия и Мальта, Буркина Фасо и Мали, Сальвадор и Гондурас. На основании предварительно заключенного компромисса были переданы на рассмотрение Суда споры о делимитации континентального шельфа, разграничении морских пространств и сухопутной территории.

В деятельности Международного суда четко прослеживаются два периода. Первый заканчивается в 1966 г.— году, ставшем для Суда во многом переломным. Отказавшись по чисто формальным основаниям продолжить разбирательство дела, возбужденного против ЮАР, он противопоставил себя антиколониалистским государствам. Это имело для него тяжелые последствия. Резкое падение престижа. К его услугам перестали обращаться³⁸. Второй период продолжается вплоть до настоящего времени. В практику Международного суда вносятся существенные коррективы. Он содействует разработке демократичных и перспективных концепций международного права, требует неукоснительного соблюдения международных обязательств от любых государств, оказавшихся в роли ответчика, будь то Иран, Франция или США. Расширяется круг государств, обращающихся к нему в поисках урегулирования. Судопроизводство становится проще и дешевле, суд — доступнее. Его международное влияние постепенно нарастает.

Благодаря тому что государства неоднократно вовлекали Международный суд в процесс урегулирования острых международных конфликтов, его роль на международной арене усилилась. Он дал авторитетный ответ на вопрос о юридической силе конкретных резолюций главных органов ООН и порождаемых ими юридических последствиях, вынудил Францию отказаться от

³⁷ *Annuaire de la Cour Internationale de Justice, 1986–1987. La Haye, 1987.* P. 62–116.

³⁸ Обзор решений, вынесенных Международным судом в 50-х и 60-х годах, см.: Крылов С. Б. *Международный суд ООН.* М.: Госюриздат, 1958; Кожевников Ф. И., Шармазанашвили Г. В. *Международный суд ООН.* М.: Междунар. отношения, 1971.

испытаний ядерного оружия в атмосфере, способствовал освобождению насильственно удерживаемых Ираном американских дипломатов, оказал серьезную помощь Республике Никарагуа, отстаивавшей свое право на независимость и самоопределение без вмешательства извне³⁹.

В 70-х и начале 80-х годов на ряде сессий Генеральной Ассамблеи ООН дебатировался вопрос об усилении роли и влияния Международного суда. Этой цели пытались добиться путем расширения его компетенции и введения обязательной юрисдикции. На рубеже 70-х годов с подобной инициативой выступили западные, а на рубеже 80-х годов — развивающиеся страны. Однако она не получила поддержки. Принятая Генеральной Ассамблеей в 1982 г. Манильская декларация о мирном разрешении международных споров ограничилась тем, что вновь обратила внимание государств-членов «на возможности, предоставляемые Международным судом для урегулирования споров юридического характера», и напомнила, что такие споры должны, как правило, передаваться сторонами в Международный суд в соответствии с положениями его Статута.

Суд европейских сообществ имеет гораздо меньшую пространственную сферу деятельности. Его непосредственное влияние ограничивается региональными рамками. Но в этих рамках он добился весомых результатов, превратившись в одну из реальных ветвей власти ЕС, «мотор» западноевропейской интеграции, создателя и гаранта права сообществ. По объему, интенсивности и реальной отдаче от своей деятельности он не имеет себе равных.

Суд является одним из главных органов ЕС. Его юрисдикция носит обязательный характер. Признание обязательной юрисдикции отнесено к числу неперемennых условий членства в ЕС. Он учрежден на основе договоров о создании Европейского объединения угля и стали (Договор о ЕОУС) от 18 апреля 1951 г., Европейского экономического сообщества (Договор о ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Договор о Евратоме) от 25 марта 1957 г. К каждому из них приложен Статут Суда. В этих документах определяется его компетенция, порядок формирования и функционирования. Они несколько уточняются Договором о слиянии 1967 г. и Единым европейским актом 1986 г. Процедура судопроизводства детализирована в регламенте, составленном Судом и утвержденном Советом ЕС. Систему нормативных актов, касающихся внутренней организации и деятельности Суда, дополняют инструкции, адресуемые им своему секретарю.

В состав Суда ЕС входят 13 судей и шесть генеральных адвокатов. Они избираются на шесть лет, могут быть переизбраны и

³⁹ Обзор решений, вынесенных Международным судом в 70-х и начале 80-х годов, см.: *Энтин М. Л.* Международные судебные учреждения...

на практике неоднократно переизбирались. Подбор кандидатов на замещение должностей судей и генеральных адвокатов осуществляют государства-члены. Назначения производятся по согласованию между правительствами. Формально не требуется, чтобы все государства-члены были представлены в Суде и чтобы кандидаты состояли в гражданстве соответствующих государств. Однако на практике представительство всех государств-членов их гражданами тщательно соблюдается, а четыре места генеральных адвокатов резервируются за крупнейшими державами сообществ — Великобританией, Италией, Францией и ФРГ.

Суд избирает своего председателя и первого генерального адвоката. Дела, передаваемые на рассмотрение Суда, заслушиваются и разрешаются им в полном составе или одной из образованных им шести камер. Решение, принятое одной из камер, считается вынесенным самим Судом.

В большинстве случаев дела возбуждаются в Суде письменным заявлением на имя секретаря. Суд немедленно сообщает заявление всем заинтересованным сторонам и лицам и извещает о нем членов и органы ЕС. Председатель Суда назначает судью-докладчика по каждому конкретному делу. Одновременно первый генеральный адвокат поручает вести дело одному из своих коллег или берется за него сам. Стороны выступают в Суде ЕС через представителей.

Судопроизводство состоит из двух стадий — письменной и устной. Письменное судопроизводство заключается в обмене состязательными бумагами. За ним может последовать подготовительное расследование. Итог устному судопроизводству подводит речь генерального адвоката, выступающего с мотивированным заключением. Генеральный адвокат разбирает фактологические и юридические аспекты дела и предлагает судебному присутствию проект решения.

Дело обсуждается на закрытых заседаниях. На них согласовывается окончательный текст решений, подготавливаемый судьей-докладчиком. К участию в закрытых заседаниях не допускаются ни генеральный адвокат, ни секретари по юридическим вопросам, ни переводчики.

Вне зависимости от того, принимается ли оно единогласно или большинством голосов, решение считается выражением единого мнения всего Суда. Результаты голосования не раскрываются, вся информация о внутреннем судопроизводстве сохраняется в полной тайне. Публикация особых или отдельных мнений и заявлений не допускается.

Решение Суда ЕС оглашается в открытом заседании. Оно приобретает обязательную силу с момента вынесения: оно окончательно и обжалованию не подлежит. Национальные судебные органы не вправе ни менять его, ни вносить в него дополнения.

Исполнение решений, вынесенных против государств-членов и органов ЕС, поручается им самим. Исполнение решений, налагающих денежные обязательства на национальные физические и

юридические лица, обеспечивается национальными судебными органами соответствующего государства.

Суду ЕС доверены многообразные функции. К важнейшим из них относятся разрешение межгосударственных споров, контроль за законностью деятельности органов ЕС и государств-членов, обеспечение строгого выполнения права сообществ, содействие единообразному толкованию его норм на территории государств-членов, защита частных интересов национальных физических и юридических лиц и др.

Доступ в Суд ЕС открыт для всех субъектов права сообществ. В зависимости от характера возбуждаемого дела истцами в Суде могут выступать органы ЕС, государства-члены, их физические и юридические лица. С просьбой о разъяснении спорных вопросов толкования права сообществ в преюдициальном порядке к нему уполномочены обращаться национальные судебные органы. Миссия Суда не ограничивается правоприменительной деятельностью. Обосновываемые им выводы имеют юридическое значение для ЕС в целом. Так, решения об аннулировании актов ЕС равносильны их отмене. Решения о недействительности актов сообществ, выносимые в преюдициальном порядке, фактически влекут за собой примерно те же правовые последствия. Решения о толковании нормы права сообществ служат прецедентом, которым обязаны руководствоваться все национальные судебные органы.

Государства-члены наделили Суд широкой и разносторонней компетенцией. Они предусмотрели такую процедуру судопроизводства, которая должна была превратить его в монолитный орган. Тем самым они создали потенциальные возможности возникновения высокоэффективного учреждения. Все эти возможности Суд ЕС реализовал в максимальной степени. В своей деятельности он сумел опереться на негласную поддержку государств-членов. Он привлек на свою сторону национальные судебные инстанции, практикующих юристов и юридическую общественность региона. Суд ЕС завоевал доверие предпринимательских кругов и рядовых граждан. Субъекты права сообществ стали все чаще обращаться к его услугам, в том числе по самым животрепещущим вопросам эволюции «Общего рынка», и помогли ему занять столь весомое место в институциональной системе ЕС, сыграть решающую роль в становлении права сообществ⁴⁰.

Суд внес крупный вклад в укрепление позиций и усиление самостоятельности органов ЕС. Его практика имела большое значение для расширительного толкования компетенции этих органов в ущерб праву государств-членов предпринимать односторонние действия в обход ЕС. В своих решениях Суд активно исполь-

⁴⁰ Сопоставительные данные о деятельности Суда ЕС за период по 1989 г. см.: XXII rapport sur l'activité des Communautés européennes. Bruxelles, 1989.

зовал концепцию «подразумеваемых полномочий», «европейской солидарности», «последствий передачи компетенции», «телеологического толкования» и др. На их основе он сформулировал общее правило, согласно которому органы ЕС пользуются такими полномочиями, которые могут потребоваться для реализации поставленных перед ними задач, даже если это специально не оговаривается в договорах о создании ЕС.

Суд оказал определяющее влияние на формирование основных черт и особенностей права сообществ. Он установил порядок действия права сообществ на территории государств-членов и его включения в национальные правовые системы.

В целом практика Суда ЕС противостояла действию центробежных сил, препятствующих все углубляющейся экономической, политической, правовой и социальной интеграции государств-членов⁴¹.

Европейский суд по правам человека играет все более заметную роль в институционной системе, правовом развитии и политической жизни региона, превратившись в действенный инструмент взаимного опосредованного контроля государств-членов Совета Европы за выравниванием уровней правовой и социальной защищенности личности, в международный орган, существенно дополняющий национальные структуры обеспечения прав человека и основных свобод⁴².

Европейский суд был учрежден в 1959 г. на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Он состоит из 23 членов по числу государств-членов Совета Европы. Судьи обладают несовпадающим гражданством. Они избираются Парламентской ассамблеей сроком на девять лет из списка, представляемого национальными правительствами, и могут переизбираться (ст. 38—40).

В компетенцию Суда входят разрешение споров, связанных с толкованием и применением Конвенции 1950 г., и подготовка консультативных заключений. За одним исключением все государства-члены признали за ним обязательную юрисдикцию и право рассматривать индивидуальные петиции⁴³.

Европейский суд выносит обязательные решения, подлежащие исполнению тем государством или государствами, против ко-

⁴¹ Анализ практики и результатов деятельности Суда ЕС см.: *Энтин М. Л.* Суд европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М.: Междунар. отношения, 1987. Избранную библиографию по теме см.: *Documentation européenne: La Cour de Justice de la Communauté européenne.* Luxembourg, 1989.

⁴² По состоянию на 1989 г. в СССР специальных аналитических работ о деятельности Европейского суда не издавалось. Из зарубежных работ см.: *Protecting human rights: The european dimension.* Köln, 1988; *Fawcett J. E. S.* The application of the European Convention of Human Rights. Oxford, 1987. Избранную библиографию см.: *Berger V.* *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.* P., 1984. P. XXVII—XXXII.

⁴³ *Stock-taking on the European Convention on Human Rights. Supplement.* 1987. Strasbourg, 1988. P. VI.

торых они направлены. В решениях определяется, имело ли место нарушение конвенции со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями.

Отдельные граждане и неправительственные организации пока не имеют прямого доступа в Европейский суд. Сначала петиции рассматриваются Европейской комиссией по правам человека. Она выясняет, удовлетворяют ли они формальным требованиям, и выносит заключение относительно того, принимать их к рассмотрению по существу или нет. В задачи комиссии входит достижение полюбовного урегулирования (ст. 28). Если достичь урегулирования не удастся, комиссия подготавливает доклад, в котором выражает свое мнение относительно того, была ли нарушена конвенция. Затем дело передается в Комитет министров. В течение трех месяцев оно может быть переадресовано в Европейский суд. С инициативой обращения в Суд уполномочены выступать только комиссия и государства-члены (ст. 48).

Для рассмотрения каждого нового дела Европейский суд образует специальную камеру в составе семи членов.

Изначально состязательный процесс в Европейском суде носил деформированный характер. Согласно ст. 44 Европейской конвенции, только комиссии и государствам-членам через своих представителей было разрешено выступать перед Судом. Последний постарался изменить это положение и в начале 80-х годов фактически уравнивал в правах индивида и государство. Он предоставил индивиду возможность независимого представительства, т. е. фактически прямого участия в разбирательстве.

В количественном отношении результаты деятельности Европейского суда не слишком внушительны. По состоянию на 1 января 1988 г. на его рассмотрение было передано 144 дела. Вместе с тем даже статистические данные указывают на активизацию Суда в 80-х годах, быстрый рост его авторитета и популярности. Первое время после своего создания он бездействовал. У него не было даже своего секретариата. С 1966 по 1976 г. на его разбирательство выносилось ежегодно в среднем по два дела. Затем объем работы начал постепенно возрастать. В 1986 г. на рассмотрение Суда поступило 25, в 1987 г.— 21 дело⁴⁴.

Одновременно изменились качественные характеристики правоприменительной деятельности. В годы становления круг проблем, по которым Суд получил возможность высказаться, оставался ограниченным. Это были вопросы, связанные с нарушением права на должное отправление правосудия или необоснованным ущемлением свободы. В 80-х годах он серьезно расширился. В поле зрения Суда оказались самые разнообразные нарушения прав человека, затрагивающие социальные, политические и даже экономические процессы, протекающие в странах-членах.

⁴⁴ Ibid. P. 94—98.

Европейский суд превратился в юридическую инстанцию, оказывающую постоянное давление на аппарат управления и законодательные органы государств региона, вынуждающую их в своей повседневной практике более последовательно и добросовестно относиться к соблюдению прав человека и основных свобод, воспринимать новейшие тенденции, дающие о себе знать в этой области.

Новые МСУ. В деятельности рассмотренных МСО были опробованы различные, в том числе новейшие и наиболее перспективные, решения, касающиеся порядка использования, форм организации и характера регламентации международной судебной процедуры. Многие из них изначально восприняты Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., предусматривающей институализацию Международного трибунала по морскому праву и Камеры по спорам, касающимся морского дна, Международного трибунала по морскому праву (разд. 5 ч. XI, ч. XV и прил. VI к конвенции).

Трибунал и Камера — одно из неотъемлемых слагаемых гибкого многоступенчатого механизма мирного разрешения отдельных категорий международных споров, связанных с толкованием и применением конвенции, механизма, включающего и другие обязательные процедуры. Трибунал и Камера принимают к рассмотрению споры, которые не удалось урегулировать иными средствами и которые не подлежат передаче в какое-либо иное МСУ, заранее согласованное государствами-участниками конвенции (ст. 282 и 286). Камера обладает обязательной юрисдикцией, в безусловной форме закрепляемой конвенцией. На рассмотрение Трибунала споры могут передаваться по просьбе лишь одной из спорящих сторон только тогда, когда все соответствующие государства признали за ним обязательную юрисдикцию (ст. 287). Из юрисдикции Трибунала, как и любого другого МСУ, предусмотренной конвенцией, государства-участники могут сделать изъятия в отношении споров, затрагивающих осуществление их дискреционных прав или полномочий в зонах их юрисдикции (п. 1 ст. 297) и (или) касающихся делимитации морских пространств, военно-морской деятельности и обстоятельств, подлежащих рассмотрению Советом Безопасности ООН (п. 1 ст. 298).

В зависимости от характера дела доступ в Трибунал и Камеру открыт как для государств-участников, так и для Международного органа по морскому дну и его Предприятия, а также государственных предприятий, физических и юридических лиц, за которых поручилось государство-участник. В частности, Камера выносит решения по спорам между государствами в отношении толкования и применения положений конвенции, регулирующих порядок разработки ресурсов морского дна; по спорам между государствами и Органом в отношении действий или бездействия одной из сторон в споре, рассматриваемых в качестве противоправных или в качестве злоупотребления компетенцией; по спорам между Органом или Предприятием и государствами, государственными предприятиями, юридическими или физически-

ми лицами в отношении толкования или применения определенного контракта или в отношении действий или бездействия одной из его сторон; по спорам между Органом и государствами, государственными предприятиями, юридическими или физическими лицами в случаях, когда Орган несет ответственность за ущерб (ст. 187).

Трибунал приступает к рассмотрению дела по существу после того, как установит, что обращение к нему не является «злоупотреблением судебной процедурой», если дела данной категории могли быть изъяты из его юрисдикции (ст. 294), и констатирует, что стороны исчерпали «местные средства правовой защиты», когда этого требует международное право (ст. 295).

Судебные решения являются окончательными и выполняются всеми сторонами в споре (ст. 296). Помимо этого, исполнение решений, выносимых Камерой, обеспечивается на территории стран-участниц в том же порядке, что и исполнение решений или распоряжений высших национальных судебных органов (ст. 39 прил. VI).

В остальном положения конвенции, касающиеся компетенции, применимого права, порядка комплектования и функционирования Трибунала и Камеры, более традиционны. Согласно Статуту, Трибунал представляет собой коллегию независимых судей в составе 21 члена, избираемых государствами-участниками конвенции на девятилетний срок с правом переизбрания из списка, в который каждый участник вносит по две кандидатуры. Судьи обладают несовпадающим гражданством, являются признанными специалистами в области морского права и представляют основные правовые системы мира. Они не могут исполнять какие-либо политические или административные обязанности и поддерживать материальные или иные связи с предприятиями, заинтересованными в разработке морского дна. В составе Трибунала должно быть не менее трех членов от каждой географической группы, установленной Генеральной Ассамблеей ООН.

Судебное присутствие образует кворум из 11 членов Трибунала. Для разбирательства конкретных категорий споров создаются камеры, состоящие по меньшей мере из трех судей, и для разрешения споров в порядке упрощенного судопроизводства — камера в составе пяти членов.

Камера по спорам, касающимся морского дна, состоит из 11 судей, избираемых большинством членов Трибунала из их числа на три года с правом повторного избрания. В свою очередь, по просьбе спорящих сторон Камера по спорам, касающимся морского дна, образуется в составе трех своих членов для рассмотрения конкретного дела. Порядок ее комплектования близок формированию МАО. Единственное отличие состоит в том, что в ее состав нельзя назначать судей, состоящих в гражданстве спорящих сторон (ст. 36 прил. VI к конвенции).

Международный арбитраж послужил предтечей всех остальных МСУ. Он был знаком древним цивилизациям, активно при-

менялся средневековой Европой. В современных формах он получает развитие и универсальное договорно-правовое закрепление на рубеже XIX и XX столетий и полностью сохраняет свое значение в настоящее время. Предоставляя государствам относительно большую свободу, МАО в некоторых случаях оказываются для них более приемлемыми, нежели постоянные МСУ. Они придают дополнительную гибкость комплексным механизмам мирного разрешения международных споров, расширяют палитру обязательных процедур урегулирования и служат своего рода альтернативой обращения в МСУ.

Вот как регулируется, например, порядок обращения к судебной процедуре, предусматривающий возможность выбора между Международным судом ООН и арбитражем, Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. В случае возникновения споров о действительности международных договоров государства-участники добиваются урегулирования с помощью средств, указанных в ст. 33 Устава ООН. Если в течение 12 месяцев не удастся достичь никакого решения, любая из сторон в споре о применении или толковании статей об императивной норме международного права «может передать его, путем письменного заявления, на решение Международного суда, если только стороны не договорятся с общего согласия передать этот спор на арбитраж» (ст. 66).

Согласно юрисдикционным клаузулам многосторонних международных соглашений о сотрудничестве в борьбе с терроризмом, международный спор передается на рассмотрение Международного суда, только если государства не воспользовались имеющейся в их распоряжении возможностью прибегнуть к услугам МАО, специально создаваемого ими для урегулирования данного конкретного спора. В частности, п. 2 ст. 12 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., а равно п. 1 ст. 14 Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и п. 1 ст. 13 Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. устанавливают: «Любой спор между двумя или более Договаривающимися государствами, касающийся толкования или применения настоящей Конвенции, который не может быть урегулирован путем переговоров, по просьбе одной из них будет передаваться на арбитраж. Если в течение шести месяцев со дня просьбы об арбитраже Стороны не в состоянии прийти к соглашению по вопросу об организации арбитража, по просьбе любой из этих Сторон спор может быть передан в Международный суд в соответствии со Статутом Суда».

Передачу споров на разрешение в порядке арбитражной процедуры предусматривают Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., уставные документы Международной организации мор-

ской спутниковой связи, соглашения о воздушном сообщении, технической помощи, гарантиях инвестиций, экономическом сотрудничестве, штаб-квартирах международных организаций и многие другие многосторонние и двусторонние международные договоры.

В общем виде порядок формирования МАО и сама арбитражная процедура подробно регламентированы Гаагской конвенцией о мирном разрешении международных столкновений 1907 г. и двумя международными актами, рекомендованными государствам Генеральной Ассамблеей ООН: пересмотренным Общим актом о мирном разрешении международных споров 1949 г. и Образцовыми правилами арбитражного процесса 1958 г. На региональном уровне эти вопросы особенно детально регулируются Американским договором о мирном разрешении споров 1948 г. (Боготинским пактом), Протоколом ОАЕ о составе и функциях Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу 1964 г. и некоторыми другими.

Как общее правило, МАО формируются из нечетного числа членов, например трех или пяти. В их состав включаются лица, назначаемые по отдельности спорящими государствами, и нейтральные члены. Последние избираются либо самими спорящими государствами, либо уже назначенными судьями, либо третьей, нейтральной стороной — например, председателем Международного суда, председателем Международного трибунала по морскому праву и т. п.

Дабы облегчить обращение к арбитражной процедуре, Гаагская конвенция 1907 г. предложила государствам составить регулярно обновляемый список лиц, из которых по мере необходимости они могли бы формировать МАО. Так возникла Постоянная палата третейского суда. Организационно она состоит из бюро и административного совета, включающего министра иностранных дел Нидерландов и аккредитованных в Гааге дипломатических представителей стран-участниц конвенции. Первоначально МАО, укомплектованные лицами, фигурировавшими в списке, создавались сравнительно часто. Однако с начала 30-х годов Палата практически бездействует. В 1962 г., с тем чтобы вдохнуть в нее новую жизнь, бюро Палаты приняло Регламент арбитража и примирения для рассмотрения споров между государством, с одной стороны, и физическими или юридическими лицами иной национальной принадлежности — с другой.

Согласно Образцовым правилам 1958 г., международные споры могут передаваться на арбитраж по просьбе лишь одной из спорящих сторон. Однако это положение действующим международным правом воспринято не было. Обязательный арбитраж получил договорное распространение только применительно к четко очерченным, причем чаще всего узкоспециализированным, областям многосторонних и двусторонних отношений, отличающихся высоким уровнем правовой регламентации.

Большое значение обязательному арбитражу придает Конвен-

дия ООН по морскому праву 1982 г. Согласно ст. 287, при подписании, ратификации конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого государство-участник может посредством письменного заявления выбрать одну из следующих обязательных процедур: Международный суд, Международный трибунал по морскому праву, арбитраж и специальный арбитраж. Государство, не сделавшее выбора, считается согласившимся на арбитраж. Точно так же, если стороны в споре о толковании или применении конвенции не смогли урегулировать его иными средствами и сделали несовпадающий выбор, компетенцией в отношении данного спора обладает только арбитраж.

Для рассмотрения каждого конкретного спора создается МАО из пяти членов во главе с председателем. Они избираются предпочтительно из списка, который ведется Генеральным секретарем ООН и для составления которого страны-участницы конвенции выдвигают по четыре кандидата. Каждая из сторон в споре называет одного судью. Остальные трое назначаются по соглашению. Сторона, против которой возбуждено разбирательство, не может блокировать создание арбитража, поскольку в отсутствие соглашения о назначениях они производятся каким-либо лицом или третьим государством по выбору сторон или председателем Международного трибунала по морскому праву (ст. 3 прил. VII к конвенции).

Помимо обычного арбитража Конвенцией 1982 г. предусматривается специальный арбитраж. Соответствующие МАО создаются для разрешения конкретных споров, касающихся рыболовства, защиты и сохранения морской среды, судоходства и морских научных исследований. В их состав включаются эксперты или признанные специалисты по отдельным проблемам. Они выбираются предпочтительно из списков, ведущихся компетентными международными организациями: ФАО, ЮНЕП, МОК, ЮНЕСКО и Международной морской организацией (ст. 2 прил. VIII к конвенции).

Примерно ту же роль, что и по Конвенции 1982 г., отводят обязательному арбитражу многочисленные неформальные проекты институализации специализированных механизмов мирного разрешения международных споров применительно к отдельным бурно развивающимся сферам международных отношений, и в частности к исследованию и использованию космического пространства⁴⁵.

Содержательный анализ международных судебных решений приводится в других разделах курса.

⁴⁵ См. диссертационные исследования Г. Г. Шинкарецькой, Е. С. Молодцовой и др.

§ 7. Механизм международных организаций

Одна из особенностей современного международного права состоит в том, что уставы многих международных организаций предусматривают специальные процедуры мирного разрешения споров между государствами с помощью их институциональных механизмов.

Важными полномочиями по мирному разрешению международных споров обладает ООН. Согласно п. 1 ст. 1 своего Устава, Организация Объединенных Наций призвана «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира». Осуществление этих целей возлагается на Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею ООН. Их полномочия по мирному разрешению споров закреплены в гл. VI Устава ООН.

Согласно п. 2 ст. 33, Совет Безопасности может потребовать от сторон спора прибегнуть для его разрешения к средствам, указанным в п. 1 ст. 33. В этом случае Совет не рассматривает спор, а только указывает сторонам на необходимость его разрешения мирными средствами.

Согласно ст. 34, Совет Безопасности уполномочен расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может вызвать спор, для того чтобы определить, «не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Ст. 36 предоставляет Совету Безопасности право рекомендовать сторонам спора надлежащую процедуру или методы его разрешения, а ст. 37 устанавливает, что государства — стороны спора, не разрешившие его при помощи мирных средств, указанных в ст. 33, передают спор на рассмотрение Совета Безопасности (п. 1 ст. 37) и право Совета решать, если он найдет, что продолжение данного спора могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, «действовать ли ему на основании статьи 36 или рекомендовать такие условия разрешения спора, какие он найдет подходящими» (п. 2 ст. 37). Совет Безопасности также имеет право давать рекомендации сторонам любого спора по их просьбе (ст. 38).

Устав ООН определяет круг органов, которые могут ставить вопрос о рассмотрении спора Советом Безопасности. Это сам Совет (ст. 34 и 38), Генеральная Ассамблея (п. 3 ст. 11), Генеральный Секретарь ООН (ст. 99). Кроме того, право представлять спор на рассмотрение Совета Безопасности имеет любое государство (ст. 35).

Генеральная Ассамблея ООН также может способствовать мирному разрешению международных споров. Ее компетенция по этому вопросу закреплена в ст. 11, 12, 34 Устава. Ст. 11 закрепляет право Генеральной Ассамблеи рассматривать любые споры, доведенные до ее сведения членом ООН или при определенных условиях государством-нечленом, и давать рекомендации

по их разрешению. Она может рассматривать и споры, находящиеся на рассмотрении Совета, но в этом случае она может давать по ним рекомендации только по просьбе Совета Безопасности (п. 1 ст. 12). Передавать спор на рассмотрение Генеральной Ассамблеи может также Совет Безопасности (п. 2 ст. 11 Устава).

Уставы других международных организаций, в частности специализированных учреждений ООН, также пронизаны идеей мирного урегулирования споров. Статьи учредительных актов некоторых из них, например МОТ и ИКАО, предусматривают особые процедуры мирного урегулирования применительно к специфике каждой организации. Так, в соответствии со ст. 24—34 Устава МОТ ее Административный совет в случае несоблюдения каким-либо государством-членом Устава или конвенций МОТ обязан вступить в контакт с правительством государства-правонарушителя и при необходимости создать комиссию по обследованию с целью выработки рекомендаций относительно тех мер, которые следовало бы предпринять для урегулирования спора. Если рекомендации непринемлемы для какого-либо заинтересованного государства, ему следует сообщить о своем желании передать спор в **Международный суд**.

Аналогичная процедура предусмотрена гл. XVIII Устава ИКАО. В более общей форме о мирном разрешении споров говорится в уставах ЮНЕСКО (ст. XIV), ВОЗ (ст. 75), ФАО (ст. XVII), МАГАТЭ (ст. XVII), МОЗ (ст. 27), ВПС (ст. 32), ВМО (ст. 29), ИМКО (ст. 55—56), МВФ (ст. XVIII), МБРР (ст. IX) и т. д. Но все они предусматривают необходимость урегулирования споров с помощью мирной процедуры.

Компетенцией мирного разрешения международных споров обладают также региональные международные организации, что предусмотрено гл. VIII Устава ООН. Согласно ст. 52 Устава ООН, члены таких организаций должны применить все свои усилия для достижения мирного разрешения местных споров с помощью региональных организаций до передачи их в Совет Безопасности.

Весьма эффективную деятельность по мирному разрешению споров осуществляет Организация африканского единства, в рамках которой учреждена специальная комиссия по посредничеству и арбитражу. Ярким примером тому может служить заключение Чадом и Ливией Соглашения о прекращении огня от 11 сентября 1987 г., достигнутое с помощью этого органа, и переход этих двух государств к мирному урегулированию в рамках специального комитета ОАЕ, созданного для данного конкретного спора.

В последнее время все большее значение приобретает разрешение споров в рамках международных организаций с использованием процедуры их органов. Так, в рамках организаций все шире применяются в этих целях обязательные консультации. Например, в ст. III Устава СЭВ закреплено положение о том, что Совет организует в рамках своих органов консультации между государствами-членами, а практика этой организации показывает, что консультации применяются и для разрешения споров.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

§ 1. Общая характеристика международно-правовой ответственности

Проблема ответственности в международном праве непосредственно связана с функционированием международного права, с укреплением международного мира и правопорядка. Такое понимание этой проблемы характерно для советской науки международного права. Основы международно-правовой ответственности изложены в трудах Г. И. Тункина, специальные исследования этой проблематики проведены Д. Б. Левиным, А. Н. Трайниным, П. М. Курисом, Ю. М. Колосовым, В. А. Василенко, В. А. Мазовым, Ю. М. Рыбаковым, Н. А. Ушаковым, Ю. А. Решетовым, Л. В. Сперанской и другими советскими юристами¹.

В буржуазной доктрине международного права изучение международно-правовой ответственности проводилось по двум основным направлениям. Одни авторы под влиянием цивилистических концепций, сконцентрировав свои усилия на исследовании ответственности государств за ущерб, причиненный иностранцам, создали репарационную концепцию ответственности (Д. Анцилотти, Э. Борчард, Ш. де Вишер, К. Иглтон, отчасти Ш. Руссо, Я. Броунли, Ж. Комбако, Ф. Гарсиа-Амадор и др.). Другие авторы больше учитывают прогрессивные изменения в области международно-правовой ответственности (Р. Аго, М. Виралли, Ж. Салмон, К. Доминисе, П.-М. Дююи, Д. Карелла и др.)².

¹ См., напр.: *Тункин Г. И.* Вопросы теории международного права. М.: Госюриздат, 1956; *Он же.* Теория международного права. М.: Междунар. отношения, 1970; *Левин Д. Б.* Ответственность государств в современном международном праве. М.: Междунар. отношения, 1966; *Курис П. М.* Международные правонарушения и ответственность государства. Вильнюс, 1973; *Колосов Ю. М.* Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1975; *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. Киев, 1976; *Мазов В. А.* Ответственность в международном праве. М.: Юрид. лит., 1979; *Рыбаков Ю. М.* Вооруженная агрессия — тягчайшее международное преступление. М.: Юрид. лит., 1980; *Ушаков Н. А.* Основания международной ответственности государств. М.: Междунар. отношения, 1983; *Решетов Ю. А.* Борьба с международными преступлениями против мира и безопасности. М.: Междунар. отношения, 1983; *Сперанская Л. В.* Международно-правовая ответственность государства за загрязнение мирового океана. М.: Наука, 1984.

² *Anzilloti D.* Teoria generale della responsabilità della stato nel diritto internazionale. Firenze, 1902; *Borchard E.* The diplomatic protection of citizens abroad. N. Y., 1915; *De Visser Ch.* La responsabilité des Etats.

В науке международного права под международно-правовой ответственностью понимают отрицательные юридические последствия, наступающие для субъекта международного права в результате нарушения им международно-правового обязательства. Комиссия международного права ООН определила содержание международной ответственности как «те последствия, которые то или иное международно-противоправное деяние может иметь согласно нормам международного права в различных случаях, например, последствия деяния в плане возмещения ущерба и ответных санкций»³.

Значение международно-правовой ответственности обусловлено тем фактом, что она является необходимым юридическим средством обеспечения соблюдения норм международного права, средством восстановления нарушенных международных отношений. Ответственность субъектов международного права связана со строгим соблюдением международной законности, борьбой за сохранение и упрочение мира, обеспечением международного сотрудничества. Она выступает в качестве определенного инструмента правового регулирования международных отношений и стимулирует функционирование международного права.

Нормы, касающиеся ответственности государств в международном праве, составляют особый международно-правовой институт. Этот институт, как и институт юридической ответственности в целом, существенно менялся в процессе своего развития. Французский юрист П.-М. Дюпюи отмечает, что «каждая эпоха здесь отражала ту концепцию, которую она черпала из отношений

Leyden, 1924; *Eagleton C.* The responsibility of state in international law. N. Y., 1928; *Rousseau Ch.* Droit international public. T. 5. Les rapports conflictuels. P., 1983; *Brownlie I.* System of the law of nations. Pt. 1. State responsibility. Oxford, 1983; *Combacau J.* La responsabilité internationale // Droit international public. P., 1984. P. 673–712; *Garcia-Amador F. V.* The changing law of international claims. N. Y., 1984. Vol. 1/2; *Ago R.* Les Rapports sur la responsabilité des états: Les documents de l'ONU A/CN.4/152–318 avec additions; *Virally M.* Le Panorama du droit international contemporain // Rec. cours. T. 183; *Salmon J. J. A.* La responsabilité internationale. Bruxelles, 1981–1982. Fasc. 1–3; *Dominicé Ch.* Observations sur les droits de l'Etat victime d'un fait internationalement illicite // Droit international. P., 1982. Vol. 2. P. 1–70; *Carrella G.* La responsabilità dello stato per crimini internazionali. Naples, 1985; *Dupuy P.-M.* Le fait generateur de la responsabilité internationale des Etats // Rec. cours. T. 188.

³ Ежегодник Комиссии международного права, 1984. Нью-Йорк, 1985. Т. 2, ч. 2. С. 120. В советской науке международного права для определения международно-правового деяния (le fait internationalement illicite, an internationally wrongful act) применяется, как правило, родовое понятие «международное правонарушение», охватывающее как международные преступления, так и иные международные правонарушения (деликты). Применяя в настоящей главе традиционно сложившийся термин «международные правонарушения», мы ни в какой мере не подвергаем сомнению правильность или целесообразность терминологии, избранной Комиссией международного права ООН в проекте статей об ответственности государств.

субъектов права, их действий и той общности, к которой они принадлежали»⁴.

Так, в XIX и начале XX в. вывоз капитала и интересы защиты капиталистических инвестиций, так же как соответствующая международно-правовая практика, предопределили формирование норм о международной ответственности государств за ущерб, причиненный иностранному капиталу. Особое развитие получили нормы дипломатической защиты. В эту эпоху институт международной ответственности развивался параллельно с институтом международной арбитражной процедуры. Поэтому нередко делается вывод, что «большинство международных арбитражных и судебных решений представляют собой применение международной ответственности»⁵. Основываясь на этой практике, буржуазная доктрина концентрировала свое внимание на возмещении ущерба, причиненного личности и имуществу иностранцев, и рассматривала правоотношения международной ответственности исключительно как двусторонние отношения между государством, на территории которого был причинен ущерб иностранцу, и государством, проводившим его дипломатическую защиту. В этом русле в Лиге Наций была предпринята попытка кодифицировать нормы ответственности государств в международном праве без учета при этом тех изменений, которые происходили в международном праве⁶.

«Появление принципа запрещения агрессивной войны, позднее превратившегося в принцип запрещения силы и угрозы силой в международных отношениях, означавшее переворот в международном праве вообще, внесло коренные изменения и в институт международно-правовой ответственности государства»⁷. Утверждение принципа неотъемлемого суверенитета государства на природные ресурсы и признание законности национализации иностранных инвестиций исключило из сферы международного правопорядка нормы ответственности за ущерб, причиненный национализацией. Становление и укрепление императивных норм современного международного права, имеющих основополагающее значение для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества государств по обеспечению международного мира и безопасности, права народов на самоопределение, защиты человеческой личности, привело к признанию преступности таких особо опасных международно-противоправных деяний, как агрессия, колониализм, геноцид, апартеид и др., и тем самым — к установлению особо строгой ответственности за их совершение. Признание законных интересов всех членов международного сообщества по борьбе с этими наиболее опасными деяниями изменило ранее доминировавшую двустороннюю структуру

⁴ Dupuy P.-M. Op. cit. P. 25.

⁵ Salmon J. J. A. La Responsabilité internationale. Fasc. 1. P. 2.

⁶ League of Nations. Conference for the codification of international law, 1930. N. Y., 1975. Vol. 2, 4.

⁷ Тункин Г. И. Теория международного права. С. 474.

правоотношений международной ответственности. Все более интенсивное использование в самых различных формах ресурсов планеты в экономических, промышленных и научных целях и участвовавшие в связи с этим случаи нанесения вреда за пределами территориальной юрисдикции или контроля государства поставили на повестку дня проблему международной объективной (абсолютной) ответственности государств. Равным образом развитие международных организаций способствовало формированию норм международной ответственности международных организаций.

Среди норм международного права, регулирующих ответственность его субъектов, в настоящее время преобладают нормы обычного происхождения, что придает особое значение их кодификации. Комиссия международного права ООН, начав работу по кодификации норм ответственности государств в 1956 г., первоначально сконцентрировала свои усилия на разработке норм в области ответственности государств за ущерб, причиненный личности и имуществу иностранцев. Новая программа работы комиссии, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1963 г. по инициативе СССР, ориентировала комиссию на решение основных проблем ответственности государств — таких, например, как ответственность за агрессию, за отказ от предоставления независимости колониальным странам и народам. В соответствии с этим комиссия начала заново разработку данной проблемы. На основании восьми докладов своего специального докладчика итальянского профессора Роберто Аго (1969—1980 гг.) комиссия привнесла в предварительном порядке ч. 1 проекта статей об ответственности государств, озаглавленную «Происхождение международной ответственности». С 1981 г. комиссия разрабатывает ч. 2 и 3 проекта статей: «Содержание, формы и объем международной ответственности» и «Осуществление (*mise en oeuvre*) международной ответственности и урегулирование споров».

В 1978 г. Комиссия международного права включила в свою программу тему «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом». Другая важная сфера работы Комиссии международного права — подготовка проекта Кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, проводившаяся в 1947—1954 гг. и возобновленная в 1982 г.

Положение, в соответствии с которым юридическая ответственность возникает вследствие нарушения норм права, является общепризнанным в юридической литературе, законодательстве и практике. Применительно к международно-правовой ответственности можно привести высказывания представителей разных школ и доктрин, единодушно признающих в качестве необходимого условия наступления ответственности совершение международного правонарушения⁸.

⁸ Обзор положений доктрины см., напр.: *Курис П. М.* Указ. соч. С. 20—22.

В ст. 1 проекта статей об ответственности государств сформулирован основополагающий принцип, согласно которому «всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства».

Международная судебная и арбитражная практика также связывает наступление международной ответственности государства с фактом совершения им международного правонарушения⁹.

Нормы международно-правовой ответственности государств часто называются «вторичными» нормами в противоположность регулятивным «первичным» нормам, налагающим на государства материальные обязательства в той или иной области межгосударственных отношений. Комиссия международного права указала, что в области ответственности государств за международно-противоправные деяния речь идет о нормах, которые «могут определяться как „вторичные“ в той мере, насколько они предназначены определить юридические последствия невыполнения обязательств, устанавливаемых „первичными“ нормами. Только эти нормы, называемые „вторичными“, относятся к самой области ответственности»¹⁰.

В науке международного права последствия международно-противоправного деяния государства, устанавливаемые такими нормами, определяются как санкция в международном праве, а международно-правовая ответственность — как применение и реализация санкции за международное правонарушение. Некоторые авторы рассматривают международно-правовую ответственность в целом в качестве «санкции за нарушение нормы международного права», другие же под санкцией в международном праве подразумевают только последствие международного правонарушения в форме репарации или, наоборот, в форме международно-правовой санкции¹¹. Рассмотрение последствий, устанавливаемых международным правом за совершение международного правонарушения, в качестве санкции международного права в широком смысле можно найти и в международно-правовой практике. Например, в решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране Международный суд отметил: «Дипломатическое право само предусматривает необходимые средства защиты и санкции за противоправную деятельность дипломатических и консульских миссий»¹².

Широкое понимание санкций в международном праве подразумевает государственно-принудительный характер международно-правовой ответственности государств. «Речь идет, в частности,

⁹ Doc. A/CN. 4/169, 4/208..

¹⁰ Док. ООН A/31/10. С. 180.

¹¹ Carreau D. Droit international. P., 1986. P. 397; Zoller E. La bonne foi en droit international public. P., 1977. P. 245; Rousseau Ch. Op. cit. P. 6; Gounelle M. Quelques remarques sur la notion de «crime international» et sur l'évolution de la responsabilité internationale de l'Etat // Le droit international: unité et diversité. P., 1981. P. 317; Virally M. Op. cit. P. 224–225.

¹² ICJ Rep. 1980. P. 38.

о применении юридического принуждения государствами индивидуально или коллективно путем применения положений, установленных современным международным правом в случае посягательства на его нормы», — пишет румынский юрист-международник П. Дьякону¹³. Государственно-принудительный характер служит отличительным признаком юридической ответственности, присущим всем ее видам, в том числе и международно-правовой ответственности. «С момента возникновения юридическая ответственность была основанная на санкциях правовых норм государственным принуждением, применяемым против правонарушителя»¹⁴.

Тот факт, что в международном праве нормы с прямо сформулированными санкциями являются редкостью, не означает отсутствия санкции как необходимого атрибута международно-правовой нормы. «Санкция, определяющая, какими именно мерами государственного принуждения охраняется от нарушения данная норма права, является необходимым атрибутом каждой правовой нормы, в сколь бы опосредствованной и сложной связи санкция ни находилась с той или иной нормой»¹⁵. Это полностью относится и к международному праву. Последствия нарушения материальных обязательств, устанавливаемых нормами международного права, т. е. «первичными» нормами, определяются нормами института международно-правовой ответственности — «вторичными» нормами. Как отмечает бельгийский профессор Ж. Салмон, «в связи с отсутствием международного законодателя обязательства остаются рассредоточенными, подразделенными, ответственность, выступая в качестве вида санкции, а не материальной нормы, представляет собой неизбежное следствие существования обязательств...»¹⁶.

Специфика международно-правового регулирования и функционирования норм международного права обуславливает специфику ответственности в международном праве. Если во внутригосударственных правовых системах ответственность подразделяется на административную и дисциплинарную, гражданскую и уголовную, договорную и деликтную и т. п., то международное право не дает оснований для такой дифференциации. Так, ст. 17 проекта статей об ответственности государств гласит:

«1. Деяние государства, нарушающее международное обязательство, является международно-противоправным деянием, независимо от происхождения, обычного, договорного или иного, этого обязательства.

¹³ *Diaconu J.* Responsabilité internationale des Etats: Quelques aspects récents // *Rev. roum. études intern.* 1978. Т. 12, N 3. P. 355.

¹⁴ *Денисов Ю. А.* Общая теория правонарушения и ответственности. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983. С. 139.

¹⁵ *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М.: Юрид. лит., 1981. С. 18.

¹⁶ *Salmon J. J. A.* La responsabilité internationale. P. 6.

2. Происхождение международного обязательства, нарушенного государством, не влияет на международную ответственность, которую влечет международно-противоправное деяние этого государства».

Р. Аго отметил, что источник нарушенного международного обязательства *per se* не влияет на квалификацию деяния государства, равно как и не оказывает воздействия на режим ответственности, применяемый к международно-противоправному деянию¹⁷. Как указывает швейцарский юрист К. Доминисе, в международном правопорядке оценка факта правонарушения «в целях определения его последствий всегда проводится под углом зрения международной ответственности как почти единой институции ответа на противоправное поведение»¹⁸. Международное право не перечисляет и не может перечислять деяния, влекущие за собой отдельные конкретные меры ответственности. Соответственно «институт ответственности охватывает более широкую сферу в международном праве, чем во внутригосударственном праве»¹⁹. Справедлив также вывод специальных докладчиков Р. Аго и В. Рифагена о том, что в международном праве не существует категорий правонарушений, одни из которых ведут исключительно к возмещению, другие — к применению ответных мер — санкций. В целом «отсутствие разграничения между уголовной и гражданской ответственностью, которое характерно для международного права, прямо ведет к тому, что санкция ответственности здесь проявляется в смешанном виде. Существуют определенные компенсационные элементы, как и элементы наказания. Утверждать, что международная ответственность имеет только компенсационные последствия, — значит оставаться под влиянием категорий внутригосударственного права и различий, существующих между этими категориями»²⁰.

Единство института международно-правовой ответственности государств вовсе не означает отсутствия дифференциации режимов ответственности. Такая дифференциация устанавливается в зависимости не от различий в нормативных источниках (основаниях) ответственности государств, а от важности для жизненных интересов международного сообщества государств нарушенного международного обязательства и от тяжести самого нарушения. Анализ практики государств, многосторонних конвенций, документов Комиссии международного права, а также выводов доктрины свидетельствует о том, что агрессия, сохранение силой колониального господства, а также геноцид, апартеид и некоторые другие особенно опасные и тяжкие деяния государств влекут за собой применение особо строгого режима ответственности. Наконец, уже в рамках категории международных преступлений

¹⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1975. Нью-Йорк, 1976. Т. 2, ч. 1. С. 15.

¹⁸ *Dominicé Ch.* Op. cit. P. 4.

¹⁹ *Ibid.* P. 6.

²⁰ *Ibid.* P. 57.

можно выделить наиболее опасное деяние — агрессию и особые санкции за ее совершение²¹.

Специфика отдельных режимов международной ответственности характерна и для некоторых противоправных деяний, не являющихся международными преступлениями. «Нормы дипломатического права, короче говоря, составляют самоограниченный (self-contained) режим, который, с одной стороны, определяет обязательства принимающего государства относительно преимуществ, привилегий и иммунитетов, предоставляемых дипломатическим миссиям, и, с другой стороны, предусматривает возможные злоупотребления ими со стороны членов миссии и конкретно определяет средства, имеющиеся в распоряжении принимающего государства, для противодействия любому такому злоупотреблению. Эти средства по своему характеру являются единственно допустимыми», — указал Международный суд в решении по делу о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране²².

В докладах специального докладчика Комиссии международного права В. Рифагена и в трудах некоторых западных авторов в связи с этим выводом Суда стала развиваться концепция «самоограниченных режимов», согласно которой в некоторых областях международного права (дипломатическом праве, международном экономическом праве, праве человека и др.) установлены специальные режимы ответственности государств, исключающие применение общих последствий международных правонарушений²³. Однако само по себе наличие подобных специальных норм не может исключить общих последствий международного правонарушения.

Решение проблемы соотношения общих и специальных норм международной ответственности государств предопределено наличием общих принципов международно-правовой ответственности. Эти принципы, как подчеркивает Н. А. Ушаков, являются нормами общего характера, которые относятся ко всему институту международной ответственности государств в целом и составляют основание всей совокупности (системы) норм международной ответственности²⁴. Речь идет об основополагающих нормах, правовых принципах, предопределяющих основное содержание других норм института, всех его составных элементов — оснований международно-правовой ответственности государств, последствий международно-противоправного деяния, а также, по всей вероятности, и осуществления (mise an oeuvre) ответственности государств.

²¹ См., напр.: Рыбаков Ю. М. Указ. соч. С. 99–118; Василенко В. А. Ответственность государства за международные правонарушения. С. 203–209; Решетов Ю. А. Указ. соч. С. 79–90.

²² ICJ Rep. 1980. P. 40.

²³ См.: Док. ООН A/CN.4/354/Add.1; A/CN.4/366; A/CN.4/380; Simma B. Self-contained regimes // Netherl. Yb. Intern. Law. 1985. Vol. 16. P. 111–136; Zoller E. Peacetime unilateral remedies: An analysis of countermeasures. S. I., 1984. P. 84–89.

²⁴ См.: Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 39.

Комиссия международного права сформулировала эти принципы в первых четырех статьях проекта (гл. 1 «Общие принципы»). Специальный докладчик Р. Аго, на основании докладов которого были подготовлены эти статьи, отметил, что «вопрос об ответственности основывается на сравнительно малом числе принципов, которые обычно следует формулировать в весьма обобщенном виде»²⁵. Это принцип, устанавливающий ответственность в отношении всех международно-противоправных деяний государства (ст. 1 проекта), принцип, определяющий субъектов таких деяний (ст. 2), принцип, определяющий условия наличия международно-противоправных деяний (ст. 3), и принцип неприменимости внутреннего права для определения наличия этих деяний (ст. 4).

§ 2. Цели и функции международно-правовой ответственности

Цели и функции юридической ответственности — это настолько близкие понятия, что даже в теории права некоторые авторы их не различают: говоря о целях ответственности, фактически имеют в виду ее функции. Выражения «цель ответственности», «объект ответственности», «назначение ответственности» часто применяются для определения одного и того же явления.

Функции юридической ответственности определяются и направляются ее целями. Если под термином «цель» понимать «будущее и настоящее», предвосхищение соответствующего результата, то под функцией юридической ответственности следует понимать основные направления, через которые достигаются цели ответственности и в которых проявляется назначение ответственности²⁶. Юридическая ответственность в целом как социальное явление «носит характер самозащиты общества от посягательств на его устой»²⁷. Государства видят основное назначение международно-правовой ответственности в обеспечении соблюдения норм международного права и международной законности. Следовательно, важнейшими целями международно-правовой ответственности государств выступают частное и общее предупреждение (превенция) и ликвидация последствий международного правонарушения.

Возложение ответственности на государство-правонарушителя имеет целью исключить возможность совершения им новых правонарушений, а также воздействовать на другие государства, побуждать их к добровольному соблюдению международных обязательств.

²⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1971. Т. 2, ч. 1. С. 238.

²⁶ См., напр.: Самощенко И. С., Фарушкин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971. С. 96—124.

²⁷ Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственность Л.: Изд-во ЛГУ, 1983. С. 141.

Под функциями международно-правовой ответственности подразумевается та или иная направленность действий, предпринимаемых в рамках правоотношений международной ответственности. Иными словами, функции международной ответственности соответствуют тому, что преследуют государства и другие субъекты международного права, принимая конкретные допустимые меры в процессе осуществления международно-правовой ответственности.

В международном праве, как и в праве внутригосударственном, можно выделить две функции юридической ответственности: правосстановительную, репарационную и репрессивную, карательную.

В случае ответственности за международные преступления главной является карательная, штрафная функция, что прямо следует из общей направленности мер ответственности, предпринимаемых в случаях совершения международных преступлений.

При обычных правонарушениях на первый план выступает правосстановительная, репарационная функция международной ответственности. О такой направленности мер ответственности прямо свидетельствуют, как правило, содержание и объем рекламаций и исковых требований государств в связи с нарушением международных обязательств, влекущих за собой материальный ущерб.

Различные формы международно-правовой ответственности выполняют самостоятельные функции. «Репарация должна, — указала Постоянная палата международного правосудия, — насколько это возможно, устранить все последствия противоправного акта и восстановить положение...»²⁸ Ответными мерами, отметила Комиссия международного права ООН, «являются меры, цель которых, согласно определению, заключается в репрессировании или наказании...»²⁹. Сатисфакция, т. е. «констатация, или признание, совершения противоправного деяния, представляет собой подтверждение действительности и содержания нарушенной нормы. Она в то же время имеет превентивное значение»³⁰.

Разумеется, не следует преувеличивать функциональную направленность конкретных форм международно-правовой ответственности. Международная ответственность, как отметил М. Виралли, является весьма широкой категорией и охватывает в зависимости от случая «репарацию, если был причинен ущерб (т. е. субстицию нарушенного обязательства обязательством возмещения), или репрессивные последствия, не принимая во внимание ущерб (оба эти последствия могут совмещаться)»³¹.

Обращение к анализу исковых требований государств в Международном суде показывает, что государства, принимая меры

²⁸ Recueil des arrêts de la Court Permanente de Justice Internationale. Ser. A. N 17. P. 31.

²⁹ Док. ООН A/33/10. С. 313.

³⁰ *Dominicé Ch.* Op. cit. P. 23.

³¹ *Virally M.* Op. cit. P. 228–229.

для защиты своих нарушенных прав, преследуют весьма широкий круг целей. Так, в заявлении о возбуждении дела о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа от 9 апреля 1984 г. правительство Никарагуа просило Международный суд установить, в частности, что США: 1) «в нарушение своего обязательства согласно общему и обычному международному праву применяли и применяют силу и угрозу силой против Никарагуа»; 2) «обязаны немедленно прекратить и воздерживаться от любого применения силы — прямого и косвенного, открытого и скрытого — против Никарагуа и от любой угрозы силой против Никарагуа»; 3) «обязаны выплатить Никарагуа в осуществлении ее собственных прав и как *agens patriae* гражданам Никарагуа репарации за ущерб...»³² и др.

Признание того, что международно-правовой ответственности свойственна репрессивная функция, вызывает серьезные дискуссии как в советской, так и в зарубежной науке международного права. Так, в советской литературе против возможности наказания в правоотношениях международной ответственности выступали, в частности, Д. Б. Левин и В. А. Василенко, обосновывая это тем, что возможность наказания государства противоречит принципу суверенного равенства государств³³. В западной доктрине такая возможность отвергается многими авторами в связи с непризнанием как категории международных преступлений, так и особого режима ответственности государств за международные преступления, отвергается идея «криминализации» международно-правовой ответственности³⁴.

Тем не менее признание репрессивной функции международно-правовой ответственности отнюдь не противоречит принципу уважения государственного суверенитета и не означает признания уголовно-правового характера этой ответственности. Наказание не является признаком только уголовной ответственности. Это общеправовая категория, конкретное содержание которой полностью зависит от особенностей правовой системы, где она применяется. Во внутригосударственном праве наказание проявляется в одних формах, в международном праве — в других. Однако, как справедливо отмечает П.-М. Дюпуй, «само понятие ответственности во всех правовых системах объединяет в единое целое наказание и возмещение, санкцию и реституцию»³⁵.

Функция репрессии особенно ярко проявляется при ответственности за международные преступления. В этом случае вместо простого обязательства возмещения и восстановления налицо возможность наказания³⁶. По мнению Э. И. Скакунова, «другой ха-

³² ICJ Rep. 1986. P. 18—19.

³³ См.: Левин Д. Б. Ответственность государств... С. 115, 119—120; Василенко В. А. Международно-правовые санкции. Киев, 1982. С. 49.

³⁴ Marek K. Criminalizing state responsibility // Rev. belge droit intern. 1978/1979. T. 13, N 2; Conbacau J. Op. cit. P. 702; Dupuy R.-J. La Communauté internationale entre le mythe et l'histoire. P., 1986. P. 157—158.

³⁵ Dupuy P.-M. Op. cit. P. 59.

³⁶ Salmon J. J. A. La responsabilité internationale. P. 105.

рактер ответственности в случае нарушения нематериального субъективного интереса международного сообщества просто и немислим, ибо неуважение общего интереса может быть пресечено только коллективным наказанием члена, противопоставившего себя всему обществу»³⁷. Так, определяя характер мер, предусмотренных ст. 41 Устава ООН, представитель СССР в Совете Безопасности заявил: «Объединенные Нации, принявшие участие в выработке Устава и утвердившие его, не сомневались в том, что разрыв дипломатических отношений считается мерой наказания»³⁸.

Что касается возможности введения «международной уголовной ответственности государств», то, как подчеркнула Комиссия международного права, «механическое перенесение в сферу межгосударственных отношений положений уголовного права и требования создать международный уголовно-судебный орган, которому было бы поручено в каждом конкретном случае устанавливать „уголовную“ ответственность государства, противоречит основам теории международного права и вызывает практически общую оппозицию государств»³⁹. В связи с этим представитель делегации Белорусской ССР на заседании Шестого комитета Генеральной Ассамблеи отметил, что «беспредметен вопрос о создании органа международной уголовной юстиции в отношении государств»⁴⁰.

Репрессивная функция направлена на то, чтобы предупредить совершение новых правонарушений. Применение сакции к правонарушителю, возникновение для него неблагоприятных последствий настраивают его против новых правонарушений (частная превенция), а также предупреждают остальных участников международного общения о вредных последствиях правонарушения и побуждают их к добросовестному выполнению международных обязательств (общая превенция).

О превентивном значении репрессивных санкций говорят Л. Каварэ, Р. Монако⁴¹. Другие авторы обращают внимание на то, что уже сама возможность наступления международно-правовой ответственности имеет превентивное значение⁴².

Другая важнейшая функция международно-правовой ответственности государства — правосстановительная. Ответственность является средством восстановления нарушенных общественных отношений и международного правопорядка. Любое правонару-

³⁷ Скакунов Э. И. Самопомощь как форма принудительного обеспечения субъективных прав государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1971. С. 74.

³⁸ Объединенные Нации. Совет Безопасности: Офиц. отчеты. Первый год. Первая сессия. № 2. С. 122.

³⁹ Док. ООН А/31/10. С. 286.

⁴⁰ Док. ООН А/С6/38/54. С. 7.

⁴¹ *Cavaré L.* Les sanctions dans le cadre de l'ONU // *Rec. cours.* Т. 80. Р. 196; *Monaco R.* Cours général de droit international public // *Ibid.* Т. 125. Р. 314

⁴² *Eustahiades C. T.* Les sujets du droit international et la responsabilité internationale des États: Nouvelles tendances // *Ibid.* Т. 84. Р. 430; *Wengler W.* *Völkerrecht.* В., 1964. S. 498.

шение препятствует нормальному правовому регулированию, причиняет определенный вред международному правопорядку, а также конкретным правам и законным интересам потерпевшего государства или третьих государств. Поэтому ближайшей задачей возложения ответственности служит устранение нанесенного вреда и удовлетворение потерпевшей стороны. В зависимости от конкретного правонарушения это может быть достигнуто как путем возмещения материального ущерба, так и путем морально-политического удовлетворения или восстановления нарушенного права.

§ 3. Понятие и содержание международно-правовой ответственности

Формулируя общие принципы международно-правовой ответственности, Комиссия международного права определила международную ответственность государств как «все виды новых правоотношений, могущих возникнуть в рамках международного права в результате международно-противоправного деяния государства, независимо от того, ограничиваются ли эти отношения правоотношениями между государством, совершившим противоправное деяние, и государством, непосредственно пострадавшим, или же распространяются также на других субъектов международного права, и независимо от того, сосредотачиваются ли они на обязанности виновного государства восстановить в правах пострадавшее государство и взыскать нанесенный ему ущерб или же охватывают также право самого пострадавшего государства или других субъектов международного права принять к виновному государству какую-либо санкцию, допускаемую международным правом»⁴³. В свою очередь, содержание международной ответственности определяется как «последствия деяния в плане возмещения ущерба и ответных санкций»⁴⁴.

В международно-правовой литературе в целом преобладает понимание международной ответственности государства как правоотношений, возникающих в связи с совершением международного правонарушения. Даже в современной западной доктрине авторы, определяющие международную ответственность как обязанность возмещения и восстановления, остаются в меньшинстве. «Это недостаточное представление. Оно может, кроме того, привести к спорной точке зрения, что нет международной ответственности без ущерба», — пишет Ж. Салмон⁴⁵. П.-М. Дюпюи считает, что понимание международной ответственности в качестве правоотношения «позволяет придать ей множественность функций, и не только репарационных, но и, возможно, уголовных или иных»⁴⁶. Действительно, как пишет Г. И. Тункин, юридические

⁴³ Ежегодник Комиссии международного права. 1973. Т. 2. С. 204.

⁴⁴ Там же, 1984. Т. 2, ч. 2. С. 120.

⁴⁵ *Salmon J. J. A. La responsabilité internationale*. P. 3.

⁴⁶ *Dupuy P.-M. Op. cit.* P. 26.

последствия нарушения норм международного права многообразны и в зависимости от характера правонарушения могут включать, например, обязанность государства-нарушителя возместить причиненный ущерб, право потерпевшего государства применить к государству-нарушителю разрешенные международным правом меры, право других государств оказать потерпевшему государству помощь, право и, может быть, обязанность международной организации предпринять определенные действия против государства-нарушителя⁴⁷. Развивая это положение, Н. А. Ушаков подчеркивает, что международная ответственность как вид юридической ответственности «связана с государственным принуждением», служит «применением и реализацией санкции в случае международного правонарушения». Субъектами правоотношений международной ответственности могут быть только субъекты международного права — «индивиды, физические лица, не являющиеся субъектами международного права, не являются и не могут являться и субъектами международной ответственности»⁴⁸.

Координационный характер современного международного права, отсутствие универсальных правоохранительных органов обуславливают тот факт, что в правоотношениях международной ответственности особенно важно право потерпевших субъектов. Поэтому в доктрине «акцент все более и более перемещается не на обязательства ответственного государства, но на права потерпевших государств»⁴⁹. Среди таких прав следует выделить: «1. Право получить признание или констатацию совершения международно-противоправного деяния. 2. Право получить возмещение ущерба, причиненного международно-противоправным деянием. 3. Право применить репрессалии»⁵⁰. Не менее важно также право, а в некоторых случаях и обязанность международных организаций применить международно-правовые санкции. В случае международных преступлений соответствующие правоотношения имеют многосторонний характер и состоят, с одной стороны, из правоотношений между непосредственно потерпевшим государством и государством, совершившим агрессию, акты колониализма и геноцида и т. п., а с другой — из правоотношений преступного государства с международным сообществом государств.

Международно-правовая ответственность — это не просто обя-

⁴⁷ Тункин Г. И. Теория международного права. С. 431. Такое понимание международно-правовой ответственности характерно и для социалистической доктрины в целом. В частности, венгерский юрист К. Надь отмечает, что «ответственность предполагает больше, чем простое обязательство выплатить возмещение. Как подчеркивают юристы-международники социалистических стран, ответственность включает право потерпевшего государства применить санкции против правонарушителя...» (*Nagy K. The problem of reparation in international law // Questions of international law: Hungarian perspectives. 1982. Vol. 3. P. 173*).

⁴⁸ Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 12, 19, 21.

⁴⁹ Дурин П.-М. *Op. cit.* P. 97.

⁵⁰ *Dominicé Ch. Op. cit.* P. 67–68.

занность устранить вред и восстановить нарушенный международный правопорядок, но реализация этой обязанности, действительное возмещение вреда, а также реализация прав потерпевших субъектов международного права. Сведение ответственности лишь к обязанности государства-деликвента ведет к выводу о том, что оно уже несет ответственность с момента совершения правонарушения (ибо тогда возникла эта обязанность), хотя в действительности этой своей обязанности оно еще не выполняет. Однако международное правонарушение является всего лишь юридическим фактом. «Правопорядок определяет абстрактные категории, дает им определение (юридических фактов); однако еще необходимо, чтобы компетентный орган (государство, международная организация, судья) констатировал, что конкретные факты являются теми, которые абстрактно определены. Эта операция, которую называют решением, признанием или просто констатацией, всегда представляет собой применение нормы права и обладает конститутивным, создающим характером»⁵¹.

Представляется, что лишь теоретический синтез наиболее общих признаков, признание множественности основных черт, как субъективные, так и объективные моменты дают возможность сформулировать понятие международно-правовой ответственности.

Признаки (черты), характеризующие содержание этого понятия, сводятся к тому, что международно-правовая ответственность: 1) состоит в применении к государству-правонарушителю санкций международно-правовых норм; 2) наступает за совершение международного правонарушения; 3) направлена на обеспечение международного правопорядка; 4) связана с определенными отрицательными последствиями для правонарушителя; 5) реализуется в международных правоохранительных правоотношениях, возникающих между государством-правонарушителем и потерпевшим государством, а в определенных случаях также между государством-правонарушителем и международным сообществом государств в целом.

Таким образом, международно-правовую ответственность государства можно определить как реализацию в рамках международных охранительных правоотношений, порожденных международным правонарушением, обязательства государства-правонарушителя восстановить международный правопорядок и понести определенные ограничения материального и нематериального характера, связанные прямо или косвенно с государственным принуждением, а также права потерпевшего государства, других государств или международных организаций применить эти ограничения с целью обеспечения соблюдения норм международного права.

⁵¹ *Salmon J. J. A. Les faits dans l'application du droit international // Rec. cours. T. 175. P. 386.*

§ 4. Основания международно-правовой ответственности государств

В советской науке международного права уделяется большое внимание проблеме оснований международной ответственности государств, т. е. условий возникновения международно-правовой ответственности⁵². При этом вместо термина «основание международно-правовой ответственности» иногда применяется выражение «происхождение международной ответственности» как «определение того, на основании каких данных и при каких обстоятельствах можно установить в отношении какого-либо государства наличие международно-противоправного деяния как источника международной ответственности»⁵³.

Следует подчеркнуть, что категория «основание ответственности» является общеправовой и включает в себе две взаимосвязанные стороны: нормативное (правовое) и юридико-фактическое основания ответственности.

Под нормативным (правовым) основанием ответственности понимают закон, договор или иной источник права, в силу или на основании которого лицо может нести юридическую ответственность. Без предписания определенного действия (или воздержания от действия) нормой права юридическая ответственность недопустима.

Нормативным основанием международной ответственности служат международно-правовые акты, устанавливающие международные обязательства, нарушение которых может быть квалифицировано как международное правонарушение. К ним В. А. Василенко причисляет международный договор и международный обычай, решения международных судов, решения международных (межправительственных) организаций, являющиеся, согласно уставам этих организаций, обязательными для государств-членов, а также односторонние международно-правовые акты государств⁵⁴. К этому следует добавить решения международных арбитражных органов.

Кроме того, надо различать нормативные основания международной ответственности государств и более широкую категорию — нормы, на основании которых поведение государства может быть квалифицировано как международное правонарушение. К этой категории относятся также нормы международного права, устанавливающие условия наличия международного правонару-

⁵² См., напр.: *Левин Д. Б.* Ответственность государств... С. 19; *Тункин Г. И.* Теория международного права. С. 433, 477–478; *Курис П. М.* Указ. соч. С. 101–108; *Колосов Ю. М.* Указ. соч. С. 36–51; *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 83–94; *Мазов В. А.* Указ. соч. С. 11, 15–16; *Рыбаков Ю. М.* Указ. соч. С. 93, 111–113; *Решетов Ю. А.* Указ. соч. С. 16–17; *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 33–35, 39–57.

⁵³ Ежегодник Комиссии международного права, 1973. Т. 2. С. 197.

⁵⁴ См.: *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 83–94.

шения, т. е. нормы, которые относятся к институту международной ответственности, а не только устанавливают международные обязательства материального характера в той или иной области международного права.

Нормативным основанием международной ответственности могут быть только международно-правовые акты. В ст. 4 проекта статей об ответственности сказано: «Деяние государства может быть квалифицировано международно-противоправным лишь на основании международного права. На такую квалификацию не может влиять квалификация этого же деяния согласно внутрисударственному праву как правомерного».

Нормативное (правовое) основание предполагает потенциальную возможность наступления ответственности, но его недостаточно для возникновения конкретных отношений юридической ответственности. Чтобы ответственность стала действительностью, необходимо наличие специальных юридико-фактических обстоятельств или так называемых юридических фактов, порождающих правоохранительные отношения⁵⁵. Правонарушение как определенная разновидность юридических фактов и составляет юридико-фактическое основание ответственности, т. е. то, за что лицо несет юридическую ответственность.

Правонарушение — это сложное социальное и правовое явление: совокупность признаков, характеризующих определенное правонарушение, называют составом правонарушения.

Категория «состав правонарушения» — общеправовая и потому применима к международному праву⁵⁶. В международных арбитражных и судебных решениях она, как правило, прямо не упоминается, однако часто указывается на совокупность условий, необходимых для установления наличия конкретного правонарушения.

Состав правонарушения уже правонарушения в целом. Состав — минимальная совокупность главных объективных и субъективных признаков, достаточных для возложения ответственности на правонарушителя. За пределами состава правонарушения остаются некоторые элементы, не являющиеся настолько существенными, чтобы обладать свойством обязательного элемента, например место и время, способ, орудия и средства совершения правонарушения и т. д. Так, в решении по делу о проливе Корфу Международный суд, касаясь факта осуществления государством контроля над территорией и водами, где был причинен ущерб иностранному государству, указал: «Этот факт сам по себе и вне других обстоятельств не влечет за собой *prima facie* ответственности, не изменяет бремени доказывания»⁵⁷.

Из утверждения, что именно состав правонарушения, обнаруживаемый в поведении отдельного государства, является основа-

⁵⁵ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 173.

⁵⁶ См.: *Курис П. М.* Указ. соч. С. 104; *Решетов Ю. А.* Указ. соч. С. 16–17.

⁵⁷ ICJ Rep. 1949. P. 18.

нием его международно-правовой ответственности, не следует, что эта ответственность возможна лишь при условии доказанности всех элементов состава и что выполнение этого условия лежит на потерпевшей стороне. Специфика современных международных отношений и международного права и особенно отсутствие общеобязательной для государств судебной или иной процедуры делают невозможным возложение бремени доказывания существования международного правонарушения на потерпевшее государство. Следует теоретически различать проблему установления юридико-фактического основания ответственности от проблемы установления условий ее осуществления. Если основанием международно-правовой ответственности государства является состав правонарушения как совокупность объективных и субъективных его признаков (элементов), то, как правило, для того чтобы потерпевшие или уполномоченные международные органы могли начать процесс возложения ответственности, нет необходимости установления вины государства-правонарушителя. Достаточно объективного факта нарушения международного обязательства государством, выражающегося в международно-противоправном действии или бездействии его органов или должностных лиц.

Определяя понятие международного правонарушения, необходимо решить вопрос о включении в него тех или иных его элементов. Первым таким элементом должно быть указание на то, что противоправное деяние государства в международном плане может возникать в силу как какого-либо действия, так и бездействия. Кроме того, все правонарушения наносят определенный ущерб международному правопорядку. Нарушение международных обязательств препятствует соблюдению международного права, посягает на блага, им защищаемые. Поэтому противоправность, представляя собой противоречие деяния международному обязательству, охватывает понятие вредности правонарушения.

Тот факт, что основным признаком, характеризующим международное правонарушение, должно быть нарушение международного обязательства, широко признан международной дипломатической, судебной и арбитражной практикой, а также доктриной международного права. При этом указание на нарушение международного обязательства является эквивалентом указания на нарушение права другого субъекта международного правоотношения, ибо любому международному обязательству соответствует право какого-либо другого субъекта, и в этом специфическая особенность международного права, отличающая его от национального права, где допускается существование обязательств, не связанных с правами⁵⁸. Таким образом, международное право-

⁵⁸ Что касается указания на нарушение интересов субъектов международного права, то оно вряд ли будет точным, особенно если учесть, что не все интересы защищаются международным правом, а потому и не все обязательства других субъектов «обеспечены». В отличие от этого, как указал Международный суд, «права являются, согласно определению,

нарушение можно определить как противоправное действие или бездействие государства, нарушающее его международное обязательство.

В составе правонарушения принято различать объективные и субъективные элементы. Комиссия международного права выделила два элемента (признака), образующих состав международно-противоправного деяния государства. Ст. 3 проекта статей об ответственности государств, озаглавленная «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».

Первый из этих элементов «квалифицируется обычно как субъективный элемент и характеризуется поступком, который может быть присвоен не отдельному лицу или группе лиц, фактически совершивших его, а государству в качестве субъекта международного права», а второй — «как объективный элемент: государство... этим поступком нарушает принятое им международное обязательство»⁵⁹.

Рассматривая первый из перечисленных элементов, следует отметить, что присвоение поведения органа или должностного лица государству не имеет ничего общего с причинной связью между этим противоправным поведением и вредным результатом. Причинная связь, как и вообще причинность в природе и обществе, является по своему характеру объективной. Что касается самого присвоения поведения лиц, действовавших в официальном качестве органов государства, этому государству, то речь идет, конечно, также об объективном факторе — о констатации того, что эти лица обладают качеством органа или должностного лица⁶⁰. Следовательно, не совсем точно считать присвоение субъективным элементом международного правонарушения. Присвоение определенного поведения государству — одно из условий возложения международно-правовой ответственности, *conditio sine qua non* ответственности государства в международном праве. Деянием государства можно считать деяние тех или иных лиц только при условии, что они действовали в качестве органов или должностных лиц этого государства.

Присвоение определенного деяния государству не может ассоциироваться с процессом предъявления обвинения судебной

защищенными в юридическом плане, иначе они не были бы правами (CJ Res. 1970. P. 38).

⁵⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1971. Т. 2, ч. 1, С. 252.

⁶⁰ Международный суд, рассматривая в деле о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа факты прямых вооруженных нападений США, констатировал: «Хотя не доказано, что военный персонал Соединенных Штатов принимал прямое участие в операциях, агенты Соединенных Штатов участвовали в планировании, руководстве, поддержке и осуществлении этих операций... Вменяемость Соединенным Штатам

властью во внутригосударственном праве»⁶¹. В связи с этим Комиссия международного права с полным основанием отказалась от термина *imputation* («вменение», «вменение в вину»), заменив его термином *attribution* («присвоение»), который указывает «на простой факт присвоения государству данного действия или бездействия»⁶².

Присвоение деяния государству не может рассматриваться как система процессуальных действий по вменению вины государству. Рассматривая вопрос о присвоении Соединенным Штатам военных и полувоенных действий в Никарагуа и против Никарагуа, Международный суд указал: «Проблема, таким образом, состоит не в юридическом процессе вменения деяния конкретному государству, а в предварительном установлении материальных доказательств, позволяющих идентифицировать автора деяния»⁶³.

Возникает вопрос: какое именно поведение государства международное право присваивает государству в целях последующей квалификации этого деяния в качестве международного правонарушения и возложения международной ответственности на государство?

Деятельность государства на международной арене может проявляться только через деятельность его органов, осуществляющих суверенную волю государства. Следовательно, всякое поведение государства, нарушающее его международно-правовые обязательства, объективно выражается в действиях или бездействии определенных государственных органов. Поэтому доктрина международного права, практика государств, международная судебная и арбитражная практика единодушно признают принцип ответственности государств за противоправное поведение его органов.

В советской литературе это положение разделяется Г. И. Тункиным, Д. Б. Левиным, Л. А. Моджорян, Ю. В. Петровским, В. Н. Елынычевым, П. М. Курисом, Ю. М. Колосовым, В. А. Василенко, В. А. Мазовым, Ю. М. Рыбаковым, Ю. А. Решетовым, Н. А. Ушаковым и др. Это положение отражено Комиссией международного права в ст. 5 проекта статей, согласно которой «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 такого, как деяние такого государства». Это поведение присваивается государству «независимо от принадлежности такого органа к учредительной, законодательной, исполнительной, судебной или иной власти, а также независимо от международного или внутреннего характера его функций и вышестоящего или нижестоящего положения

этих нападений представляется, таким образом, Суду установленной» (ICJ Rep. 1986. P. 50–51).

⁶¹ Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 48.

⁶² Ежегодник Комиссии международного права, 1971. Т. 2, ч. 1. С. 252.

⁶³ ICJ Rep. 1986. P. 39.

его в рамках государственной организации» (ст. 6)⁶⁴. В качестве деяния государства рассматривается и поведение органов его административно-территориального подразделения, а также организаций, уполномоченных внутренним правом государства осуществлять определенные прерогативы государственной власти, при условии, что они действовали в качестве таковых (ст. 7). Специальными случаями присвоения поведения государству следует считать также присвоение ему деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией (ст. 9), а также деяний органов повстанческого движения, которое становится новым правительством государства или приводит к созданию нового государства (ст. 15).

Важной является также проблема присвоения государству деяний лиц, фактически действовавших от его имени. Речь в первую очередь идет о тех случаях, когда государство прибегает к акциям частных лиц или групп, избегая открытых действий своих органов, об организации и засылке вооруженных групп и банд на территорию другого государства, о выполнении частными лицами поручений государственных органов на иностранной территории и т. п. «В тех случаях, когда отмечается, что это правительство поощряет и даже способствует организации таких групп, что оно оказывает им финансовую помощь, обучает их, вооружает, координирует их деятельность с деятельностью своих собственных сил в целях проведения возможных операций и т. д., указанные группы перестают быть с точки зрения международного права частными лицами», — подчеркивает Р. Аго⁶⁵.

«Естественно, что деятельность частных лиц от имени государства презюмироваться не может», — пишет Н. А. Ушаков⁶⁶. В ст. 8 проекта статей об ответственности государств Комиссия международного права констатировала, что поведение такого рода рассматривается как деяние государства, если «установлено, что это лицо или группа лиц фактически действовали от имени данного государства». Так, в решении Международного суда от 27 июня 1986 г. по делу о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа установлено, что США обучали, вооружали, оснащали, финансировали силы контраст, передавали им разведывательные данные, инструктировали их о выборе объектов и тактики нападения. ЦРУ США выбирало, назначало и оплачивало руководителей контрреволюционных банд. По мнению Суда, силы контраст были, по меньшей мере в один период, настолько зависимы от Соединенных Штатов, что не могли

⁶⁴ Раздельное исследование противоправных деяний государственных органов по сферам деятельности государственного аппарата — законодательной, исполнительной и судебной — позволяет глубже проанализировать отдельные важные аспекты ответственности государства. См.: *Курис П. М.* Указ. соч. С. 165—189; *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 95—110.

⁶⁵ Ежегодник Комиссии международного права. 1972. Т. 2. С. 147.

⁶⁶ *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 71.

проводить своих решающих или наиболее значительных военных и полувоенных действий без всесторонней помощи Соединенных Штатов⁶⁷.

Государству присваивается поведение его органов, а также органов его административно-территориальных единиц и организаций, уполномоченных выполнять прерогативы государственной власти, в частности, когда эти органы превысили свои полномочия, установленные внутригосударственным правом, или нарушали инструкции, касающиеся их деятельности (ст. 11 проекта статей). Как указал Р. Аго, сам факт превышения полномочий (так называемые действия *ultra vires*) не мешает этим органам действовать, хотя и незаконным образом, в рамках их функций. Государство не может уклониться от ответственности на том основании, что, согласно его законодательству, эти действия не следовало совершать или следовало совершать иным образом⁶⁸. Только если это лицо действовало не в качестве должностного лица или органа, его поведение не присваивается государству.

Нет сомнения, что лица, не обладающие качеством органа государства, способны своими действиями посягать на защищаемые международным правом права другого государства. В числе таких действий можно назвать покушения на честь и достоинство иностранного государства, оскорбление флага, организацию вооруженных отрядов и поддержку мятежа или подрывной деятельности, покушения против представителей иностранного государства и т. п. Государство обязано предотвратить противоправное поведение частных лиц, причиняющее вред иностранному государству, а также наказать лиц, совершивших такие противоправные деяния. Основанием же ответственности государства в связи с противоправными действиями частных лиц служит бездействие его органов, что в соответствии с международной практикой и отражено в проекте статей Комиссии международного права.

Решение вопроса о том, является ли конкретное деяние государства основанием его международно-правовой ответственности, полностью зависит от наличия в поведении государства совокупности элементов (признаков), образующих состав международно-го правонарушения.

Общий состав международного правонарушения включает в себя такие элементы: как: а) объект противоправного деяния; б) противоправное поведение государства, выражающееся в действиях или бездействии его органов; в) вред, являющийся следствием противоправного поведения государства; г) причинная связь между противоправным поведением государства и наступившими вредными последствиями.

Каждый из этих элементов присутствует в составе конкретного правонарушения. Иными словами, лишь наличие этих призна-

⁶⁷ ICJ Rep. 1986. P. 63.

⁶⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1972. Т. 2. С. 114.

ков свидетельствует о том, что в поведении государства имеется состав международного правонарушения.

*Объект международного правонарушения*⁶⁹. Эта проблема неразрывно связана с более широкой проблемой объекта международного права и субъекта международных правоотношений. Если признать, что «объектом норм права и правовых отношений являются определенные материальные блага, к достижению которых стремятся государства и которые отвечают жизненным интересам субъектов, участвующих в правовых отношениях»⁷⁰, то придется сделать вывод, что объектом противоправного деяния будут те же материальные и нематериальные блага.

К таким благам можно отнести, например, мир и безопасность, честь, достоинство и права иностранного государства, неприкосновенность дипломатических и консульских представительств и т. д. Эти блага — непосредственный объект посягательства для определенных международных правонарушений. Например, мир и международная безопасность являются непосредственными объектами международного преступления агрессии.

Реальным объектом международного правонарушения служит нарушенная норма права или, точнее, обязательство государства, установленное этой нормой. Например, в случае агрессии государство, совершившее акт агрессии, реально нарушает обязательство поддержания международного мира и безопасности, мирных отношений, а также обязательство воздержания от применения силы.

Общим объектом международного правонарушения являются регулируемые правом международные отношения, поскольку любое правонарушение наносит определенный вред правовому регулированию международных отношений, самому международному правопорядку⁷¹.

Выделение объекта в качестве элемента состава международного правонарушения имеет особое значение в плане выделения из общей категории международных правонарушений наиболее опасных и тяжких деяний — международных преступлений, непосредственным объектом посягательства которых являются

⁶⁹ В курсе международного права Л. Оппенгейма указывается, что международные правонарушения «могут быть совершены по отношению к столь различным объектам, что перечислить их невозможно» (*Оппенгейм Л. Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1948. Т. 1, п/т. 1. С. 315—316*).

⁷⁰ *Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М.: Междунар. отношения, 1971. С. 164.*

⁷¹ В советской международно-правовой науке было высказано несколько иное мнение относительно объектов международного правонарушения. Ю. В. Петровский считает, что общий объект составляют регулируемые правом межгосударственные отношения, реальный объект — это нарушенная норма права, непосредственный объект — то, по поводу чего создана эта норма, те отношения между государствами, на регулирование которых она направлена. См.: *Петровский Ю. В. Международно-правовая ответственность государств: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1968. С. 137—138.*

международный мир и безопасность, право народов на самоопределение, защита человеческой личности, защита окружающей среды и др.

Противоправное поведение государства может проявляться как в действиях, так и в бездействии его органов, нарушающих международное обязательство этого государства. Противоправность деяния государства состоит в несоответствии (противоречии) его поведения международному обязательству. «Нарушение государством международного обязательства налицо в том случае, когда деяние этого государства не соответствует тому, что требует от него указанное обязательство», — гласит ст. 16 проекта статей об ответственности государств. Согласно ст. 3 Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ по соглашениям об экономическом и научно-техническом сотрудничестве, материальная ответственность государства возникает, когда «в результате действия или бездействия государства имеет место нарушение (неисполнение или ненадлежащее исполнение) им своего договорного обязательства. Недостижение целей соглашения, если оно не является следствием нарушения договорного обязательства, не может быть основанием ответственности государства».

Международное обязательство может быть нарушено различными деяниями государства, перечислить которые невозможно. Однако следует подчеркнуть, что если обязательство устанавливает конкретное поведение, то нарушение этого обязательства налицо, когда поведение государства не соответствует поведению, предусмотренному этим обязательством (ст. 20 проекта статей об ответственности государств)⁷². Когда же обязательство предусматривает обеспечение определенного результата, то поведение государства, не обеспечивающее достижения этого результата, представляет собой его нарушение (ст. 21 проекта статей)⁷³.

В любом случае государство несет международно-правовую ответственность только за свое деяние, нарушающее международное обязательство. Это очевидное положение ставит под сомнение правильность правил, сформулированных Комиссией международного права в ст. 28 проекта статей, согласно которой государство несет ответственность за международно-противоправное деяние другого государства в случаях: 1) если это деяние совершено в области, в которой это другое государство подчинено управлению или контролю первого государства или 2) это деяние совершено под принуждением первого государства. Когда

⁷² См. также п. 2 ст. 4 «Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ», квалифицирующий как нарушение обязательства государства несовершение предусмотренных государствами действий по сотрудничеству.

⁷³ См. также п. 1 ст. 4 «Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ», квалифицирующий как нарушение обязательства государства необеспечение организациями заключения или исполнения внешне-экономических контрактов.

речь идет о колониальной зависимости или военной оккупации, то колониальная держава или оккупирующее государство несут ответственность не за чужие, а за свои противоправные деяния. Нет оснований в современных международных отношениях также искать «полусуверенные государства». «Иначе говоря, явно неестественно сопоставлять поведение данного государства с его международным обязательством, а последствия несоответствия между ними относить за счет другого государства»⁷⁴.

Принцип, согласно которому любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его международную ответственность (ст. 1 проекта статей), не имеет исключений, что также ведет к тому, что в международном праве не существует обстоятельств, которые могли бы оправдать нарушение международного обязательства, составляющее международно-противоправное деяние.

Вред, являющийся следствием противоправного поведения государства. Все международные правонарушения наносят определенный вред международному правопорядку. Наличие в составе международного правонарушения признака противоправности деяния покрывает собой элемент вредности, присутствующий в поведении государства. При исследовании же совокупности элементов, образующих состав международного правонарушения, вредные последствия противоправного поведения приобретают определенную автономность, выступают в качестве самостоятельного обязательного объективного элемента состава.

Современная наука и практика международного права рассматривают вредные последствия международного правонарушения в более широком плане, чем просто материальный ущерб⁷⁵. Ни материальный ущерб, ни репарация больше не находятся в центре ответственности государства⁷⁶.

Вред как элемент международного правонарушения — это ущерб, причиняемый защищенным международным правом законным интересам потерпевших от правонарушения государств или интересам всего международного сообщества в случае совершения международных преступлений. Наличие ущерба законным интересам государства ставит последнее в положение потерпевшего и дает ему основание предъявлять требования к государству-правонарушителю, а также применять международно-правовые санкции. Иными словами, субъектами международных правоотношений, возникающих в связи с совершением международного правонарушения, могут быть только те государства, законным интересам которых нанесен ущерб. Они являются субъектами

⁷⁴ Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 151.

⁷⁵ См.: Курис П. М., Указ. соч. С. 211–221; Колосов Ю. М. Указ. соч. С. 51–53; Василенко В. А. Ответственность государства за международные правонарушения. С. 133–138; Решетов Ю. А. Указ. соч. С. 50–51; Сперанская Л. В. Указ. соч. С. 63–64.

⁷⁶ Graefrath B. Responsibility and damages caused: Relationship between responsibility and damages // Rec. cours. T. 185. P. 30.

международных претензий, или, пользуясь известным выражением Международного суда, «могут рассматриваться как имеющие юридический интерес в защите прав»⁷⁷. «Таким образом, этот интерес не возникает сам по себе, если противоправное деяние не причиняет ущерба, будь он материальным или нет», — отмечает П.-М. Дююи⁷⁸. Кроме того, «в зависимости от характера и объема ущерба, причиненного правонарушением, определяют объем, вид и формы ответственности государства-правонарушителя»⁷⁹, а также характер и объем международных претензий.

Установление ущерба следует считать необходимым элементом состава международного правонарушения, и состоит оно в установлении того, подлежат ли защите соответствующих норм международного права интересы, которым был причинен ущерб. По-видимому, именно поэтому «общего определения ущерба нет»⁸⁰.

В зависимости от природы ущерба, причиненного международным правонарушением, его можно подразделить на два основных вида:

ущерб материальный (различного рода имущественные потери, начиная от территориальных потерь и кончая упущенной выгодой);

ущерб нематериальный (начиная от различных форм ограничения государственного суверенитета и кончая уронем чести и престижа государства)⁸¹.

Часто ущерб причиняется в смешанной форме. Нет оснований выделять ущерб, причиненный иностранным физическим и юридическим лицам, ибо они не являются субъектами международного права. Такой ущерб приобретает международно-правовую значимость только в отношениях государства с государством, т. е. только тогда, когда нарушены законные интересы государства гражданства этих лиц. Международную значимость ущерб, при-

⁷⁷ CIJ Rec. 1970. P. 32.

⁷⁸ Дююи П.-М. *Op. cit.* P. 54.

⁷⁹ Василенко В. А. Ответственность государства за международные правонарушения. С. 129.

⁸⁰ Graefrath В. *Op. cit.* P. 90.

⁸¹ Подразделение ущерба на материальный и нематериальный хорошо известно международной практике, где под действительным материальным ущербом государства «понимается утрата или повреждение его имущества, а также произведенные им расходы» (ст. 2 «Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ»), а под нематериальным ущербом — «моральный и политический ущерб, причиненный несоблюдением общего международного права и конвенций» (арбитражное решение по делу судна «Карфаген» — *Rep. Intern. Arbitral Awards. Vol. 11. P. 40.*)

К. Надь выделяет «ущерб в основном экономическом интересе (материальный ущерб), ущерб, причиненный другим нематериальным (политическим, правовым или моральным) интересам (обычно называемый моральным ущербом) или же материальным и нематериальным интересам одновременно» (*Nagy K. Op. cit. P. 175.*)

чиненный иностранцам, приобретает лишь в случае использования механизма дипломатической защиты⁸².

В международном праве в результате деления материального ущерба по характеру утрат выделяются положительный ущерб (действительный материальный ущерб) и упущенная выгода. Если в результате правонарушения утрачено имущество, налицо положительный ущерб; если утрачена возможность извлечь определенные экономические выгоды в будущем, речь идет об упущенной выгоде.

Упущенную выгоду не следует смешивать с косвенным ущербом. Критерием деления убытков на прямые и косвенные служит характер причинной связи между неправомерным поведением и причиненным ущербом.

Причинная связь между противоправным поведением государства и наступившими вредными последствиями — необходимый элемент состава международного правонарушения, условие ответственности государства за причинение ущерба законным интересам других государств. «Основанием любого решения вопроса о том, может ли ущерб рассматриваться как следствие правонарушения, служит непрерывная и прослеживаемая причинность», — пишет Б. Греффрат⁸³. Является ли причинная связь прямой или косвенной, необходимой или случайной, типичной или нетипичной и т. п., от этого зависит деление причиненного правонарушением ущерба на прямой и косвенный.

На практике вопрос об отграничении прямого ущерба от косвенного часто смешивается с вопросом об ответственности правонарушителя за ущерб. Вопрос об ответственности за косвенный ущерб — это вопрос объема, размеров ответственности, прямо зависящий от нормативного урегулирования. Так, и в ст. 3 Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ условием возникновения ответственности государств признается тот факт, что «между нарушением государством своего договорного обязательства и причинением государству-контрагенту действительного материального ущерба существует конкретная причинная связь». Следует также подчеркнуть, что в отличие от этой нормы в случае ответственности государства за агрессию оно несет ответственность за весь ущерб, причиненный государствам —

⁸² В консультативном заключении Международного суда по делу об ущербе, нанесенном на службе ООН (1949 г.), подтверждены следующие основные условия проведения дипломатической защиты: «Во-первых, государство-ответчик нарушило обязательство в отношении государства гражданства, относящееся к его гражданам. Во-вторых, только сторона, в отношении которой существует это международное обязательство, может предъявить претензию в связи с его нарушением» (CIJ Rep. 1949. P. 181).

Не менее важным условием следует считать условие исчерпывания потерпевшим лицом местных средств правовой защиты. См., напр.: *Вадпалас В. Условия осуществления государством дипломатической защиты своих граждан* // Учен. зап. вузов ЛитССР. Право. 1986. Т. 21. С. 82—88.

⁸³ *Graefrath B. Op. cit.* P. 94.

жертвам агрессии. Здесь не существует различия между прямым или косвенным ущербом, потерями и расходами⁸⁴.

Практические конкретные критерии для отграничения необходимых причинных связей от случайных (прямого ущерба от косвенного) невозможно дать в связи со сложностью и многообразием самих международных отношений. Здесь возможен только общеметодологический критерий. Базируясь на философском понятии причинности и изучении всех обстоятельств конкретного случая и учитывая конкретные объективные законы, действующие в тех сферах, которых касается данное деяние, причинившее вред, можно определить случайный или необходимый характер причинной связи. Поэтому вполне обоснованно высказывание Д. Б. Левина относительно того, что «те общие правила», которые могут быть на этот счет установлены при кодификации норм об ответственности, не должны слишком стеснять свободы усмотрения тех международных инстанций (представители государств на переговорах, смешанные комиссии, третейские суды и т. п.), которые будут решать вопрос о возмещении с учетом всех конкретных обстоятельств дела»⁸⁵.

Рассмотрение вреда и причинной связи в качестве необходимых элементов международно-противоправного деяния важно не только для констатации наличия такого деяния, но, что не менее существенно, и для определения последствий противоправного поведения государства в зависимости от характера и объема причиненного вреда. Так, тяжкие последствия некоторых наиболее опасных деяний (геноцид, апартеид, массовое загрязнение атмосферы или морей и др.) дают возможность квалифицировать эти деяния, согласно ст. 19 проекта статей, как международные преступления, а также определить субъектов возникающих правоотношений и возможных претензий.

Вина как субъективный элемент международного правонарушения. Традиционно проблема вины государства вызывает острые дискуссии в науке международного права. Она неразрывно связана с проблемой выражения свободы воли государства на международной арене и волевой оценки поведения государства, равно как и с международно-правовой квалификацией такого поведения.

Поведение государства в международных отношениях в конечном счете определяется его внешнеполитическими целями, оценка которых очень важна для квалификации поведения, нарушающего международные обязательства этого государства. Международный суд в решении по делу о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа указал: «Суд полагает, что в международном праве, если одно государство с целью давления на другое государство помогает и содействует в этом государстве вооруженным бандам, которые ставят своей задачей

⁸⁴ Ibid. P. 91.

⁸⁵ Левин Д. Б. Ответственность государств... С. 119.

свержение правительства этого государства, то это составляет вмешательство одного государства во внутренние дела другого государства...»⁸⁶

Поведение государства в международных отношениях в конечном счете определяется его внешнеполитическими целями. Марксизм-ленинизм рассматривает политику как явление, обусловленное объективными общественными закономерностями, не отрицая при этом значения субъективных факторов. В. И. Ленин отмечал, что «политика ведется через людей»⁸⁷. Внешняя политика государства заключает в себе совокупность целей и средств его деятельности во взаимоотношениях с другими государствами. Поэтому всесторонняя оценка поведения государства в международных отношениях неизбежно предполагает и оценку его субъективных намерений в конкретной ситуации, в том числе и его поведения, противоречащего международным обязательствам. В частности, необходима оценка того, служит ли противоправное поведение государства свободным проявлением его воли, или же оно обусловлено факторами, полностью не зависящими от воли государства.

В правовом плане эта проблема сводится, в частности, к решению двух вопросов — применима ли категория вины к субъективной оценке противоправного поведения государства, и является ли вина обязательным элементом общего состава правонарушения.

Нужно сказать, что эти обе проблемы незаслуженно смешивались в доктрине, что вело к бессмысленным с точки зрения практики спорам. Касаясь первой проблемы, следует признать, что государство, совершающее международное правонарушение, не может не осознавать причинной связи между своим поведением и его последствиями, противоправности этого поведения, противопоставления своей воли интересам других государств или международного сообщества в целом. Исходя из этого, можно сделать вывод, что категория вины государства применима для оценки противоправного поведения государства.

Как советские, так и зарубежные авторы независимо от того, признают ли они вину как условие международной ответственности государства, указывают на неприменимость понимания вины государства как психологической категории⁸⁸.

Вина государства — это социально-политическое явление, суть которого заключается в осознании государством противоправности своего поведения, в его волевом отношении к результатам этого поведения, выражающемся как в желании их получить,

⁸⁶ ICJ Rep. 1986. P. 124. -

⁸⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 123.

⁸⁸ См., напр.: Левин Д. Б. Ответственность государств... С. 55; Курис П. М. Указ. соч. С. 234—235; Колосов Ю. М. Указ. соч. С. 40—41; Василенко В. А. Ответственность государства за международные правонарушения. С. 150—151; Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 52; Salmon J. J. A. La responsabilité internationale. P. 7; Brownlie I. Op. cit. P. 31—47.

так и в невнимательности к правам других субъектов или пребрежении этими правами.

Принимаемая в таком смысле вина содержится в любом международном правонарушении. Это, однако, не означает, что вина — обязательный составной его элемент, без доказанности наличия которого невозможна международно-правовая ответственность.

Что касается проблемы вины государства как элемента общего состава международного правонарушения, то нет оснований связывать ее с проблемой презумпций в процессе возложения международной ответственности. Авторы, специально исследовавшие вопрос о презумпции вины государства в международном процессе, сходятся во мнении, что здесь неизвестна общая система правовых презумпций и что этот вопрос на практике решался по-разному⁸⁹. Общий принцип презумпции вины или невиновности отсутствует и во внутригосударственном праве: в уголовном праве и процессе этот вопрос решается по-одному, в гражданском или административном — по-другому.

Комиссия международного права ООН не включила в ст. 3 проекта статей элемента вины государства, избежав тем самым тех сложностей, которые могут возникнуть при решении вопроса о презумпции вины или невиновности государства, проблемы доказательств вины и, что особенно важно, при возможных различных толкованиях самой категории вины государства в международно-правовой практике.

Такой подход комиссии вызвал возражения в комментариях некоторых правительств к статьям первой части проекта: правительства Австрии и Чехословакии выразили мнение, что комиссия следовало в той или иной форме учесть элемент вины; правительство Монголии отметило, что в ситуации бедствия (обстоятельство, исключающее международную противоправность деяния государства), кроме объективного фактора, возможен и субъективный фактор, т. е. вина⁹⁰. Позиция комиссии подвергалась критике и в литературе⁹¹.

Однако представляется, что позиция Комиссии международного права оправдана не только с точки зрения изложенных соображений. Отсутствие элемента вины государства в проекте во все не означает, что Комиссия международного права рассматривает ответственность государства за международно-противоправные деяния как объективную (абсолютную). Принцип виновной ответственности государства в международном праве должным образом учтен в ст. 31 проекта («Форс-мажор и непредвиденный случай») и ст. 32 («Бедствие»). При наличии этих обстоятельств

⁸⁹ *Cavaré L.* Le droit international public positif. T. 2. P. 535; *Perrin G.* Observations sur le régime de la preuve en droit international public // *Rev. jurid. et polit.* 1985. N 1/2. P. 777.

⁹⁰ UN Doc. A/CN.4/328/Add. 4. P. 4–5; 343/Add. 2. P. 2; 342/Add. 2. P. 2.

⁹¹ См.: *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 160—161.

поведение государства не является выражением воли субъекта права, что, согласно общеправовым закономерностям, свидетельствует об отсутствии его вины. Международная практика в этой области отличается единством — подобное невпновное поведение государства не составляет международно-противоправного деяния и не влечет за собой никакой ответственности.

§ 5. Классификация международно-противоправных деяний

Классическая доктрина, как правило, избегала разделения международных правонарушений на группы или категории в зависимости от характера, степени общественной опасности или специфики объекта, не находя подходящих критериев в нормативном содержании старого международного права.

Однако послеоктябрьское развитие международного права, появление в нем новых норм и принципов, нарушение которых особенно опасно для нормального поддержания международных отношений, вызвали необходимость дифференциации и, естественно, классификации международных правонарушений. Если раньше война являлась «фактическим состоянием, возникновение которого почти не регулировалось международным правом»⁹², то с возникновением и утверждением в международном праве принципа запрещения агрессивной войны появилась необходимость в точной юридической квалификации нарушения этого принципа как международного преступления. Такую же необходимость диктовало и нарушение некоторых других демократических принципов международного права: равноправия и самоуправления народов, уважения государственного суверенитета, невмешательства и др. Специфика международной ответственности, возникающей в случае нарушения мира или совершения актов агрессии, особая компетенция и формы реакции в подобных ситуациях Организации Объединенных Наций как организации по поддержанию международного мира и безопасности также настоятельно требовали выделения этой разновидности международных правонарушений.

Уже в 1946 г. Д. Б. Левин высказал мысль о необходимости изменить самое понятие международного деликта, «проведя в нем грань между простыми нарушениями международного права и международными преступлениями, подрывающими самые его основы и важнейшие принципы»⁹³. Появление и укрепление норм международного права, имеющих основополагающее значение для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества по поддержанию международного мира и безопасности, обеспечения права народов на самоопределение, защи-

⁹² Тункин Г. И. Теория международного права. С. 446.

⁹³ Левин Д. Б. Проблема ответственности в науке международного права // Изв. АН СССР. Отд-ние экономики и права, 1946. № 2. С. 105.

ты человеческой личности, охраны окружающей среды, привело к необходимости выделения нарушений этих норм в особую категорию наиболее опасных и тяжких международно-противоправных деяний — международных преступлений и установления особых юридических последствий их совершения.

Нормативное определение категории международных преступлений было развито в ст. I Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.; ст. I Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.; ст. I Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него 1973 г.; ст. 5 Определения агрессии (резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1974 г.); ст. 1 Декларации о предотвращении ядерной катастрофы (резолюция Генеральной Ассамблеи 36/100 от 9 декабря 1981 г.).

В настоящее время категорию международных преступлений государств следует считать сложившейся в международном праве. Более того, выделение категории международных преступлений и установление особого режима ответственности государства в случае их совершения является важнейшим результатом послеоктябрьского развития института международно-правовой ответственности. Комиссия международного права, проводя работу по кодификации норм ответственности государств, с полным основанием подчеркнула, что международное преступление «не может рассматриваться и толковаться как нарушение, подобное другим... оно, несомненно, является более серьезным международно-противоправным деянием, нарушением, которое должно квалифицироваться иным образом и которое поэтому предполагает применение иного режима ответственности»⁹⁴.

Основанием для вывода комиссии о выделении особой категории международных преступлений были три фактора: 1) выделение в рамках норм международного права императивных норм международного права, нарушение которых затрагивает интересы всех без исключения государств; 2) установление принципа, согласно которому индивид — орган государства, нарушивший своим поведением международное обязательство, имеющее основополагающее значение для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества государств в целом, должен быть лично наказуем, согласно особо строгим нормам внутригосударственного уголовного права, несмотря на то что он действовал не в личном качестве, а в качестве органа государства; 3) закрепление в Уставе ООН специальных последствий за нарушение некоторых международных обязательств.

Разрабатывая понятие международного преступления, Комиссия международного права отметила заслуги советской науки международного права в этой области, работы Д. Б. Левина, Г. И. Тункина, П. М. Куриса, Л. А. Моджорян, Ю. В. Петров-

⁹⁴ Док. ООН А/31/10. С. 253.

ского и некоторых других советских авторов. Концепция международных преступлений и их особых последствий нашла дальнейшее развитие в работах А. Н. Трайнина, Ю. М. Колосова, В. А. Василенко, В. А. Мазова, Н. А. Ушакова, Ю. М. Решетова, Л. В. Сперанский и др. Весьма значительная роль в формулировании понятия и признаков международного преступления принадлежит Р. Аго.

В ст. 19 проекта Комиссии «Международные преступления и правонарушения» разграничены категории международного преступления и иных международных правонарушений (деликтов), закреплены признаки и указаны некоторые виды международных преступлений государств⁹⁵.

Следует подчеркнуть, что п. 3 ст. 19 проекта нельзя рассматривать в качестве исчерпывающего перечня международных преступлений. В комментарии к этой статье комиссия указала, что составление перечня международных преступлений государств «обязательно привело бы к „статическому результату“, отражающему только современное положение... Если нарушения... в настоящее время не считаются международным преступлением, то в будущем в правосознании государств могут произойти изменения, и было бы нежелательно, чтобы для проведения принятой сегодня конвенции в соответствии с завтрашней эволюцией

⁹⁵ Ст. 19 «Международные преступления и 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.

3. С соблюдением п. 2 и в соответствии с действующими нормами международного права международные преступления могут, в частности, возникать в результате:

а) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения международного мира и безопасности, такого, как обязательство, запрещающее агрессию;

б) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения права народов на самоопределение, такого, как обязательство, запрещающее установление или сохранение силой колониального господства;

с) тяжкого и массового нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты человеческой личности, таких, как обязательства, запрещающие рабство, геноцид, апартеид;

д) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды, такого, как обязательство, запрещающее массовое загрязнение атмосферы или морей.

4. Всякое международно-противоправное деяние, которое не составляет международного преступления в соответствии с п. 2, является международным правонарушением».

приходилось вносить в нее постоянные поправки»⁹⁶. Правильность этого вывода подтверждается, в частности, тем фактом, что ст. 1 Декларации о предотвращении ядерной катастрофы 1981 г. квалифицирует применение ядерного оружия первым международным преступлением.

Основной признак международного преступления государства закреплен в п. 2 ст. 19 проекта статей и имеет характер объективного элемента — нарушения обязательства, по своему содержанию основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества. В советской науке международного права выделяется специфика объекта, на который посягают международные преступления, — международный мир и безопасность, самоопределение народов и т. д. Это прямо связано с характером нарушаемых обязательств, которые Международный суд определил как обязательства *erga omnes*, т. е. в отношении всех субъектов права⁹⁷. Речь идет об обязательствах в отношении всех государств, именуемых некоторыми авторами солидарными обязательствами⁹⁸. Комиссия международного права в п. 3 ст. 19 проекта статей перечислила некоторые из таких обязательств.

Не вызывает сомнений, что международные преступления государств представляют собой нарушение обязательств, устанавливаемых императивными нормами современного международного права. Комиссия международного права, определяя международное преступление, применила соответственно формулу, во многом аналогичную формуле ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров⁹⁹.

Специфика объекта посягательства в случае международных преступлений государств обуславливает их особую опасность. Ю. А. Решетов подчеркивает, что критерий общественной опасности международных преступлений для всего международного сообщества «способствовал выделению международных преступлений в особую категорию»¹⁰⁰. С этим критерием связан и критерий особой тяжести, который выделяется как необходимый признак международного преступления¹⁰¹. Не любое нарушение императивной нормы рассматривается международным сообществом как международное преступление. Элемент серьезности, тяжести нарушения государством соответствующего международного обязательства хотя и не указывается прямо в п. 2 ст. 19 про-

⁹⁶ Док. ООН А/31/10. С. 298.

⁹⁷ ICJ Rep. 1970. P. 32.

⁹⁸ *Sperduti G. Les obligation solidaires en droit international // Etudes de droit international en l'honneur du Juge Manfred Lachs. La Haye, 1984. P. 272.*

⁹⁹ Тем не менее комиссия подчеркнула, что категория обязательств *jus cogens* «шире, чем категория обязательств, нарушение которых обязательно является международным преступлением» (Док. ООН А/31/10. С. 300).

¹⁰⁰ *Решетов Ю. А. Указ. соч. С. 26.*

¹⁰¹ См.: *Курис П. М. Указ. соч. С. 134; Дириу Р.-М. Op. cit. P. 57.*

екта статей, но вытекает из необходимости признания преступности деяния международным сообществом в целом¹⁰².

Учет особенностей объекта международного преступления дает возможность указать на еще один его критерий. Таким критерием являются правоотношения, возникающие между государством-правонарушителем и международным сообществом государств в целом. Применяемый режим международно-правовых санкций здесь является наиболее строгим и может состоять в случае ответственности за агрессию в отторжении части территории агрессора.

Выделение особой категории международных преступлений и установление особо строгого режима ответственности государств за эти деяния вовсе не означают «криминализации» международно-правовой ответственности государств, что нередко утверждается в западной доктрине¹⁰³.

§ 6. Обстоятельства, исключающие ответственность государств¹⁰⁴

Наука и практика международного права свидетельствуют о том, что в определенных ситуациях поведение государства не составляет противоправного деяния, несмотря на то что это поведение не соответствует его международному обязательству. Комиссия международного права, включившая в проект статей об ответственности государств главу «Обстоятельства, исключающие противоправность», определила эти ситуации как «случаи, когда, несмотря на явное наличие двух условий существования международно-противоправного деяния, нельзя сделать вывод о его существовании».

Обстоятельствами, которые, как правило, учитываются в этой связи, являются согласие, ответные меры в отношении международно-противоправного деяния, форс-мажор и непредвиденный случай, бедствие, крайняя необходимость и законная оборона¹⁰⁵. Наличие таких обстоятельств в каждом конкретном случае должно быть явно установлено. В той мере, насколько «действия от-

¹⁰² См.: *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 142.

¹⁰³ *Marek K.* Op. cit. P. 483–485; *Brownlie I.* Op. cit. P. 32–33; *Dupué R.-J.* Op. cit. P. 237.

¹⁰⁴ Подробнее см.: *Аго Р.* Восьмой доклад по вопросам об ответственности государств // Док. ООН А/CN.4/318/Add. А. 1–7; *Левин Д. Б.* Ответственность государств... С. 83–84; *Колосов Ю. М.* Указ. соч. С. 51; *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 178; *Ушаков Н. А.* Указ. соч. С. 155–172; *Вадапалас В. А.* Обстоятельства, исключающие ответственность государства в международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Вильнюс, 1982; *Malanczuk P.* Countermeasures and self-defence as circumstances precluding wrongfulness in the International Law Commission draft articles // *Ztschr. ausland. offentliges Recht und Volkerrecht.* 1983. Bd. 45, N 4. S. 705; *Jagota S. P.* State responsibility: Circumstances precluding wrongfulness // *Netherl. Yb. Intern. Law.* 1985. Vol. 16. P. 249–277.

¹⁰⁵ Док. ООН. А/34/10. С. 281.

ветчика могут представлять собой нарушения соответствующих правовых норм, Суд должен установить, существуют ли здесь обстоятельства, исключаящие противоправность...», — указал Международный суд в решении по делу о военных и полувосвоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа ¹⁰⁶.

Необходимо подчеркнуть, что согласие иностранного государства, ответные меры-санкции, непредвиденный случай и непреодолимая сила и другие соответствующие ситуации не могут рассматриваться как «оправдывающие» международные правонарушения. «В международной жизни возможны две реальные ситуации: либо государственное деяние, о котором идет речь, квалифицируется как противоправное, и тогда оно логически влечет за собой все предусмотренные юридические последствия для такого рода деяния, которые, впрочем, все охватываются существующим понятием международной ответственности, — либо, в силу наличия определенного обстоятельства, оно квалифицируется как правомерное и в таком случае не влечет за собой ни одного из вышеупомянутых последствий», — подчеркнул специальный докладчик комиссии Р. Аго ¹⁰⁷. Принцип, согласно которому «всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства» (ст. 1 проекта), не имеет и не может иметь исключений. Это подтверждено и международной практикой, свидетельствующей о том, что государство «не может избежать ответственности, вытекающей из совершения противоправного с точки зрения общих принципов международного права деяния» ¹⁰⁸.

Обстоятельства, исключаящие ответственность государства, представляют собой фактические ситуации или юридические факты, при наличии которых поведение государства, не соответствующее его международному обязательству, не является международно-противоправным и потому не влечет за собой международно-правовой ответственности. Наличие любого такого обстоятельства обуславливает отсутствие состава международного правонарушения в данном конкретном случае. Деяние государства «не может быть квалифицировано противоправным, поскольку в силу наличия определенного обстоятельства государство в данном случае не было связано международным обязательством, которое предписывало бы ему действовать иным образом», — констатировала Комиссия международного права ¹⁰⁹.

С согласием управомоченного государства, осуществлением международно-правовых санкций, а также самообороной международное право связывает возникновение у государства определенных прав. Так, согласие управомоченного государства дает право действовать согласованным с ним образом вопреки ранее

¹⁰⁶ ICJ Rep. 1986. P. 117.

¹⁰⁷ Док. ООН A/CN.4/318/Add. 1. P. 7. Note 5.

¹⁰⁸ Арбитражное решение по делу «Армстронг Корк Компани» см.: Rep. Intern. Arbitral Awards. Vol. 14. P. 163.

¹⁰⁹ Док. ООН A/34/10. C. 288.

установленному международному обязательству по отношению к этому государству; международное правонарушение — право на обращение к определенным международно-правовым санкциям; вооруженное нападение — право на самооборону. В литературе иногда отмечается, что указанные обстоятельства создаются государством, в отношении которого совершено деяние, другие же обстоятельства являются «объективными, внешними к поведению любого субъекта права»¹¹⁰. Эти непредвиденный случай и непреодолимая сила, а также бедствие — обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии вины государства.

Категории «непредвиденный случай» и «непреодолимая сила» используются для обозначения фактических ситуаций, когда «действующий субъект вынужден действовать в некотором роде против своей воли», и «применяются для оправдания невольного или по крайней мере непреднамеренного поведения»¹¹¹. Равным образом «бедствие», угрожая человеческой жизни, фактически сводит на нет свободу выбора иного варианта поведения. Таким образом, «отсутствие субъективного элемента виновности препятствует установлению полной противоправности деяния и тех юридических последствий, которые обычно связываются с наличием такого деяния»¹¹². В подобных ситуациях действует общеправовой принцип *ad impossibile nemo tenetur* — нельзя требовать невозможного также и в отношении соблюдения международных обязательств.

Классификация рассматриваемых обстоятельств по двум признакам (осуществление права и отсутствие вины) на обстоятельства, свидетельствующие об осуществлении права, и обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии вины, позволяет установить, что в случае совершения международного преступления недопустимы любые ссылки на обстоятельства, исключаяющие международную ответственность.

Обязательства, нарушение которых составляет международные преступления, имеют императивный характер и вытекают из основных принципов международного права. Как подчеркивает Г. И. Тункин, «любое отступление от этих норм недопустимо, и соглашение об отступлении будет недействительным»¹¹³.

Поэтому ст. 29 и 33 проекта Комиссии международного права также не допускают ссылок на согласие и состояние необходимости, когда деяние государства не соответствует его международному обязательству, вытекающему из императивных норм общего международного права.

В случае тяжких посягательств на императивные международные обязательства вряд ли могут существовать какие-либо об-

¹¹⁰ Dupuy P.-M. Op. cit. P. 40.

¹¹¹ Dok. ООН A/34/10. P. 336–376.

¹¹² Luzzatto R. Responsabilità e colpa in diritto internazionale // Riv. diritto intern. 1968. T. 51, fasc. 1. P. 105.

¹¹³ Tunkin G. International law in the international system // Rec. cours. T. 147. P. 92.

стоятельства, исключают ответственность за такие посягательства. В частности, международные преступления в результате нарушения таких обязательств являются преднамеренными деяниями, исключают любые ссылки на обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии вины (случай, непреодолимая сила, бедствие). Отсутствие обстоятельств, исключющих ответственность государства в случае совершения международного преступления, подтверждается как положениями международной практики, так и доктринальными выводами¹¹⁴.

Международно-правовой практике известны случаи, когда государство, действовавшее в ситуациях, обусловленных обстоятельствами, исключющими ответственность, позднее предоставляло возмещение за причиненный материальный ущерб¹¹⁵. Комиссия международного права в связи с этим сформулировала ст. 35 проекта («Резервация возмещения ущерба»), носящую характер своеобразной оговорки, гласящей, что исключение противоправности деяния государства в обстоятельствах согласия, непреодолимой силы и непредвиденного случая, а также бедствия в крайней необходимости «не предпрещает ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении возмещения ущерба...». Следует отметить, что в международной практике такая компенсация осуществлялась в порядке доброй воли (*ex gratia*) и не рассматривалась в качестве формы международно-правовой ответственности государства.

Рассматриваемые обстоятельства по своей правовой природе в корне отличны от иной правовой категории — обстоятельств, освобождающих от ответственности в международном праве¹¹⁶. Первые исключают противоправность деяния государства, и ответственность соответственно не возникает. Вторые же обстоятельства освобождают государство от ответственности за противоправное деяние, как правило, в силу того, что потерпевшая сторона не предпринимает действий по реализации ответственности: не предъявляет международных претензий или отказалась от них. Например, потерпевшее государство, не имея достаточной информации или столкнувшись с трудностью истолкования соот-

¹¹⁴ «Никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного характера, не могут служить оправданием агрессии», — гласит п. 1 ст. 5 Определения агрессии (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3314 (XXIX) от 14 декабря 1974 г.). См. также: Декларация о предотвращении ядерной катастрофы. Ст. 2 и 3; *Janku M. Kogentni normy mezinarodniho prava a otazka vylončeni protipravnost jejich porušení // Právník. 1982. N 5. S. 424–432.*

¹¹⁵ См., напр.: *Василенко А. В.* Ответственность государства за международные правонарушения. С. 175; *Вадапалас В. А.* Обстоятельства, исключющие ответственность... С. 55–58; *Luzzatto R.* Op. cit. P. 98.

¹¹⁶ В теории права также проводятся различия между «обстоятельствами, исключющими ответственность», и «обстоятельствами, освобождающими от ответственности». См.: *Сухоруков Г. К.* О юридико-фиктивной основе применения права по делам о правонарушениях // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социальных общественных отношений. Ярославль, 1981. С. 56.

ветствующих юридических фактов, не предъявляет своих законных требований¹¹⁷. Наличие вины потерпевшего государства также может привести к освобождению от ответственности за международно-противоправное деяние.

*Согласие государства*¹¹⁸ создает право другого государства на определенное поведение, не соответствующее международному обязательству этого другого государства, в рамках полученного согласия, но не изменяет действия международного обязательства за пределами такого согласия.

Действительность согласия определяется с учетом требований, предъявляемых к действительности согласия государства на обязательность для него международного договора. Важнейшее из этих требований — соответствие согласия императивным нормам международного права. Международный суд в решении по делу о военных и полувосенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа констатировал, что принцип невмешательства «потерял бы свою эффективность принципа права, если бы вмешательство могло быть оправдано простой просьбой о помощи, исходящей от оппозиционной группы в другом государстве»¹¹⁹. Согласие также недействительно, если оно получено в результате ошибки, подкупа, подлога, неправомерного насилия¹²⁰.

Согласие должно быть явно установленным, т. е. не может презюмироваться. К примеру, п. 1 ст. 9 Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ устанавливает, что государство освобождается от ответственности, когда «на это имеется явно выраженное согласие государства-контрагента».

Представляется, что согласие не исключает международно-правовой ответственности, если оно дано в нарушение международного обязательства по отношению к третьему государству. Иными словами, если согласие неправомерно, то оно не может создать прав для других государств. *Ex injuria jus non oritur* — правонарушение не создает права.

*Осуществление международно-правовых санкций*¹²¹ — это правомерная с точки зрения международного права реакция го-

¹¹⁷ См.: Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 156.

¹¹⁸ Ст. 29 проекта комиссии («Согласие») гласит: «1. Правомерным образом данное согласие государства на совершение другим государством определенного деяния, не соответствующего обязательству последнего в отношении первого государства, исключает противоправность этого деяния применительно к этому государству, поскольку это деяние находится в пределах вышеуказанного согласия.

2. Пункт 1 не применяется, если данное обязательство вытекает из императивной нормы международного права».

¹¹⁹ ICJ Rep. 1968. P. 126.

¹²⁰ Подробнее см.: Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 159–160; Imbert P. H. Le consentement des Etats en droit international // Rev. gén. droit intern. publ. 1985. T. 89, N 2. P. 353–383; Alaino M. L. Natura del consenso nell'illecito internazionale // Riv. diritto intern. 1982. T. 65. P. 257–287.

¹²¹ Согласно ст. 30 проекта, «противоправность деяния государства, не соответствующего обязательству этого государства в отношении другого государства, исключается, если это деяние является закономерной, в со-

сударства на международное правонарушение, использование права этого государства.

Конечно, любая мера, принимаемая в ответ на международное правонарушение, должна быть правомерной. Современное международное право исключает, в частности, из круга правомерных международных санкций вооруженные репрессалии. Следует также отвергнуть утверждение, что международные санкции применяются вне сферы права. Осуществление ответных мер подчинено конкретным критериям, вытекающим из международно-правовой ответственности государства. Речь идет, например, о критерии пропорциональности: все ответные меры должны в первую очередь иметь определенную степень соответствия допущенному нарушению¹²². Санкции должны применяться лишь в случае безуспешности законных требований потерпевшего государства: право на их применение имеет только потерпевшее государство, они не должны наносить прямой ущерб третьим государствам и прекращаются после достижения своих целей. Наряду с этим при установлении критериев правомерности международно-правовых санкций должно проводиться существенное различие между режимом ответственности государства за международные преступления, с одной стороны, и за иные правонарушения — с другой.

Санкции, применяемые в случае совершения международных преступлений, направлены на устранение угрозы международному миру и безопасности и, следовательно, выходят за рамки целей получения возмещения и восстановления нарушенных прав. Имея, как правило, коллективный характер, они не ограничены обязательством государств, осуществляющих санкции на индивидуальной основе, использовать возможности возмещения и восстановления путем международных претензий¹²³. Когда такие санкции осуществляются государствами, не являющимися непосредственными жертвами международного преступления — агрессии, актов колониализма и т. п., «точное определение... какие меры могут быть предприняты и практически осуществимы, которые из них должны быть избраны, в каком объеме они должны быть осуществлены и кем применены, — является вопросом компетенции соответствующих политических органов Организации Объединенных Наций, действующих в рамках своих полномочий согласно Уставу»¹²⁴.

ответствии с международным правом, мерой в отношении этого другого государства, вызванной его международно-противоправным деянием».

¹²² *Василенко В. А.* Международно-правовые санкции. С. 163–167. См. также: *Rep. Intern. Arbitral Awards*. Vol. 18. P. 444; *Zoller E.* Peacetime unilateral remedies: An analysis of countermeasures. S. 1., 1984. P. 124–136.

¹²³ См., напр.: *Ваданалас В. А.* Реализация ответственности государств за международные преступления: Проблема индивидуальных ответных мер // Изв. вузов. Правоведение. 1987. № 4. С. 28–33.

¹²⁴ Консультативное заключение Международного суда по делу Намибии (Юго-Западной Африки) от 21 июня 1971 г. // *ICJ Rep.* 1971. P. 55.

*Самооборона*¹²⁵, согласно ст. 51 Устава ООН, является неотъемлемым правом государства на применение вооруженной силы в ответ на вооруженное нападение. Существование такого права основано на нормах современного международного права, допускающих применение вооруженной силы в строго ограниченных случаях. Самооборона — это не «исключение» из принципа неприменения силы и угрозы силой. Применение силы в ответ на вооруженное нападение законно *per se* и служит обстоятельством, исключаящим международную ответственность обороняющегося государства только в связи с международной правовой квалификацией его действий как правомерных и не влекущих за собой никакой международно-правовой ответственности государства. Излишне говорить об исключении противоправности, когда осуществляется неотъемлемое право государства.

Правомерное осуществление самообороны подчинено, безусловно, условиям, установленным в ст. 51 Устава ООН.

Критерии международной правомерности самообороны рассмотрены, в частности, Международным судом в деле о военных и полувоенных действиях в Никарагуа и против Никарагуа¹²⁶, который отметил: «В случае индивидуальной законной обороны это право не может осуществляться, если заинтересованное государство не стало жертвой агрессии. Обращение к коллективной самообороне, очевидно, не меняет ничего в этой ситуации». Вместе с тем вызывает сомнение суждение Суда о том, что «правомерность реакции на агрессию зависит от критериев необходимости и пропорциональности мер, принятых в рамках законной обороны». Так, при рассмотрении вопроса о самообороне в специальном комитете Генеральной Ассамблеи ООН по определению агрессии высказывания об учете принципа пропорциональности между характером вооруженного нападения и действиями обороняющегося от агрессии государства встретили возражения делегаций многих государств. «В сущности, речь идет о принципе пропорциональности, который помимо того, что не является общепризнанным в международном праве, не соответствует правовому определению и может даже поставить в выгодное положение виновника агрессии», — отметил представитель СССР. Аналогичное мнение высказал и представитель Италии: «Действительное ограничение законной обороны состоит не в том, чтобы меры, принимаемые государством-жертвой, были бы пропорциональны совершенной против него агрессии, а в том, чтобы они соответствовали главной цели законной обороны — защите государства»¹²⁷.

¹²⁵ Ст. 34 проекта статей («Самооборона») гласит: «Противоправность деяния государства, не соответствующего международному обязательству этого государства, исключается, если это деяние является законной мерой самообороны, принятой в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций».

¹²⁶ ICJ Rep. 1986. P. 102–106, 118–122.

¹²⁷ Док. ООН A/AC/134/SR. 72; SR. 85.

*Непреодолимая сила и непредвиденный случай*¹²⁸ имеют ту общую черту, что «в условиях таких ситуаций государство в лице своих органов или агентов оказывается в положении реальной, объективной невозможности избрать поведение, соответствующее требованиям своего международного обязательства, или установить, что данное его поведение не соответствует требуемому»¹²⁹. Речь идет, следовательно, о полной невозможности действовать так, как это предусмотрено международным обязательством для обычно существующих условий. Эта невозможность обусловлена или чрезвычайным событием, противиться которому государство не в состоянии, или же непредсказуемостью, случайным стечением обстоятельств.

Характерный пример ссылки на непреодолимую силу можно найти в решении Постоянной палаты третейского суда по делу о концессии маяков Османской империи (1956 г), в котором, в частности, отмечалось: «Ущерб, причиненный неспособностью Греции вернуть маяк компании в его первоначальном состоянии, был причинен... бомбардировкой, которая серьезно его разрушила. Эта бомбардировка составила случай непреодолимой силы, которая воздействовала бы на него даже тогда, когда он остался бы в руках компании, и за который Греция не может нести ответственности»¹³⁰.

Обстоятельство непреодолимой силы — объект острых дискуссий в науке международного права. Одни авторы (Р. Аго, Ю. М. Колосов, Ж. де Вишер, Ш. Руссо, Я. Броунли) причисляют к фактору непреодолимой силы как явления природы, так и деятельность человека, а другие (К. Иглтон, Э. Хименес де Аречага, А. Фавр) — только природные явления. Что же касается международной дипломатической и арбитражной практики, то здесь можно найти немало примеров, когда действия человека квалифицировались в качестве непреодолимой силы. Действительно, действия человека, в особенности коллективные, могут иметь в международных отношениях не менее непреодолимый характер, чем действие стихийных сил природы. Следует также отметить, что буржуазная доктрина сделала различные обстоятельства международных и гражданских войн, восстаний частью концепции непреодолимой силы.

¹²⁸ Ст. 31 проекта статей («Форс-мажор и непредвиденный случай») гласит: «1. Противоправность деяния государства, не соответствующего его международному обязательству, исключается, если это деяние было вызвано непреодолимой силой или не поддающимся контролю государства непредвиденным внешним событием, которая (который) сделала (сделало) для государства материально невозможным действовать в соответствии с указанным обязательством или понять, что его поведение не соответствует этому обязательству.

2. Пункт 1 не применяется, если государство, о котором идет речь, содействовало возникновению ситуации материальной невозможности».

¹²⁹ Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 164.

¹³⁰ Rep. Intern. Arbitral Awards. Vol. 12. P. 219–220.

Непреодолимость внешнего фактора — основное условие наличия непреодолимой силы¹³¹. Само понятие международной ответственности, связанное с признанием категории вины государства, отвергает требование предотвратить событие, действие которого не зависит от воли государства. Практическое установление наличия такого события — это решение вопроса о том, имело ли государство возможность противодействовать внешнему фактору и использовало ли эту возможность. В некоторых случаях невозможность такого противодействия не зависит от возможности предвидеть действие внешнего фактора. Такие ситуации непреодолимой силы могут создаваться, например, в результате действия стихийных сил природы. Поэтому непредвиденность не может рассматриваться в качестве общего условия обстоятельства непреодолимой силы.

В противоположность этому непредвиденный случай — чрезвычайное событие, которое органы государства не в состоянии предвидеть и тем самым избежать. Обстоятельства, ведущие к непредвиденности и чрезвычайному характеру события, составляют внешнее проявление непредвиденного случая. Чрезвычайный характер этих обстоятельств может обусловить непредвиденность несоблюдения международного обязательства государства — внутреннюю сторону ситуации непредвиденного случая, составляющую его сущность. Ввиду сложности механизма действия этих чрезвычайных явлений и причин, обуславливающих их появление, несоблюдение международного обязательства становится непредвиденным и тем самым неизбежным. В международно-правовой практике случай принимает форму непредвиденных действий частных лиц, направленных против иностранного государства, непредвиденных нарушений морских и воздушных границ в результате чрезвычайных погодных условий или аварий навигационных приборов и т. п. Практика также свидетельствует о том, что обстоятельство непредвиденного случая может порождаться и неосведомленностью государства о чрезвычайных событиях, влекущих за собой нарушение его международных обязательств.

Государство не может ссылаться ни на непреодолимую силу, ни на непредвиденный случай в ситуациях, созданию которых оно способствовало своим поведением. Примером этого может служить инцидент 21 октября 1970 г., во время которого самолет ВВС США нарушил государственную границу СССР. Отвергая ссылки правительства США на непредвиденный случай, Советское правительство заявило, что «нарушения воздушного пространства СССР американскими самолетами происходят вовсе не вследствие „случайного стечения обстоятельств“, а являются результатом об-

¹³¹ П. 1 ст. 9 «Условий материальной ответственности государств — членов СЭВ» определяет непреодолимую силу — обстоятельство, освобождающее государство от ответственности, — как «непредвиденные и необратимые стороной соглашения события чрезвычайного характера, наступившие после заключения соглашения».

щей военной активности Соединенных Штатов в районах, прилегающих к Советскому Союзу»¹³².

*Бедствие*¹³³ представляет собой ситуацию, в которой лицо, ответственное за соблюдение международного обязательства государства, под воздействием сил природы или различных технических аварий вынуждено не соблюдать это обязательство ради спасения своей жизни или жизни вверенных ему лиц. Признается, что крайняя опасность, исходящая от сил природы и различных аварий, может заставить лиц, действующих от имени государства, избрать образ действий, который для них является спасительным, но тем не менее противоречит международным обязательствам государства. Это и обусловило признание того, что в подобных действиях отсутствует неправомерность. Это подтверждено в довольно единообразной практике государств.

Обстоятельство бедствия (*distress, detresse*) может быть признано исключаящим вину государства только с определенной оговоркой, так как возможность выбора поведения все-таки существует, хотя может повлечь почти неизбежную утрату жизни лиц, вверенных субъекту поведения (командиру морского или воздушного судна и т. п.). Это ситуация «относительной невозможности выполнить международное обязательство»¹³⁴.

Обстоятельство бедствия имеет довольно определенное международно-правовое содержание — обычно государства ссылаются на это обстоятельство в тех случаях, когда ими не соблюдается международное обязательство не вторгаться в морское или воздушное пространство другого государства. Вместе с тем следует согласиться с мнением Р. Аго о том, что существует общая норма современного международного права относительно обстоятельства бедствия. Невинный характер поведения, присваемого государству, обусловлен здесь не особенностями тех ситуаций, когда нарушаются морские или воздушные границы иностранного государства, а фактическим отсутствием свободы выбора поведения в бедственной ситуации. О возможности ссылок на бедствие в иных областях, чем нарушение морских или воздушных границ, свидетельствуют и некоторые международные договорные положения. Так, ст. IV Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. допускает сброс нефти в море «в целях ... спасения человеческих жизней на море»; соответствующее положение закреплено также в ст. V Конвенции по

¹³² Правда. 1970. 27 окт.

¹³³ Ст. 32 проекта («Бедствие») гласит: «1. Противоправность деяния государства, не соответствующего его международному обязательству, исключается, если субъект поведения, составляющего деяние этого государства, в ситуации крайнего бедствия не имел иной возможности спасти свою жизнь или жизнь вверенных ему лиц.

2. Пункт 1 не применяется, если государство, о котором идет речь, содействовало возникновению ситуации крайнего бедствия или если поведение, о котором идет речь, могло вызвать сравнимое или более тяжкое бедствие».

¹³⁴ См.; Ушаков Н. А. Указ. соч. С. 167.

предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.

*Состояние необходимости*¹³⁵ как обстоятельство, исключаящее ответственность государств, вызывает большие дискуссии¹³⁶. Известно, что ссылки на состояние необходимости, вызванное войной, служили оправданием грубых нарушений общепризнанных законов и обычаев войны; в известном арбитражном решении по делу «Армстронг Корк Компани» ссылка на необходимость охарактеризована поэтому как «уловка, изобретенная для того, чтобы узаконить произвол»¹³⁷.

Действуя в состоянии необходимости, государство само оценивает «приоритет» своего интереса над интересами других государств и принимает решение действовать вопреки законным интересам последних. Это и обусловило отсутствие *opinis juris* государств относительно признания общей нормы о «состоянии необходимости» в тех случаях, когда в жертву приносятся интересы одних государств ради защиты интересов других. Потерпевшие государства, как правило, отказываются признавать правомерность ссылок на «необходимость».

Неопределенность и субъективный характер предусмотренных в ст. 33 проекта статей Комиссии международного права критериев «единственного средства защиты существенного интереса» и «серьезного ущерба существенному интересу государства» отмечены СССР в его замечаниях к проекту. Правительство Монголии также отметило, что «фактически невозможно установить, чьи интересы являются существенными, когда сталкиваются интересы двух государств», а по мнению правительства Швеции, состояние необходимости следует рассматривать индивидуально на основе скорее моральных, чем юридических, соображений¹³⁸.

Ввиду злоупотреблений, к которым может привести общая норма о состоянии необходимости в будущей конвенции об ответственности государств, и особенно ввиду того, что трудно объективно установить наличие «существенного» интереса государства и нависшей над ним чрезвычайной угрозы, введение общей нор-

¹³⁵ Комиссия международного права установила в ст. 33 «Состояние необходимости», что ссылки на состояние необходимости как на основание для исключения противоправности деяния невозможны за исключением тех случаев, когда: «а) это деяние являлось единственным средством защиты существенного интереса этого государства от тяжкой и неминуемой угрозы и б) это деяние не нанесло серьезного ущерба существенному интересу государства, в отношении которого существует указанное обязательство».

¹³⁶ См.: *Ушаков Н. А.* Указ. соч.; *Barboza J.* *Necessity (revisited) in international law // Essays in honour of Judge Manfred Lachs.* The Hague, 1984. P. 27–43; *Salmon J. J. A.* *Faut-il codifier l'état de nécessité en droit international // Ibid.* J. 235–275; *Perrin G.* *La nécessité et les dangers du jus cogens // Etudes et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet.* La Haye, 1984. P. 751–759.

¹³⁷ *Rep. Intern. Arbitral Awards.* Vol. 14. P. 163. См. также: *Полторак А. И.* Доктрина военной необходимости и законы и обычаи войны // *Изв. вузов. Правоведение.* 1965. № 2. С. 124–125.

¹³⁸ UN Doc. A/CN.4/351/Add. 1, P. 2, 5; A/CN.4/342/Add. 2. P. 3.

мы о состоянии необходимости представляется нецелесообразным. В международных отношениях отсутствует общеобязательная процедура, с помощью которой в каждом конкретном случае можно было бы дать правовую квалификацию такой сложной ситуации, как состояние крайней необходимости.

В международной практике государств существуют два варианта решения этой проблемы: соглашение заинтересованных государств применительно к конкретному случаю или же установление в международных договорах соответствующих норм для конкретных ситуаций. К примеру, ст. I Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. устанавливает право государств-участников принимать «меры, которые могут оказаться необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реально угрожающей их побережью или связанным с ним интересам опасности загрязнения или угрозы загрязнения моря нефтью вследствие морской аварии...».

§ 7. Виды и формы международной ответственности государств

Ответственность государства-правонарушителя существует в конкретных ее видах и формах.

Видами ответственности, отражающими специфику возлагаемых на государство-правонарушителя лишений, являются нематериальная и материальная ответственность.

В доктрине международного права для обозначения нематериальной ответственности используются по крайней мере три термина: моральная, политическая, морально-политическая ответственность. В советской доктрине международного права приняты попытки уточнить терминологию, в частности Г. И. Тункин четко и убедительно высказался против употребления термина «моральная ответственность». «Прежде всего, выражение „моральная ответственность“, — подчеркнул он, — может пониматься как ответственность не правовая, а вытекающая из правил международной морали. Затем, по существу правильнее говорить в этом случае о политической ответственности, так как так называемое моральное удовлетворение, которое имеется в виду, является политической акцией»¹³⁹.

Другие авторы, соглашаясь с мнением Г. И. Тункина о нецелесообразности употреблять термин «моральная ответственность», выразили сомнения по поводу обозначения нематериальной ответственности как ответственности политической. Так, М. Х. Фарукшин писал: «По нашему мнению, неточным и не совсем оправданным является выделение в качестве самостоятельной формы и политической ответственности государства. Правильнее было бы говорить о материальной и нематериальной (и в

¹³⁹ Тункин Г. И. Вопросы теории международного права. С. 208.

том, и в другом случае политической) ответственности государства»¹⁴⁰. Поскольку поведение государства, в том числе и международно-противоправное, является поведением политического социального организма, любой вид ответственности государства в международной публично-правовой сфере имеет политический характер. И лишь за неимением более подходящего термина нематериальную ответственность в литературе обозначают как политическую.

В реальной жизни виды ответственности государства взаимосвязаны и переплетены. Деление ответственности на нематериальную и материальную в известной мере условно, но тем не менее необходимо для ее конкретного практического осуществления. Виды ответственности как отражение специфики лишений, претерпеваемых государством-правонарушителем, появляются в формах, обусловленных этой спецификой.

Форма ответственности, отражая конкретное в лишениях, претерпеваемых государством-правонарушителем, является способом, с помощью которого это государство выполняет обязанности, вытекающие из его ответственности, и тем самым претерпевает соответствующие лишения.

Международно-правовая литература свидетельствует о наличии различной доктринальной трактовки форм международной ответственности и соответствующей терминологии. Как подчеркнул Я. Броунли, «терминология, связанная с данным вопросом, находится в хаотическом состоянии — факт, который частично отражает различия во взглядах по существу вопроса»¹⁴¹. Тем не менее, если, отбросив частности, обобщить доктринальные мнения, можно обнаружить, что одни авторы (их большинство) традиционно относят к формам нематериальной ответственности ресторации, сатисфакции и санкции, а к формам материальной ответственности — реституции, субституции и репарации¹⁴²; другие — выносят за рамки форм ответственности санкции, рассматривая их в качестве мер чистого принуждения, которые слу-

¹⁴⁰ Фарухшин М. Х. Международно-правовая ответственность: (Сущность и основание) // Международная правосубъектность. М.: Юрид. лит., 1971. С. 165–166.

¹⁴¹ Броунли Я. Международное право. Кн. 2. С. 114.

¹⁴² См., напр.: Лист Ф. Международное право в систематическом изложении. Юрьев (Дерпт), 1912. С. 242–243; Оппенгейм Л. Указ. соч. Т. 1, п/т. 1. С. 323; Анцилотти Д. Курс международного права. М.: Изд-во иностр. лит., 1961. С. 429 и след.; Хименес де Аречага Э. Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. С. 431 и след.; Менжинский В. И. Проблема международной ответственности (в свете советской концепции международного права): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951. С. 174, 303 и след.; Тункин Г. И. Вопросы теории международного права. С. 299 и след.; Он же. Теория международного права. С. 478; Левин Д. Б. Ответственность государств... С. 114, 130–131; Петровский Ю. В. Международно-правовая ответственность государств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1968, С. 14; Birkenhead. International law. L.; Toronto, 1927. P. 9; Schwarzenberger G. International law as applied by international courts and tribunals. L., 1957. Vol. 1. P. 656–681; O'Connell D. P. International law. L., 1970. Vol. 2. P. 1114–1117; Brownlie J. Op. cit. Pt 1. 199–229.

жат средством, обеспечивающим пресечение международных правонарушений; восстановление международного правопорядка и призванным в конечном счете принудить государство-правонарушитель выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности¹⁴³; третьи — ставят под сомнение корректность трактовки в качестве форм ответственности как санкций, так и реституций¹⁴⁴; четвертые — обосновывают правомерность и целесообразность исключения из числа форм ответственности не только санкций и реституций, но и рестораций и субституций, полагая, что таковыми в строгом смысле слова являются лишь обычные сатисфакции и репарации, которые служат традиционными формами нематериальной и материальной ответственности при ликвидации последствий обычных (простых) международных правонарушений, и особые формы нематериальной и материальной ответственности — санкции и репарации чрезвычайного характера, которые призваны служить средством ликвидации последствий международных преступлений¹⁴⁵.

Наличие столь разноплановых подходов к проблеме определения форм ответственности обусловлено комплексом причин. В их числе: 1) смешение и отождествление представителями доктрины разноплановых по своей природе последствий международного правонарушения и отнесение их к формам ответственности; 2) господство в практике и доктрине, особенно дооктябрьского периода, репарационной концепции ответственности; 3) неоднозначность доктринальной трактовки понятия «санкции» при использовании его для квалификации последствий международного правонарушения и определения форм ответственности за международные преступления; 4) стремление вычленить явление собственно ответственности (ответственности в узком смысле) и ее форм среди иных последствий международного правонарушения и преодолеть влияние репарационной концепции ответственности путем выявления особых форм ответственности за международные преступления.

Представляется, что любое международное правонарушение предполагает следующий комплекс последствий: 1) восстановление государством-правонарушителем *status quo ante*; 2) несение государством-правонарушителем ответственности; 3) применение

¹⁴³ См., в частности: *Василенко В. А.* Международно-правовые санкции. С. 5—64; *Левин И. Д.* Суверенитет. М.: Юриздат, 1948. С. 135 и след.; *Фердросс А.* Международное право. М.: Изд-во иностр. лит., 1959. С. 409, 602; *David V.* Sankce v mezinarodnim pravu. Brno, 1976; *Garcia-Mora M. R.* International responsibility for hostile acts of private persons against foreign states. The Hague, 1962. P. 34; *Kunz J. L.* Sanctions in international law // *Amer. J. Intern.-Law.* 1960. Vol. 54, N 2. P. 340; *Sonnenfeld R.* Podztawowe zasady odpowiedzialnosci miedzynarodowej panstwa: Odpowiedalnosc panstwa-w prawie miedzynarodowym. W-wa, 1980. S. 75; *De Visscher Ch.* La responsabilité des Etats. Leyden, 1924. T. 1. P. 117.

¹⁴⁴ *De Fiumel H.* Prawno-miedzynarodowa odpowiedzialnosc majatkowa panstw. Wroslaw etc., 1979. S. 16, 92.

¹⁴⁵ См.: *Давид В., Василенко В. А.* Механизм охраны международного правопорядка. Брно, 1986. С. 210—225.

мирных согласительных средств урегулирования для восстановления *status quo ante* и осуществления ответственности; 4) обращение потерпевших субъектов в случае необходимости к принудительным средствам обеспечения ответственности.

Если исходить из единой природы этих последствий и трактовать ответственность в широком смысле, то к формам нематериальной ответственности государства следовало бы относить ресторации, сатисфакции и санкции, а к формам его материальной ответственности — реституции, субституции и репарации. Если же исходить из различной природы последствий международного правонарушения и трактовать ответственность как обязанность государства претерпеть лишения, сопряженные с его собственным поведением, то формами ответственности следует считать только сатисфакции и репарации.

Второй вариант представляется более предпочтительным, поскольку он учитывает существующие различия последствий международного правонарушения и позволяет составить более точное представление о механизме реализации собственно ответственности и о сопутствующих ей явлениях. Отдельные компоненты правовых последствий международного правонарушения, будучи взаимосвязанными, различны по своей природе, и потому каждый из них имеет свои собственные формы, проявляясь в них и через них. Следовательно, при решении вопроса о формах ответственности государства целесообразнее исходить из того, что ответственность в присущих ей формах несомненно является следствием международного правонарушения, но не все его последствия служат формами ответственности.

В числе правовых последствий международного правонарушения центральное место занимает восстановление *status quo ante*. Оно предполагает обязанности государства-правонарушителя, выполнение которых влечет лишения, и осуществляется в различных реституциях, а именно: а) *restitutio in pristinum*, которую в доктрине международного права называют ресторацией и которая состоит в восстановлении нематериальных прав потерпевших субъектов международного права¹⁴⁶ (например, прекращение незаконной оккупации, освобождение неправомерно задержанных лиц, аннулирование законодательных, исполнительных, административных актов и распоряжений, а также отмена судебных решений, причиняющих ущерб потерпевшим государствам, их юридическим и физическим лицам; б) *restitutio in integrum*, которую в доктрине международного права называют реституцией в натуре¹⁴⁷ и которая состоит в возвращении государством-правонарушителем потерпевшим субъектам неправомерно захваченного у них имущества, имеющего индивидуальные характеристики (на-

¹⁴⁶ См.: Карташкин В. А. Военные реституции и ресторации в международном праве // Советский ежегодник международного права, 1968. М.: Наука, 1969.

¹⁴⁷ *Vasarhelyi I. Restitution in international law. Budapest, 1964.*

пример, архивов, исторических, художественных и иных ценностей и т. п.).

В практике межгосударственных отношений реституция, когда она возможна, является первым необходимым шагом ликвидации вредных последствий международного правонарушения и обычно осуществляется наряду с сатисфакцией и репарацией. Очевидно, именно поэтому ее вместе с сатисфакцией и репарацией рассматривают в качестве формы ответственности. Однако такое понимание реституции, несмотря на его общепризнанность, представляется спорным. Как отметил Г. де Фюмель, «с момента нарушения обязательства данным государством его контрагент несет ущерб, который по мере течения времени и вплоть до наступающего в конечном счете момента выполнения обязательства все больше углубляется»¹⁴⁸. Следовательно, реализация государством-правонарушителем обязанности восстановления *status quo ante* путем реституции в любой из ее форм является только возвратом к соблюдению нарушенных международно-правовых предписаний, неравнозначным возмещению потерпевшему государству всего понесенного им ущерба. Соответственно Г. де Фюмель считает, что реституция — это не что иное, как «фактическое выполнение обязательства, которое было нарушено. А если это так, то не представляется логичным трактовать ее как форму собственно ответственности, ибо таковая предполагает определенные лишения, которые нарушающее обязательство государство должно претерпеть именно в силу титула данного нарушения и независимо от того, будет выполнено или нет само обязательство»¹⁴⁹. Сказанное отнюдь не отрицает реституции как способа ликвидации вредных последствий международного правонарушения и охраны прав потерпевших субъектов. Практическая значимость такой оценки реституции состоит в исключении возможности злоупотребления принципом *non bis in idem*, используя который государство может отказаться от несения ответственности со ссылкой на то, что оно уже осуществило реституцию. Иными словами, реституция, ведя к восстановлению *status quo ante*, не являются формами ответственности, поскольку в качестве последних выступают сатисфакции и репарации, осуществляемые наряду с реституциями.

В то же время ответственность государств за международные преступления не сводится к этим традиционным формам ответственности. В силу характера последствий и масштаба ущерба, порождаемых международными преступлениями, ответственность совершившего их государства предполагает его обязанность претерпеть политические, экономические, социальные и другие лишения, выходящие за рамки простого удовлетворения и возмещения. В качестве таких форм выступают разные ограничения суверенитета и правоспособности государства-правонарушителя,

¹⁴⁸ *De Fiumel H. Op. cit. S. 93.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

равно как и претерпеваемые им материальные обременения.

С учетом развития института международной ответственности в социалистической международно-правовой доктрине высказано мнение о целесообразности выделения обычных сатисфакций и репараций в качестве форм ответственности за международные правонарушения и чрезвычайных сатисфакций и чрезвычайных репараций в качестве форм ответственности за международные преступления¹⁵⁰. Предлагаемая трактовка форм ответственности сводится к следующему.

Обыкновенная сатисфакция — это удовлетворение государством-правонарушителем правомерных нематериальных требований потерпевшего государства. Цель сатисфакции — восстановление нематериального ущерба, и прежде всего ущерба, причиненного чести и достоинству потерпевшего государства. В тех случаях, когда международное правонарушение не сопряжено с причинением материального ущерба, ответственность государства-правонарушителя осуществляется только с помощью сатисфакции. Наиболее характерными ее формами являются: принесение извинений; выражение сожаления, сочувствия или соболезнования; дезавуирование действий официальных представителей; возложение обязанности материального возмещения на лиц, причастных к совершению международного правонарушения, или их уголовное или административное преследование; заверения в том, что подобные неправомерные акции не будут повторяться; издание специальных законов, направленных на обеспечение соблюдения международных обязательств, и т. п.

В международной практике часто одновременно применяется несколько форм сатисфакции. Извинение и иные формы сатисфакции осуществляются органами государства. В особых случаях для принесения извинения направляются специальные миссии, а само принесение извинения сопровождается церемониями отдачи почестей флагу потерпевшего государства, исполнением его гимна и т. п.¹⁵¹ Иногда в качестве особой формы сатисфакции производится символическая выплата. Из ряда судебных решений вытекает, что особой формой удовлетворения потерпевшего государства служит признание международным судом самого факта правонарушения.

Международная практика и доктрина свидетельствуют, что характерными чертами сатисфакции являются ее строго официальный характер, торжественность и гласность¹⁵². Обыкновенные сатисфакции в значительной степени представляют собой символические обременения. Здесь справедливо утверждение, что можно требовать только таких, которые «не являются унижительными и чрезмерными»¹⁵³.

¹⁵⁰ См.: Манийчук Ю. В. Последствия международного правонарушения. Киев, 1987. С. 74 и след.; Давид В., Василенко В. А. Указ. соч. С. 225—233.

¹⁵¹ Подробнее см.: Przetalznik F. Op. cit. P. 809—815.

¹⁵² Анцилотти Д. Указ. соч. С. 434—435.

¹⁵³ Броунли Я. Указ. соч. Кн. 2. С. 118.

Ординарная репарация — это возмещение государством-правонарушителем материального ущерба путем выплаты денежных сумм, поставки товаров, предоставления услуг, эквивалентных сумме, подлежащей возмещению потерпевшим субъектам. Особая форма ординарной репарации — субституция, состоящая в замене неправомерно уничтоженного или поврежденного имущества (например, произведений искусства) сходными и равноценными предметами.

К репарациям прибегают наряду с реституцией, а также в тех случаях, когда материальное возмещение в натуре невозможно. Сторонники репарационной концепции ответственности используют для обозначения форм материальной ответственности государства термин «компенсации». Этим термином часто обозначают также денежные выплаты потерпевшим физическим и юридическим лицам. Государство-правонарушитель, будучи обязанным произвести репарации, самостоятельно изыскивает и определяет источники средств для выплаты материальной компенсации потерпевшим субъектам.

Чрезвычайные сатисфакции — это различные временные ограничения суверенитета и правоспособности государства, совершившего международное преступление. Их цель — искоренение причин, породивших международное преступление, и создание гарантий от его повторения.

В качестве чрезвычайных сатисфакций могут выступать: временное приостановление или ограничение прерогатив законодательных, исполнительных и судебных органов государства-правонарушителя; реорганизация отдельных элементов политической системы и упразднение общественных институтов, наличие которых способствовало совершению государством международного преступления; временная оккупация части или всей территории; международный контроль за использованием научного и промышленного потенциала; меры по демилитаризации промышленности, роспуску или сокращению вооруженных сил; обязанность не оснащать их в будущем определенными видами вооружений и не производить таковые.

Такие международные преступления, как агрессия, геноцид, апартеид и др., с одной стороны, планируются, санкционируются и осуществляются государством как таковым, а с другой — их активными исполнителями и соучастниками являются отдельные должностные лица, которые умышленно используют государство и его механизм для достижения преступных, международно-противоправных целей. Соучастниками международных преступлений государства могут быть также отдельные граждане и юридические лица. Согласно международному праву, они подлежат строгой уголовной ответственности. Уголовная ответственность физических лиц сопутствует международно-правовой ответственности государства, совершившего международное преступление. Естественно, государство не освобождается от всей полноты международной ответственности за совершенное преступление.

Чрезвычайные репарации — это особые обременения, состоящие во временном ограничении правомочий государства, совершившего международное преступление, распоряжаться своими материальными ресурсами. Их цель — не только обеспечить максимально возможное возмещение материального ущерба, понесенного потерпевшими субъектами, но и исключить факторы, способствовавшие совершению международного преступления. Соответственно они могут ограничивать самостоятельность государства-правонарушителя в выборе источников репараций.

В качестве чрезвычайных репараций могут выступать, в частности, обременения, предусматривающие обязанность государства-правонарушителя осуществить поставки таких материальных ценностей, изъятие которых будет служить приданию его экономике мирной направленности.

Особой формой ответственности государства, совершившего международное преступление, может явиться передача части его территории потерпевшим субъектам с целью гарантии их безопасности. Вместе с тем это может служить компенсации ущерба, который не может быть возмещен иными способами.

В случае агрессии чрезвычайные сатисфакции и чрезвычайные репарации могут применяться кумулятивно. Именно так решался вопрос о формах ответственности гитлеровской Германии и милитаристской Японии после второй мировой войны. Согласно Декларации от 5 июня 1945 г. о поражении Германии и в соответствии с решениями Берлинской конференции от 1 августа 1945 г. существо ответственности Германии было выражено, в частности, в ее обязанности: 1) признать верховную власть союзного Контрольного Совета, который должен был временно действовать вместо центрального германского правительства; 2) подчиниться режиму послевоенной оккупации, устанавливаемому Контрольным Советом.

В соответствии с разд. III обращения № 2 Контрольного Совета от 20 сентября 1945 г. было установлено, что: а) Германия и германские органы вступают в международные соглашения с разрешения Контрольного Совета; б) применение международного договора или конвенции, в которых Германия участвует в качестве стороны, в части, касающейся Германии, осуществляется по указанию Контрольного Совета, который имеет также право давать Германии указания об аннулировании, введении в силу или возобновлении их; в) дипломатические, консульские, торговые отношения Германии с другими государствами временно прекращаются; г) Контрольный Совет имеет право потребовать от нейтральных стран отзыва дипломатических и консульских и других представителей из Германии; д) Контрольный Совет отзывает всех германских дипломатических, консульских и иных представителей из других стран¹⁵⁴.

¹⁵⁴ См.: Анисимов А. А. К вопросу о суверенитете Германии // Сов. государство и право. 1949. № 5. С. 13–20.

Согласно решениям Берлинской конференции, основными целями режима послевоенной оккупации Германии были: а) полное разоружение и демилитаризация Германии и ликвидация всей германской промышленности, которая может быть использована для военного производства, или контроль над ней; б) уничтожение национал-социалистской партии и ее филиалов и подконтрольных организаций, роспуск всех нацистских учреждений и искоренение всякой нацистской и милитаристской пропаганды; в) реконструкция германской политической жизни на демократической основе посредством упразднения нацистских законов, создавших основу для гитлеровского режима или установивших дискриминацию по признакам расы, религии или политических убеждений; реорганизация судебной системы; удаление с общественных должностей и с ответственных постов членов нацистской партии, которые были больше чем номинальными участниками ее деятельности.

Кроме того, предусматривались ограничения и контроль за производством металлов, химических продуктов, за машиностроением и производством иных предметов, необходимых непосредственно для военной экономики, а также изъятие в счет репараций производственных мощностей и промышленного капитального оборудования, в первую очередь металлургической, химической и машиностроительной отраслей промышленности, которые не являлись необходимыми для германского мирного хозяйства.

Аналогичны в принципе формы, в которых осуществлялась ответственность Японии. Они были определены Актом о капитуляции Японии от 2 сентября 1945 г. и мирным договором от 8 сентября 1951 г. В Акте о капитуляции, в частности, предусматривалось, что власть императора и японского правительства управлять государством будет подчинена верховному командующему союзных держав, который будет предпринимать также шаги, какие он сочтет необходимыми для осуществления этих условий капитуляции. Мирный договор подтверждал обязанности, вытекающие для Японии из установленного режима ее послевоенной оккупации, и определял порядок выплаты ею репараций, в частности посредством предоставления услуг японским народом в переработке сырья, подъеме затонувших судов и других работ для союзных держав (ст. 14).

В мирные договоры 1947 г. с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией также были включены статьи, предусматривающие ограничения их вооруженных сил, роспуск всех фашистских организаций, обеспечение населению демократических прав и свобод и т. д.

Ответственность Германии, Италии, Японии выражалась, кроме того, в лишении их части территорий или в отказе от контроля над определенными территориями.

Перед международными и национальными судами потерпевших государств предстали и понесли наказание не только должностные лица, но и иные лица, в частности руководящий состав

нацистской партии, высший административный персонал монополий, которые активно соучаствовали в преступных деяниях государства и способствовали совершению им международного преступления. Главные военные преступники, преступления которых не были связаны с определенным географическим местом, предстали перед международными военными трибуналами в Нюрнберге и Токио. Правда, из-за позиции, занятой западными державами, далеко не все преступники войны понесли заслуженную кару.

В доктрине международного права давно обсуждается вопрос о том, являются ли формами ответственности международно-правовые санкции, которые, согласно международному праву, могут применяться в отношении государства-правонарушителя. Есть четыре основные тенденции трактовки международно-правовых санкций.

Первая тенденция обусловлена тем, что длительное время в сфере межгосударственного общения отсутствовал институционный аппарат принуждения и международному праву были неизвестны «преступление» и «наказание» в том виде, в каком они существуют в национальном праве. В силу этого многие представители дооктябрьской международно-правовой доктрины, исходя из цивилистических концепций, считали, что возмещение или удовлетворение является единственно возможной санкцией в отношении государства-правонарушителя¹⁵⁵.

Вторая тенденция получила развитие в связи с наделением функцией принуждения международных организаций, прежде всего Лиги Наций и ООН, и формированием понятия «международные преступления государств». Основываясь на криминалистических концепциях, некоторые буржуазные юристы-международники стали отстаивать идею уголовной ответственности государства за международные правонарушения и соответственно рассматривать принудительные меры международных организаций как форму наказания государства-правонарушителя, т. е. как особую форму его ответственности, поскольку такие меры выходят за рамки простого возмещения и применяются в централизованном порядке¹⁵⁶.

Третья тенденция представляет собой как бы синтез двух первых, в результате которого понятие «международно-правовые санк-

¹⁵⁵ Принцип этой концепции четко и сжато сформулировал Д. Анцилотти, который отмечал, что «возмещение одновременно было и наказанием, которое состояло в возмещении причиненного ущерба» (*Анцилотти Д. Указ. соч. С. 394*). Сторонниками гражданско-правового характера ответственности государства были А. Гефтер, Ф. Мартенс, Х. Трипель и др. Подробнее см.: *Тункин Г. И. Теория международного права. С. 434* и след.

¹⁵⁶ Истоки этой тенденции можно обнаружить в работах некоторых представителей традиционной доктрины международного права. Так, Беркенхед в своем «Курсе международного права», первое издание которого вышло еще в 1899 г., ассоциировал понятие международно-правовых санкций с идеей наказания государства-правонарушителя на основе решений международного суда, если бы таковой был создан. См.: *Birkenhead. Op. cit. P. 9.*

ции» получает со временем необычайно широкую трактовку, ибо в качестве таких санкций стали рассматривать весь комплекс негативных для государства-правонарушителя последствий, включая восстановление status quo ante, т. е. ресторации и реституции, и формы собственно ответственности, т. е. сатисфакции и репарации, и принудительные меры, которые потерпевшие субъекты в случае необходимости могут применять в отношении государства-правонарушителя с целью заставить его отказаться от неправомерного поведения и реально нести ответственность,— реторсии, репрессалии, разрыв дипломатических отношений, лишение привилегий и прав членства в международных организациях, вооруженные акции против государств, совершивших акты агрессии¹⁵⁷.

Четвертая существующая ныне тенденция трактовки международно-правовых санкций выражается в отнесении к ним только принудительных мер, которые могут применяться как отдельными потерпевшими государствами (реторсии, репрессалии, разрыв дипломатических и консульских отношений, непризнание), так и международными организациями (приостановление прав и привилегий, вытекающих из членства в международных организациях, отказ в членстве, исключение из международной организации, коллективные вооруженные меры) в отношении государства-правонарушителя в случае его отказа прекратить международное правонарушение и (или) выполнить обязательства, вытекающие из его ответственности. При такой трактовке международно-правовые санкции рассматриваются в качестве не форм ответственности, а вынесенных за ее рамки принудительных мер, конечная цель которых состоит в создании условий для восстановления международного правопорядка и реализации ответственности государства-правонарушителя в присущих ей формах. Такой трактовки международно-правовых санкций придерживается и автор настоящего раздела¹⁵⁸.

В начале XX в. встречались частные случаи обозначения термином «санкция» формы ответственности государств. Это нашло отражение в решении арбитража от 6 мая 1913 г. о судне «Карфаген», где, в частности, говорилось, «что установление факта неисполнения государством своих общих или специальных обязанностей по отношению к другому государству само по себе является серьезной санкцией, что эта санкция усиливается в определенном случае возмещением ущерба за материальные убытки, что, как общее правило... Эти санкции представляются вполне достаточными, что также, как общее правило, применение дополнительных санкций в виде денежного штрафа является излишним и выходит за рамки целей международной юрисдикции, что

¹⁵⁷ Обзор мнений сторонников широкой трактовки международно-правовых санкций см.: *Василенко В. А. Международно-правовые санкции. С. 41–46.*

¹⁵⁸ Там же.

... обстоятельства настоящего дела не являются таковыми, чтобы требовать подобных дополнительных санкций...»¹⁵⁹. В данном случае термин «санкции» в духе цивилистических концепций был употреблен преимущественно для обозначения форм ответственности, выражающихся в возмещении ущерба.

Наименование «Санкции» получила ч. VII Версальского мирного договора, в которой предусматривалось привлечение к уголовной ответственности германского императора Вильгельма II, обвиняемого «в высшем оскорблении международной морали и священной силы договоров», а также иных лиц, «обвиняемых в совершении действий, противных законам и обычаям войны». Все остальные формы ответственности Германии, предусмотренные Версальским мирным договором, не были названы санкциями. В документах, которые подвели итоги второй мировой войны, в частности в Потсдамских соглашениях 1945 г., мирных договорах 1947 г. с Италией, Финляндией, Болгарией, Венгрией и Румынией, в мирном договоре с Японией, термин «международно-правовые санкции» также не употреблялся. В значении формы ответственности он не встречался и в других международно-правовых документах по урегулированию споров, порожденных международными правонарушениями. Таким образом, можно заключить, что тенденция определять формы международно-правовой ответственности как «международно-правовые санкции» не получила развития в международно-правовой практике.

Вместе с тем применение этого термина в значении принудительных мер, применяемых в ответ на международные правонарушения, прочно утверждается в период, когда под влиянием Октябрьской революции в международном праве стал формироваться принцип преступности агрессивной войны и когда в лице Лиги Наций появилась международная организация, наделенная функцией принуждения. Это проявилось прежде всего в связи с регламентацией, трактовкой и применением принудительных мер, которые были предусмотрены ст. 16 Статута Лиги Наций и которые в докладах и резолюциях ее органов стали обозначаться как «санкции». Так началось формирование современного института международно-правовых санкций. Принудительные меры, предусмотренные ст. 16 Статута Лиги Наций, были не формами международно-правовой ответственности, а лишь средствами, необходимыми для пресечения нарушений статутных обязательств и восстановления международного правопорядка.

После второй мировой войны термин «международно-правовые санкции» продолжает широко употребляться в международной практике для обозначения принудительных мер, применяемых в случае необходимости против субъектов-правонарушителей. Один из наиболее показательных примеров — акты органов ООН, в которых санкциями называются исключительно принудительные меры, предусмотренные гл. VII Устава ООН. Наиболее отчетливо

¹⁵⁹ Recueil des sentences arbitrales. Vol. 11. P. 460.

это проявилось в деятельности Совета Безопасности, в соответствии с решениями которого международно-правовые санкции применялись против Португалии (1963—1974 гг.), Южной Родезии (1965—1980 гг.) и продолжают применяться с 1963 г. против ЮАР.

Наконец, при решении вопроса о соотношении международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности необходимо, по нашему мнению, принимать во внимание и следующее. В силу специфики современного международного права его нормы, например нормы Устава ООН, уставов некоторых других международных организаций, отдельных двусторонних соглашений, в частности союзных договоров, и нормы международных обычаев не содержат конкретные указания на объем и формы ответственности, а предусматривают именно право на принуждение, регламентируя условия и порядок применения международно-правовых санкций государствами и международными организациями¹⁶⁰. Иными словами, в области международного публичного права с понятием «санкции правовой нормы» ассоциируются не формы ответственности, а собственно принудительные меры.

Целесообразность различения форм ответственности и санкций диктуется еще одним соображением. Четкая грань между ними исключает возможность неоправданной подмены форм ответственности санкциями и соответственно препятствует злоупотреблению принципом *non bis in idem*, т. е. использованию государством-правонарушителем для обоснования отказа выполнить обязанности, вытекающие из его ответственности, ссылки на то, что оно уже понесло ответственность, поскольку против него были применены принудительные меры. При этом следует иметь в виду, что лишения, вызываемые международно-правовыми санкциями, имеют иную природу, чем лишения, в которых выражается ответственность государства-правонарушителя. Первые не сопряжены с выполнением им обязанностей, вытекающих из ответственности, а являются результатом реализации правомочий потерпевших субъектов международного права. Потерпевшие государства, осуществляя санкции, сами могут понести значительные издержки, которые подлежат включению в объем ущерба.

Таким образом, целесообразно считать международно-правовыми санкциями принудительные меры, которые служат средством пресечения международных правонарушений, восстановления международного правопорядка, в конечном счете средством при-

¹⁶⁰ Эту особенность международно-правовых норм отмечал Г. Кельсен, указывая, что «„санкции“, предусмотренные юридическими нормами, являются актами принуждения» (*Kelsen H. Theorie du droit international public // Rec. cours. T. 84. P. 13*). По мнению Г. Шварценбергера, «целесообразно ограничить применение термина „санкции“ вторичными нормами-гарантиями (*enabling rules*), которые начинают действовать лишь в том случае, когда первичные нормы о международно-правовой ответственности не достигли предназначенной цели» (*Schwarzenberger G. Op. cit. P. 659*).

нуждения государства-правонарушителя выполнить обязанности, вытекающие из его международной ответственности.

Современное международное право устанавливает особый режим осуществления международно-правовых санкций в ответ на акты вооруженной агрессии ввиду чрезвычайно опасного характера их последствий для всего международного сообщества. В таких случаях правомерно и допустимо применение всей совокупности принудительных мер вплоть до вооруженного принуждения по решению Совета Безопасности ООН.

§ 8. Критерии и порядок определения объема ответственности

Объем ответственности государства-правонарушителя определяется с учетом ущерба, который понесли потерпевший или потерпевшие субъекты международного права. Главным критерием определения объема ответственности при этом является принцип возмещения всего причиненного нематериального и материального ущерба. Согласно этому принципу, государство-правонарушитель обязано нести ответственность в полном объеме. Однако эта норма имеет диспозитивный характер, поскольку международное право не запрещает заинтересованным государствам заключать специальные соглашения об установлении объема ответственности. Иной объем ответственности по сравнению с объемом ущерба может быть установлен только в отношении материальной ответственности.

Слагаемыми ответственности государства-правонарушителя служат нематериальная и материальная ответственность. Они взаимосвязаны и образуют единый комплекс лишений, которые должно претерпеть государство-правонарушитель соразмерно ущербу, порожденному его международно-противоправным поведением, служат цели адекватного восстановления международного правопорядка и удовлетворения справедливых претензий потерпевших государств.

Объем материальной и нематериальной ответственности за международные правонарушения, как правило, является сравнительно ограниченным. Его составляют некоторые обременения, выражающиеся в простом удовлетворении и (или) возмещении.

При ответственности за международные преступления ее объем может быть весьма значительным и включать в качестве компонентов обременения, выходящие за рамки простого удовлетворения. Они могут проявляться в ограничении суверенитета и правоспособности государства-правонарушителя наряду с максимально полным возмещением материальных убытков, причиненных потерпевшим субъектам международного права.

Примеры тому дает международная практика новейшего времени, в частности практика определения объема ответственности государств-агрессоров. Документы, относящиеся к установлению ответственности Германии и ее союзников после первой и второй

мировых войн, содержали положения, которые предусматривали право потерпевших государств на возмещение всего причиненного ущерба без каких-либо ограничений. Так, мирные договоры с Германией, Австрией, Венгрией, Болгарией и Турцией возложили на Германию и ее союзников ответственность за все потери и убытки, понесенные потерпевшими государствами и их гражданами. В решениях Крымской и Потсдамской конференций, определивших политические и экономические принципы обращения с Германией после второй мировой войны, ущерб трактуется в самом широком плане — как ущерб, причиненный в этой войне с Германией союзным нациям, ущерб и страдания, которые она причинила Объединенным Нациям.

Право на полное возмещение ущерба имеют государства и народы, потерпевшие от колониализма. Так, в Декларации об установлении нового международного экономического порядка, принятой на VI Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 г., говорится: «Все государства, территории и народы, находящиеся под иностранной оккупацией, иностранным и колониальным господством или гнетом апартеида, имеют право на возмещение и полную компенсацию за эксплуатацию и истощение и за ущерб, причиненный природным и всем другим ресурсам этих государств, территорий и народов» (п. 1 f ст. 4). Этот принцип закреплен и в Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г., ст. 16 которой гласит: «Государства, которые проводят такую политику принуждения, несут экономическую ответственность перед странами, территориями и народами за возмещение и полную компенсацию использования и сокращения природных и всех других ресурсов этих стран, территорий и народов...»

Характерно, что в некоторых случаях объем материальной ответственности государства, совершившего международное преступление, может быть ограничен в силу практической невозможности реального возмещения всего причиненного материального ущерба. Именно с учетом этого был ограничен объем материальной ответственности Германии после второй мировой войны. Невозможность возмещения всего ущерба и вместе с тем чувство гуманности и справедливости, отмечал И. М. Файнгар, привели к тому, что на Германию решением Крымской конференции в феврале 1945 г. наложено всего 20 млрд долл. репараций. Они составляют не более 1/10 доли действительного ущерба, нанесенного Германией Объединенным Нациям во второй мировой войне¹⁶¹. Этому в значительной мере способствовала позиция СССР, который исходил из того, что объем материальной ответственности Германии и ее союзников должен определяться с учетом реального положения побежденных стран и предусматривать сохранение их экономической жизнеспособности.

¹⁶¹ См.: Файнгар И. М. Германия и репарации // Изв. АН СССР. Отд-ние экономики и права. 1947. № 3. С. 175.

Такой подход к решению вопроса об объеме материальной ответственности в конкретных случаях не умаляет, однако, значения общепризнанной международно-правовой нормы, предусматривающей полное возмещение причиненного ущерба. Подчеркивая, что агрессор несет ответственность за весь ущерб, явившийся результатом агрессии, В. В. Евгеньев указывал, что «право государства, подвергнувшегося нападению, на возмещение убытков не означает его обязанности произвести взыскание ущерба в полном объеме: оно имеет право предъявить свое требование в полном объеме, но может в зависимости от конкретных условий отказаться от части своих прав и ограничиться взысканием лишь доли понесенного им ущерба»¹⁶².

Что касается нематериальной ответственности, то она должна возлагаться на государство, совершившее международное преступление, в полном объеме и может предусматривать значительные ограничения его суверенитета и правоспособности. Именно в этом выражалась ответственность Германии после второй мировой войны.

При определении объема материальной ответственности государства за правонарушения могут учитываться определенные обстоятельства данного правонарушения, например форма вины государства-правонарушителя. Как подчеркнул Л. Оппенгейм, «следует делать различие между возмещением за международные правонарушения, совершенные с заранее обдуманым намерением и со злым умыслом, и возмещением за международные правонарушения, вытекающие лишь из преступной небрежности»¹⁶³.

В то же время, согласно международному праву, государство, которое может понести материальный ущерб или несет таковой, само обязано принять меры к устранению возникновения ущерба или к сокращению его размеров. Если оно не прибегло к разумным мерам по предотвращению ущерба и (или) по уменьшению его размеров, объем его материальной ответственности подлежит соответствующему сокращению. Это, в частности, отражено в ст. 7 Условий материальной ответственности государств-членов СЭВ, п. 3 которой гласит: «Размер материальной ответственности уменьшается в тех случаях, когда государство, несущее ущерб, не приняло всех необходимых мер к устранению риска возникновения ущерба или сокращению его размеров».

§ 9. Ответственность государств, возникающая в связи с деятельностью, не запрещенной международным правом

Концепция объективной ответственности государства возникла и получает все более широкое применение в целях решения проблемы возмещения невиновно причиненного материального ущерба

¹⁶² *Евгеньев В. В.* Международно-правовое регулирование репараций после второй мировой войны. М.: Госюриздат, 1950. С. 73.

¹⁶³ *Оппенгейм Л.* Указ. соч. Т. 1, п/т. 1. С. 324.

ба, вызванного источником повышенной опасности, к оперированию которым причастно государство. В международно-правовой доктрине отмечается, что «объективная ответственность государств представляет собой самостоятельный комплекс международно-правовых отношений, основное содержание которых составляют обязанность государства (принятая в соответствии со специальными соглашениями) возместить невиновно причиненный в связи с осуществлением им правомерной деятельности ущерб и право потерпевших государств требовать на основании специальных соглашений возмещения такового»¹⁶⁴.

Порожденные научно-технической революцией, новые виды человеческой деятельности намного увеличили и умножили вероятность наступления событий, вследствие которых может быть причинен значительный материальный ущерб. Например, такой ущерб может быть причинен, когда происходит падение на землю космического аппарата или его частей, авария танкера или судна с ядерным двигателем и когда вследствие этого имеются человеческие жертвы, загрязнение или заражение территории, разрушения и т. п. «Коллективное осознание всеми людьми опасностей, которые создает для них ритм современной жизни, — отмечает Р. Саватье, — способствовало развитию в публичном и частном праве тенденции обеспечения возмещения ущерба и убытков»¹⁶⁵. Эта тенденция проявилась прежде всего в национальном гражданском законодательстве, специальные положения которого предусматривают ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности (ст. 1384 Гражданского кодекса Франции, ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Кроме того, в связи с расширением международного гражданского оборота государства пошли по пути заключения специальных соглашений¹⁶⁶, которые, с одной стороны, устраняют различия и пробелы, имеющиеся в нормах национального законодательства, а с другой — вырабатывают решения, учитывающие специфику отношений граждан и юридических лиц различных государств, складывающихся в условиях международного общения¹⁶⁷.

В этих соглашениях обычно речь идет не о международно-правовой ответственности государств, а о гражданской ответственности субъектов внутреннего права, являющихся операторами соответствующих источников повышенной опасности. Тем не менее государства — стороны подобных соглашений берут на себя

¹⁶⁴ Раскалей С. Б. Объективная ответственность государств в международном праве. Киев, 1985. С. 35.

¹⁶⁵ Саватье Р. Теория обязательств. М.: Прогресс, 1972. С. 322.

¹⁶⁶ Подробнее см.: Обзор практики государств, касающейся международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом: Исследование, подготовленное Секретариатом ООН // А/СN. 4/384. 16 окт. 1984 г. С. 248 и след.

¹⁶⁷ См.: Садиков О. Н. Регламентация гражданско-правовой ответственности в международных соглашениях // Сов. государство и право. 1974. № 4. С. 106.

обязательства предусмотреть в национальном законодательстве нормы, устанавливающие порядок оперирования источниками повышенной опасности, а также основания, условия и формы гражданской ответственности их владельцев в случае причинения ущерба. Отказ от их исполнения или ненадлежащее их исполнение влекут международно-правовую ответственность государства. Поскольку эти вопросы в упомянутых конвенциях специально не регламентируются, они, как справедливо отметил С. А. Малинин, должны решаться в соответствии с общими принципами международно-правовой ответственности государств¹⁶⁸.

Вместе с тем наблюдается тенденция заключения соглашений, прямо предусматривающих объективную ответственность государства наряду с его ответственностью за несоблюдение международных обязательств. Пример такого соглашения — Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, от 29 марта 1972 г. «Запускающее государство, — гласит ст. II конвенции, — несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете». Из содержания этой и других статей конвенции, в частности п. 2 ст. VI, вытекает, что в упомянутых случаях ответственность государства возникает как тогда, когда ущерб был нанесен помимо воли запускающего государства, так и тогда, когда ущерб является результатом его деятельности, которая не соответствует международному праву, т. е. представляет собой международное правонарушение. Именно поэтому в конвенции говорится об абсолютной ответственности государства — охватывающей как виновную, так и невиновную, объективную ответственность.

Специфика объективной ответственности как особого правового явления состоит в том, что она порождается фактом причинения материального ущерба. Но в подобных случаях ущерб не является следствием международно-противоправного деяния, а сопряжен с правомерной деятельностью. Суть проблемы заключается в том, что в ходе осуществления государством такой деятельности помимо его воли и даже вопреки ей происходят события, приводящие не к ожидаемому и предвиденному положительному результату, а к нежелаемому и непредотвратимому материальному ущербу. В попытках разрешить проблему возмещения такого «невиновного» ущерба и была выдвинута концепция объективной ответственности, т. е. ответственности за объективно (без участия воли субъекта) наступивший ущерб, объем, формы и условия возмещения которого определяются на основе договоренностей сторон, выраженных в специальных международных соглашениях.

¹⁶⁸ См.: Малинин С. А. Мирное использование атомной энергии. М.: Международ. отношения, 1971. С. 130.

При наступлении предусмотренных в таких соглашениях условий возникают особого рода международно-правовые отношения, которые в доктрине называют компенсационными, поскольку они призваны обеспечить компенсацию «невиновного» ущерба, который возник вследствие аварии источника повышенной опасности, вызванной действием непреодолимой силы. Компенсационные международно-правовые отношения, хотя и направлены на возмещение ущерба, являются первичными, ибо они порождаются не нарушением предписаний правовых норм, а непредвиденными, заранее неустраняемыми, непредотвратимыми и объективно не зависящими от воли субъектов событиями, сопряженными с их правомерной деятельностью. В силу этого государство, на которое в соответствии с предписанием норм международного права падает обязанность возмещения «невиновного» материального ущерба и которое возмещает его, не противопоставлено другим субъектам международного права и не подвергается осуждению с их стороны. Следует особо подчеркнуть, что государство, возмещающее «невиновный» ущерб, выполняет обязанность, которая не сопряжена с негативной ответственностью. Лишь отказ выполнить эту обязанность порождает его международно-правовую ответственность, ибо такой отказ есть уже не что иное, как международное правонарушение.

Изложенное позволяет сделать вывод, что термин «ответственность» применительно к возмещению «невиновного» ущерба носит весьма условный характер. В юридической литературе неоднократно высказывались мнения о несоответствии данного термина сущности обозначаемого им правового явления. Именно поэтому для обозначения данного правового явления, кроме термина «объективная ответственность», применяются и такие термины, как «обязательство из причинения вреда источником повышенной опасности», «меры защиты», «разложение ущерба по системе риска», «ответственность за риск», «повышенная ответственность», «безусловная ответственность», «ответственность без вины», «строгая ответственность». Независимо от применяемой в доктрине терминологии нормы института объективной ответственности, который представляет собой формирующийся институт публичного права¹⁶⁹, призваны играть важную роль в процессе международно-правового регулирования. С одной стороны, они гарантируют государства от риска нести непредвиденные убытки, а с другой — создают благоприятные правовые условия для развития научно-технической революции и международного сотрудничества.

Ввиду все возрастающей практической значимости института объективной ответственности в условиях научно-технической революции Комиссия международного права ООН приступила в 1978 г. к разработке темы «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным

¹⁶⁹ См.: Раскалей С. Б. Указ. соч. С. 38.

правом» в целях кодификации и прогрессивного развития норм института объективной ответственности и подготовки проекта соответствующей конвенции. Принятие такой конвенции знаменовало бы договорное закрепление общих принципов, которые регулируют порядок возмещения «невинного» материального ущерба, возникшего вследствие использования источников повышенной опасности.

В общем плане вопрос об основаниях объективной ответственности может решаться по аналогии с вопросом об основаниях ответственности за международные правонарушения, т. е. посредством проведения различия и сопоставления нормативных и фактических оснований. Однако на этом аналогия кончается, ибо нормативные и фактические основания объективной ответственности существенным образом отличаются от оснований ответственности за международные правонарушения. Если нормативным основанием ответственности государства за международное правонарушение является предписание любой международно-правовой нормы, на основе которого можно вынести суждение о противоправности поведения государства, то нормативным основанием объективной ответственности государства могут являться только предписания специальных соглашений, устанавливающих условия возникновения обязанности возмещения невинно причиненного материального ущерба.

В качестве фактического основания объективной ответственности государства выступает не волевой акт государства, выражающийся в международном правонарушении, а событие, так или иначе связанное с правомерным поведением государства, но объективно не зависящее от его воли.

Любое событие как фактическое основание объективной ответственности характеризуют четыре взаимосвязанных элемента: 1) непреодолимая сила; 2) авария источника повышенной опасности, вызванная непреодолимой силой; 3) материальный ущерб; 4) причинно-следственная связь между аварией и материальным ущербом. Это необходимые признаки события, поскольку лишь в своем единстве они составляют целостное правовое явление, называемое событием.

С точки зрения международного права событие является не просто фактической ситуацией, а юридическим фактом, вызывающим объективную ответственность государства, причастного к оперированию источником повышенной опасности, и порождающим компенсационные международно-правовые отношения между ним и потерпевшими субъектами международного права. Событие служит фактическим основанием объективной ответственности государства лишь при условии, что ее наступление при наличии определенного события имеет надлежащие юридические основания, т. е. предусмотрено в специальных международных соглашениях.

Возникновение объективной ответственности предполагает ее реализацию в объеме и формах, соразмерных характеру причи-

ненного ущерба. Выступая фактическим основанием объективной ответственности, событие причиняет потерпевшему государству материальный ущерб, но не посягает на его защищаемые правом нематериальные интересы, честь, достоинство, суверенитет. В силу этого существо объективной ответственности состоит лишь в возмещении материального ущерба в компенсационных международно-правовых отношениях и не сопровождается лишениями нематериального характера. Иными словами, объективная ответственность государства не является следствием посягательства на международный правопорядок.

Порядок определения объема объективной ответственности, как правило, также устанавливается в международных соглашениях. В случае отсутствия в них соответствующих предписаний взаимодействующие стороны по договоренности между собой могут прибегнуть к любому из способов, применяемых при определении объема материальной ответственности за совершение ординарных правонарушений.

Объективная ответственность внешне схожа с такой традиционной формой ответственности, как репарация, хотя и не является таковой. Объективной ответственности как самостоятельному институту международного права присущи свои особые формы, отражающие специфику последствий события. Как свидетельствует международная практика, важнейшие из них — денежная компенсация, услуги, техническая помощь и предоставление различного рода материальных ценностей взамен поврежденного или уничтоженного имущества, природных ресурсов и т. д.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Подробнее см.: Там же. С. 85–102.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

- Агрессия 191, 195, 240
Апартеид 191, 195, 240
Арбитражный трибунал 60
Аренда государственной территории
 международно-правовая 14–15
Арктических районов международно-
 правовой режим 7
- Бенефициант международного права
 64
- Венская конвенция о дипломатиче-
 ских сношениях 1961 г. 11
Венская конвенция по праву между-
 народных договоров 1969 г. 104,
 184
Венская конвенция о правопреемст-
 ве государств в отношении дого-
 воров 1978 г. 120–123, 126, 128–130,
 167
Венская конвенция о правопреемст-
 ве государств в отношении госу-
 дарственной собственности, госу-
 дарственных архивов и государст-
 венных долгов 1983 г. 120–123,
 130–144, 167
Венская конвенция о праве догово-
 ров между государствами и между-
 народными организациями или
 между международными органи-
 зациями 1986 г. 154, 167
Влияние международного права на
 фактическое и юридическое поло-
 жение населения 64–69
Внутренние (национальные) воды 9,
 25
- Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг.
 о мирном разрешении междуна-
 родных столкновений 147–148,
 160–162, 164–165, 168, 185
Генеральная Ассамблея ООН 187–
 188
Геноцид 191, 195, 240
Государственной границы СССР ре-
 жим 23–24, 25
- Государственных границ изменение
 26–27
Гражданство (понятие) 69–71, 89–
 90
 – способы приобретения граждан-
 ства в общем порядке 71–76, 90
 в результате рождения 71–72
 в результате натурализации 71,
 73
 – способы приобретения граждан-
 ства в исключительном порядке
 71, 73–74
 коллективная натурализация 71,
 74
 трансферт 74
 оптация (выбор гражданства)
 71, 74–75
 реинтеграция (восстановление в
 гражданстве) 71, 75
 – способы утраты гражданства
 (экспатриация) 75, 90
 автоматическая утрата граждан-
 ства 75
 выход из гражданства 75
 лишение гражданства 75–76
 – двойное гражданство 76–89
 – договоры общего характера, ка-
 сающиеся двойного гражданства
 83–84, 86
 – безгражданство 76–89
 – договоры по безгражданству 87–
 88
 – выяснение гражданства 88–89
Гуманитарное право 68–69, 117–118
- Декларация о предотвращении ядер-
 ной катастрофы 1981 г. 222–223
Декларация о принципах междуна-
 родного права 1970 г. 107, 148–149,
 150, 152
Делимитация 22, 27–29
Делимитация и нейтрализация Ан-
 тарктики 45–47, 53
Демаркация границы 22, 24, 26–29
Депозитарий 129–130

* Предметный указатель подготовлен А. В. Юдинцевой.

- Дестинатор международного права 63–64, 66, 67
- Договор об Антарктике 1959 г. 8, 13, 44–45, 48, 50–57
– пределы действия 52–54
– свобода научных исследований в Антарктике как один из принципов, установленных в Договоре 47–48
– консультативные совещания 54–55
- Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. 9, 13, 158
- Доктрины использования международных рек международно-правовые 39
- Европейский суд по правам человека 168–182
- Женевские конвенции 1949 г. 117–118, 127
- Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) 98, 155, 160
– Декларация принципов 152
- Закон о государственной границе СССР 1982 г. 9–10, 18–20, 23, 24
- Закон о гражданстве СССР 1978 г. 89–92
- Закон СССР 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» 93–94, 96
- Запрещения силы и угрозы силой принцип 191
- Императивные нормы международного права 191, 225
- Индигената международно-правового теория 62–64
- Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1989 г. 98
- Коллизии законов о гражданстве 71, 76, 77, 82–83
- Комиссия международного права 43, 105–107, 121, 122, 130–131, 136–138, 140, 190, 192, 198, 201, 208, 209, 218, 221, 222, 252, 253
- Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. 6–8, 19, 145, 158, 167, 168, 182, 186
- Конвенция о китобойном промысле 1946 г. 56
- Конвенция о континентальном шельфе 1958 г. 8
- Конвенция о режиме Дуная 1921 г. 35–36
- Конвенция о режиме судоходства на Дунае 1948 г. 37
- Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. 8–9, 51, 53, 55
- Конвенция о сохранении тюленей в Антарктике 1972 г. 56
- Конвенция по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. (не вступила в силу) 9, 53–56
- Консульский устав СССР 1976 г. 101
- Концессионные соглашения 13
- Космического пространства правовой режим 9
- Международная правосубъектность 104–105, 107, 109, 116, 125
- Международное правонарушение 204–219
– состав 210–216
– объект противоправного деяния 211–212
– противоправное поведение государства 212–213
– Вред, являющийся следствием противоправного поведения государства 213–215
– причинная связь между противоправным поведением государства и наступившими вредными последствиями 215–216
– вина как субъективный элемент международного правонарушения 216–219
- Международно-правовая ответственность 189–197, 203
– обстоятельства, исключающие ответственность государств 226–234
– самооборона 229
– согласие государства 227
– непреодолимая сила и непредвиденный случай 230–232
– бедствие 232–233
– состояние необходимости 233–234
– формы ответственности 198, 235–247
– санкция 195, 199
– репарация 198, 240, 241
– сатисфакция 198, 239, 240
– реституция 237–239
- Международные преступления 220–223, 226
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. 99

- Международный правопорядок 104–105
- Международный суд ООН 60, 152, 153, 167–168, 171–172, 173–177, 184, 198, 209, 224
- Мирное разрешение международных споров 145–150
- механизм разрешения международных споров 145
 - средства мирного разрешения международных споров 146, 150–167, 183–186, 187–188
 - переговоры 150–156
 - консультации 156–160
 - добрые услуги и посредничество 160–164
 - международные следственные и согласительные комиссии 164–167
 - международная судебная процедура 167
 - механизм международных организаций 187–188
 - международный арбитраж 183–186
 - постоянная палата третейского суда 185
- Население (понятие) 61–62
- Неприкосновенности государственных границ принцип 23
- Общепризнанные принципы и нормы международного права 122, 126–127
- Открытое море 6, 52–53
- открытого моря режим (международно-правовые принципы и нормы) 6–8
- Пограничный режим 25, 33
- Пограничных комиссаров (представителей) институт 25–26
- Право «цивилизованных государств» 62
- Правопреемство (понятие) 119–122
- кодификация норм о правопреемстве государств 122
 - принцип *tabula rasa* 128
 - Великая Октябрьская социалистическая революция: вопросы правопреемства 124–126
- Признание (понятие) 102–105, 109, 112–113
- де-юре 112–113
 - де-факто 112–113
 - *ad hoc* 113
 - кодификация института признания 105–107
 - конститутивная и декларативная теория признания 108–110
- Признание существующей границы 30
- Принципы современного международного права 39–40
- Протест в территориальном споре 30
- Редемаркация границы 24, 27
- Режим иностранцев 94
- национальный режим 94
 - специальный режим 94
 - режим наибольшего благоприятствования 94
 - минимальный международный стандарт обращения с иностранцами 95
 - разрешительный порядок въезда и выезда 97–98, 99
- Режим природных ресурсов Антарктики (международно-правовой) 55–60
- Режим рек международно-правовой 32–44
- правовой режим Дуная (в соответствии с Парижским мирным договором 1856 г.) 35
- Решения международных споров мирными средствами принцип 29
- Самоопределения народов и наций принцип 16, 26, 116, 122, 124–125, 191
- Санкция 195, 199
- осуществление международно-правовых санкций 227–228, 243–247
- Свободы судоходства принцип 34–36
- Совет Безопасности ООН 187–188
- Споры и разногласия о границах 27–30
- Субъекты регулирования использования международных рек 34
- Суд европейских сообществ 168, 177–180
- Теории соотношения международного и внутригосударственного права (монистическая и дуалистическая) 65
- Территория (понятие) 5, 31
- государственная территория 5, 6, 9, 13, 20
 - территориальное верховенство 6, 11–12, 18
 - международно-правовая природа государственной территории 10–11, 16–18
 - территории со смешанным режимом 5, 7
 - территории с международным режимом 5–6

- территориальные воды (территориальное море) 9, 19, 25
- континентальный шельф 7, 8, 54
- воздушная территория государства 9-10
- территориальные претензии и юрисдикция государств 48-52

Устав ИКАО 188

Устав МОТ 188

Устав ООН 148, 151, 152, 154, 164-165, 168, 184, 187, 200, 229

Устав Организации американских государств 152

Хартия Организации африканского единства 152

«Хельсинкские правила использования вод международного значения» 41-44

Экономическая зона 7, 8

Экстрадиция (выдача преступников) 89

Эстопель 30, 105

Юрисдикция государства 12-13, 95

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1	
Территория и международное право	5
§ 1. Виды территории по международному праву	5
§ 2. Состав и юридическая природа государственной территории	9
§ 3. Государственные границы	18
§ 4. Международные реки	30
§ 5. Международно-правовой режим Антарктики	44
Глава 2	
Население и международное право	61
§ 1. Международно-правовая регламентация положения населения	61
§ 2. Международно-правовые вопросы гражданства	69
§ 3. Гражданство СССР	89
§ 4. Режим иностранцев и международное право	92
Глава 3	
Признание в международном праве	102
§ 1. Понятие признания	102
§ 2. Проблема кодификации института признания	105
§ 3. Признание новых государств	107
§ 4. Признание новых правительств	109
§ 5. Признание органов сопротивления, признание национально-освободительного движения в лице его органов, признание статуса воюющей стороны	115
Глава 4	
Правопреемство в международном праве	119
§ 1. Понятие правопреемства	119
§ 2. Правопреемство при социальной революции	123
§ 3. Правопреемство в отношении международных договоров	126
§ 4. Правопреемство в отношении государственной собственности	130
§ 5. Правопреемство в отношении государственных архивов	136
§ 6. Правопреемство в отношении государственных долгов	140
Глава 5	
Мирные средства разрешения международных споров	145
§ 1. Общая характеристика мирных средств и способов разрешения международных споров	145
§ 2. Непосредственные переговоры	150
§ 3. Консультации	156
§ 4. Добрые услуги и посредничество	160

§ 5. Международные следственные и согласительные комиссии	164
§ 6. Международная судебная процедура	167
§ 7. Механизм международных организаций	187
Глава 6	
Ответственность в международном праве	189
§ 1. Общая характеристика международно-правовой ответственности	189
§ 2. Цели и функции международно-правовой ответственности	197
§ 3. Понятие и содержание международно-правовой ответственности	201
§ 4. Основания международно-правовой ответственности государств	204
§ 5. Классификация международно-противоправных деяний	219
§ 6. Обстоятельства, исключающие ответственность государств	223
§ 7. Виды и формы международной ответственности государств	234
§ 8. Критерии и порядок определения объема ответственности	241
§ 9. Ответственность государств, возникающая в связи с деятельностью, не запрещенной международным правом . . .	249
Предметный указатель	255

Научное издание

**КУРС
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

В 7 томах

Том 3

**Основные институты
международного права**

Утверждено к печати
ученым советом
Института государства и права
АН СССР

Редактор издательства Н. К. Воеводенко
Художник Н. А. Игнатьев
Художественный редактор В. В. Алексеев
Технический редактор Л. И. Куприянова
Корректоры Н. А. Несмеева, Л. В. Щеголев

ИБ № 46564

Сдано в набор 24.11.89
Подписано к печати 29.03.90
А-05877. Формат 60×90^{1/16}
Бумага типографская № 1
Гарнитура обыкновенная
Печать высокая
Усл. печ. л. 16,5. Усл. кр. отт. 16,5. Уч.-изд. л. 19,1
Тираж 8700 экз. Тип. зак. 3879
Цена 1 р. 50 к.

Ордена Трудового Красного Знамени
издательство «Наука»
117864, ГСП-7, Москва, В-485,
Профсоюзная ул., 90
2-я типография издательства «Наука»
121099, Москва, Г-99, Шубинский пер., 6



В ИЗДАТЕЛЬСТВЕ
«НАУКА»
ГОТОВЯТСЯ К ПЕЧАТИ КНИГИ:

А. И. Иойрыш, А. Б. Чопорняк

**АТОМНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

1990, 20 л., 3 руб. 50 коп.

В монографии рассматриваются наиболее важные правовые институты атомного законодательства капиталистических стран. В ней исследуется правовой режим ядерного сырья, ядерных установок, режим обращения с радиоактивными отходами, вопросы страхования от ядерного ущерба и т. д.

Для научных сотрудников, а также специалистов, работающих в области использования атомной энергии.

Б. С. Пикифоров, Ф. М. Решетников

СОВРЕМЕННОЕ АМЕРИКАНСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО

1990, 14 л., 2 руб. 20 коп.

В книге исследуется современное состояние американского уголовного законодательства, показаны его характерные тенденции, рассмотрены основные институты Общей части уголовного права, наиболее употребительные ныне наказания, законодательство об «общеуголовных» преступлениях, организованной преступности и преступлениях «белых воротничков». Большое внимание уделено раскрытию социальной роли и юридическому анализу законодательства, направленного на подавление прогрессивных политических движений.

Для юристов, студентов и преподавателей юридических вузов, журналистов.

МИРОВОЙ ОКЕАН И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: ЗАЩИТА И СОХРАНЕНИЕ МОРСКОЙ СРЕДЫ. Кн. 4.

1990, 25 л., 4 руб. 50 коп.

В книге исследуются основы и особенности международно-правового режима защиты и сохранения морской среды, установленного Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Рассматривается взаимодействие международных и национальных правовых мер по предотвращению загрязнения из таких источников, как судоходство, деятельность на морском дне, захоронение отходов, а также международное сотрудничество в этой области.

Для юристов-международников.

СОВРЕМЕННАЯ БУРЖУАЗНАЯ ЮСТИЦИЯ

1990, 20 л., 2 руб. 50 коп.

В монографии анализируются конституционные основы, организационные структуры и основные формы осуществления современного буржуазного правосудия в ведущих капиталистических странах: США, Англии, Франции, Италии. Исследуются некоторые примыкающие к основной теме проблемы: управление в сфере юстиции, отдельные аспекты организации и деятельности адвокатуры. Наряду с критическим анализом значительное место в монографии отводится изучению зарубежного опыта, который может быть использован в ходе реформы советской судебной системы.

Для юристов — научных и практических работников, журналистов.

В. М. Постышев

ОСВОЕНИЕ КОСМОСА И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ: (Международно-правовые проблемы)

1990, 10 л., 2 руб.

В монографии впервые в советской юридической литературе освещается вклад развивающихся стран в создание основ международного правопорядка в области космонавтики, особо отмечается роль этих государств в борьбе миролюбивых сил против милитаризации космоса, в организации международного сотрудничества в его мирном освоении.

Для юристов — научных работников и сотрудников международных организаций.

АДРЕСА КНИГОТОРГОВЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ «АКАДЕМКНИГА»
С УКАЗАНИЕМ МАГАЗИНОВ И ОТДЕЛОВ «КНИГА — ПОЧТОЙ»

(по состоянию на 01.01.89 г.)

МАГАЗИНЫ «КНИГА — ПОЧТОЙ»

252107 *Киев*, ул. Татарская, 6
197345 *Ленинград*, ул. Петрозаводская, 7
117393 *Москва*, ул. Академика Пилюгина, 14, корп. 2

МАГАЗИНЫ «АКАДЕМКНИГА» С УКАЗАНИЕМ ОТДЕЛОВ
«КНИГА — ПОЧТОЙ»

480091 *Алма-Ата*, ул. Фурманова, 91/97 «Книга — почтой»
370001 *Баку*, ул. Коммунистическая, 51 «Книга — почтой»
232600 *Вильнюс*, ул. Университето, 4 «Книга — почтой»
690088 *Владивосток*, Океанский пр-т, 140 «Книга — почтой»
320093 *Днепропетровск*, пр-т Гагарина, 24 «Книга — почтой»
734001 *Душанбе*, пр-т Ленина, 95 «Книга — почтой»
375002 *Ереван*, ул. Туманяна, 31
664033 *Иркутск*, ул. Лермонтова, 289 «Книга — почтой»
420043 *Казань*, ул. Достоевского, 53 «Книга — почтой»
252030 *Киев*, ул. Ленина, 42
252142 *Киев*, пр-т Вернадского, 79
252025 *Киев*, ул. Осипенко, 17
277012 *Кишинев*, пр-т Ленина, 148 «Книга — почтой»
343900 *Краматорск* Донецкой обл., ул. Марата, 1 «Книга — почтой»
660049 *Красноярск*, пр-т Мира, 84
443002 *Куйбышев*, пр-т Ленина, 2 «Книга — почтой»
191104 *Ленинград*, Литейный пр-т, 57
199164 *Ленинград*, Таможенный пер. 2
194064 *Ленинград*, Тихорецкий пр-т, 4
220012 *Минск*, Ленинский пр-т, 72 «Книга — почтой»
103009 *Москва*, ул. Горького, 19-а
117312 *Москва*, ул. Вавилова, 55/7
630076 *Новосибирск*, Красный пр-т, 51
630090 *Новосибирск*, Морской пр-т, 22 «Книга — почтой»
142284 *Протвино* Московской обл., ул. Победы, 8
142292 *Пушино* Московской обл., МР «В», 1 «Книга — почтой»
620151 *Свердловск*, ул. Мамина-Сибиряка, 137 «Книга — почтой»
700000 *Ташкент*, ул. Ю. Фучика, 1
700029 *Ташкент*, ул. Ленина, 73
700070 *Ташкент*, ул. Ш. Руставели, 43
700185 *Ташкент*, ул. Дружбы народов, 6 «Книга — почтой»
634050 *Томск*, наб. реки Ушайки, 18
450059 *Уфа*, ул. Р. Зорге, 10 «Книга — почтой»
450025 *Уфа*, ул. Коммунистическая, 49
720001 *Фрунзе*, бульвар Дзержинского, 42 «Книга — почтой»
310078 *Харьков*, ул. Чернышевского, 87 «Книга — почтой»