

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

И.В. Кольжанов, С.В. Клевцов

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

*Учебное пособие
для иностранных слушателей*

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2022**

УДК 341
ББК 67.91
К62

Рецензенты:

А.Ш. Бибиев, канд. юрид. наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России);
Л.Н. Госсельбах
(УМВД России по Орловской области)

Кольжанов, И.В.

К62 **Международное право** : учебное пособие для иностранных слушателей / И.В. Кольжанов, С.В. Клевцов. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022. – 191, [1] с. – 117 экз. – Текст : непосредственный.

В учебном пособии в кратком и систематизированном виде рассматриваются основные темы учебной дисциплины «Международное право». Помимо общетеоретических вопросов (понятие, источники, принципы и субъекты международного права), вопросов, касающихся отраслей международного права, в пособии рассматривается формирующийся в международном праве институт международно-правового сотрудничества по обеспечению безопасности дорожного движения.

Пособие предназначено для иностранных слушателей, обучающихся в учреждениях высшего образования МВД России.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 341
ББК 67.91

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2022

Оглавление

Введение	4
Глава I. Понятие, субъекты, источники, принципы и система современного международного права	6
Глава II. Право международных договоров	22
Глава III. Международные организации и международное право	48
Глава IV. Международно-правовые вопросы населения и территории	71
Глава V. Международное морское, воздушное и космическое право	91
Глава VI. Право международной безопасности	107
Глава VII. Дипломатическое и консульское право.....	115
Глава VIII. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью	132
Глава IX. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов	138
Глава X. Ответственность в международном праве.....	157
Глава XI. Международное сотрудничество по обеспечению безопасности дорожного движения	170
Заключение	190

Введение

Целью изучения международного права в учреждениях высшего образования МВД России является формирование у обучающихся комплекса прочных знаний, умений и навыков, необходимых для профессионального выполнения служебных функций в соответствии с требованиями международных договоров Российской Федерации, а также в процессе взаимодействия с правоохранительными органами зарубежных государств.

Главная цель данного учебного пособия – помочь обучающимся понять суть международного права, его отраслей, норм и принципов, особенностей и проблем правоприменительной практики.

В пособии приводятся характеристики основных понятий и методов дисциплины «Международное право». Значительное внимание уделено генезису науки, нормам, принципам, отраслям, институтам и субъектам международного права. Более подробно дается методическое описание норм международного права в области регулирования проблем личности, гуманитарных основ межгосударственных отношений.

Международные отношения в данном пособии рассматриваются как весьма разнообразная и широкая область, включающая в себя самые различные аспекты деятельности государств, правительств, различных государственных органов, а также общественных и других организаций всех типов (политических, экономических, культурных, научных, профессиональных и т.д.). Для регулирования этого комплекса взаимоотношений применяются различные формы и методы, разный арсенал средств, действующих как самостоятельно, так и во взаимодействии друг с другом. К ним следует отнести, прежде всего, формы и методы социального регулирования, а также средства регулирования технического характера, не имеющие социального содержания.

В число социальных форм и методов входят политические, правовые, моральные, организационные (в тех случаях, когда они имеют социальный характер) средства регулирования, а также так называемая международная вежливость.

К техническим средствам относятся многочисленные и разнообразные нормы чисто технического характера, часть которых в свою очередь может содержаться и в правовых нормах.

Таким образом, правовая регламентация международных отношений представляет собой одну из форм возможного регулирования этого вида организованной человеческой деятельности, основанного на правовых средствах обеспечения их проведения в жизнь и известного главным образом своей системной совокупностью как международное право. Кроме международного права важнейшую роль в регулировании международных отношений играет внутригосударственное право, провозглашающее и закрепляющее в национальном масштабе нормы и принципы отношений и

определяющие практику международного сотрудничества отдельных государств с другими странами.

Следовательно, правовая регламентация комплекса международных отношений складывается как непосредственно из норм международного права, так и (в опосредствованной практикой форме) и совокупности соответствующих внутригосударственных норм, регулирующих внешние сношения государства и входящих в национально-правовую систему каждой страны.

Международное право неразрывно связано со всеми отраслями внутригосударственного права, и прежде с такими как, конституционное право, уголовное право, гражданское право, трудовое право. В большинстве своем международное право является базисом для внутригосударственного права при условии ратификации в конкретной стране.

Глава I. Понятие, субъекты, источники, принципы и система современного международного права

Основные этапы возникновения международного права. Международное право как отрасль права классически оформилась лишь в XVIII в. До этого ее именовали «правом народов», «общенародным правом», используя существовавший в юриспруденции Древнего Рима термин *jus gentium*.

Действительно, если исходить из первоначального смысла понятия международного права как права именно в отношениях между народами (*jus inter gentes*), то можно предположить, что первые обычные нормы зародились еще в период первобытно-общинного строя, до становления государственности. Данные археологии показывают, что уже в то время союзнические связи племен не сводились лишь к заботе о внешней защите, а включали в себя множество других норм поведения, которые, закрепляясь с течением времени, привели к появлению права в форме обычая.

Если же понятие «международное право» толковать как право межгосударственное, то придется признать, что оно возникает одновременно с процессом становления государственности и, безусловно, оказывает на нее влияние. Межплеменные отношения не только предшествовали межгосударственным, но и сопутствовали им, являлись их составной частью. Рабовладельческие государства на протяжении двух с лишним тысячелетий, то есть периода большего, чем «возраст» современного международного права, сосуществовали с окружающим их первобытно-общинным миром.

Таким образом, международное право – это результат общественной практики. Возникнув как способ осознания людьми (личностями, группами, классами) своего материального интереса, особенно в связи с постоянно изменяющимися международными отношениями, оно оказало и продолжает оказывать огромное влияние на развитие государств и народов. В течение всей истории человечества оно не только развивалось вместе со сменой способов производства, но и определенным образом влияло на них.

Именно поэтому международное право имеет естественно-объективное значение. Общая предпосылка его становления не воля государств, а условия материальной жизни человечества в их историческом развитии, взаимоотношения человека с окружающим миром, общественное разделение труда и в конечном итоге возникновение государств. Воля государства сама является общественным отношением. Классическое международное право, уже конституируемое как политический и правовой институт, зародилось вместе с появлением государств и оформлением международных отношений. Первоначально в Древнем мире международное право выступало в форме правовых обычаев (например обычай заключения перемирия) и было весьма несовершенным. В период Средневековья в международно-правовую практику вошли такие понятия, как «суверенитет», «ней-

тралитет», «открытое море»; появились посольства, новые, более совершенные виды договоров.

Большое значение для теоретического развития международного права и выделения его в самостоятельную отрасль юридической науки имеют труды голландского юриста Г. Гроция (1583–1645) и его последователей. После революций XVII–XVIII вв. началось формирование качественно иных международных отношений и соответствующего им международного права. В международные отношения пришли идеи равенства, суверенитета, невмешательства во внутренние дела, неприкосновенности государственной территории, неотъемлемости основных прав и свобод человека. На Венском конгрессе 1815 г. была предложена первая кодификация дипломатического права. В 1856 г. в Париже был разработан целый ряд норм права морской войны. На Гаагской конференции 1899 г. были приняты конвенции, регламентирующие правила ведения войны и запрещающие наиболее варварские методы. На второй Гаагской конференции (1905–1907) были приняты первые конвенции о праве разрешения международных споров.

По мере развития экономических, технических, военных и других международных связей появились международные договоры и межгосударственные соглашения, регулирующие вопросы международного сотрудничества в самых различных областях. После Первой мировой войны была учреждена в 1919 г. первая универсальная международная организация – Лига Наций. Однако она не смогла стать надежным институтом обеспечения мира и безопасности государств. Эта задача была возложена на Организацию Объединенных Наций, созданную в 1945 г., после окончания Второй мировой войны. В 1970-е гг. государствами был разработан целый комплекс международно-правовых норм, призванных способствовать разоружению, укреплению безопасности и взаимодействия стран Европы. Была проведена работа по кодификации международного права, подписаны конвенции о праве международных договоров, правопреемстве государств, правах человека.

Таким образом, необходимо выделять несколько специфических этапов развития международного права, связанных с отражением глобальных процессов в мировой геополитике:

1. Этап континентального и морского противостояния государств (146 г. до н.э. – вторая половина XVII в.). Данный этап был связан с формированием основ международного права в рамках римского права, развивавшегося и отражающего противостояние «континентального» Рима и «морского» Карфагена, сотрясавшее мир более двух тысячелетий тому назад. Его история закончилась в 146 г. до н.э., когда римская армия штурмом взяла непокорный город.

2. Вестфальский этап (1648–1814). Этап, начало которого положила вестфальская система международных отношений, отражавшая новые гео-

политические реалии. Главными действующими лицами становятся «национальные государства» или нации-государства. Появление такого рода государств – важнейший признак, ознаменовавший наступление Нового времени, с приходом которого мир вступил на путь индустриального развития. Возникавшие национальные государства утверждали новый принцип границ, которые начинали проводиться по естественно-географическому и языковому признакам. Все эти процессы требовали новых норм правового регулирования отношений между странами. Франция, Англия, Испания, Швеция и стали главными центрами силы в Европе, их бурное развитие способствует развитию европейской системы международного права, основаниями которого до сих пор являются принципы и нормы римского права.

3. Венский этап (1814–1815). Венская система положила начало формированию континентальной системы международного права, основу которой составил имперский принцип контроля географического пространства и границ между государствами. Сложившуюся в результате всех этих катаклизмов новую расстановку сил в межгосударственных отношениях оформил Венский конгресс (1814–1815), состоявшийся после окончательной победы России над Наполеоном. Главными мировыми центрами силы при этом стали Российская и Австро-Венгерская империи, а также Британская колониальная империя (формально Великобритания), которая была провозглашена империей в 1876 г.

4. Версальский этап (1915/1918–1945). Версальская эпоха, начавшаяся после поражения Тройственного союза в Первой мировой войне (1914–1918), кардинальным образом изменила геополитический расклад сил. Рухнули Германская, Австро-Венгерская, Российская и Турецкая империи, ранее бывшие мощными политическими центрами. На развалинах этих могучих государств появилось несколько небольших, их авторы версальской системы полагали включить в сферу своего влияния. Версальский мирный договор 1919 г. назвал первой среди континентальных держав Францию, а среди морских – Англию. Для России у политиков стран-победительниц даже не оказалось места в Европе. По их мнению, она вообще не должна была существовать как могучая держава. От имени Лиги Наций – неотъемлемой части Версальского договора – были поделены колонии Германии и Турции. Согласно плану президента США В. Вильсона Россию, в которой в 1917 г. произошла Октябрьская революция, предполагалось разделить на сферы влияния: Кавказ следовало рассматривать как часть Турецкой империи, Среднюю Азию отдать под протекторат какой-нибудь европейской державе, на европейской части России и в Сибири создать достаточно представительные правительства. Для достижения этой цели 15 государств мира высадили войска в различных точках России, принес ей огромные страдания, человеческие, материальные и духовные потери.

В Первой мировой войне больше всех приобрела буржуазия США. Соединенные Штаты на Вашингтонской конференции в 1922 г. добились права иметь равный с Англией военно-морской флот, который давал возможность контролировать не только важнейшие морские коммуникации, но и морское пространство. При помощи «карманной» Лиги Наций страны-победительницы создали между Германией и Советской Россией «санитарный кордон» из государств, ориентированных на Францию и Англию. Таким образом, две великие континентальные державы – Германия и Советская Россия – были лишены прямых тесных контактов, изолированы друг от друга. Установленный мировой порядок был направлен против Советской России, Германии и Китая. Но без учета геополитических интересов этих мощных стран любая мировая политическая система не будет жизнеспособной. Соответственно данный этап развития международного права был связан с доминированием англосаксонской правовой системы и формированием международных норм и организаций с существенным ориентиром на защиту международного развития США как государства типа мировой державы.

5. Потсдамский этап (1945–1992). Потсдамская эпоха начинается в 1945 г. в небольшом зале маленького городка, неподалеку от Берлина, где за круглым столом была подписана Потсдамская система договоров, зафиксировавшая новый баланс сил, сложившийся в Европе после победы над Германией и ее союзниками. Эта система определила новые границы, расстановку новых межгосударственных сил. В Потсдаме было констатируется, что мир из многополюсного стал биполярным: с одной стороны – СССР и его союзники, представлявшие континентальную силу; с другой – США и их союзники, представлявшие в большинстве морскую силу. Противоборство этих полюсов и определило содержание Потсдамского этапа международных отношений и международного права.

Вторая мировая война похоронила Версальский мир. Советский Союз принял на себя основную тяжесть этой войны, понеся огромные человеческие и материальные потери, но вышел из нее военно-стратегически гораздо более крепким, чем был до войны. Впервые в своей истории Россия создала вокруг себя мощный геополитический блок (Варшавский договор и СЭВ). В дальнейшем на его разрушение с помощью идеологического и информационного оружия США ушло почти полвека.

6. Беловежский этап (1992–2014). Этот этап в развитии международного права характеризуется появлением новых государств, возникших после распада СССР. Новые владельцы мира – США – стали формировать новый мировой порядок, опираясь в основном на идеи версальской системы, в которой не находится достойного места для России. По-прежнему усилия этой системы будут направляться на создание правовых норм и организаций, сдерживающих развитие современной России, постсоветских государств, Китая, исламского мира, Индии. Однако Россия, преодолевая

тяжелые политические, экономические, социальные и иные последствия распада СССР, в последние годы все увереннее заявляет о себе как о важном субъекте современного международного права, проводящем гибкую и разумную внешнюю политику с учетом своих национальных интересов (Абхазия, Украина).

7. Крымский этап (2014 – по настоящее время) как формирование нового этапа развития международного права. Связан с распадом Украины, началом возвращения России статуса мировой державы, формированием новой системы взаимоотношений как между Европой и США, так и между государствами внутри самой Европы. Все эти международные процессы вызывают потребность правового регулирования, прежде всего проблем безопасности личности и дальнейшего правового оформления ее статусов: беженцы, перемещенные лица, вынужденные переселенцы, иностранцы, лица без гражданства, граждане. Данный этап, очевидно, будет характеризоваться развитием норм гуманитарного права, права военных действий, права информационной безопасности государств.

В настоящее время процесс универсализации международного права идет полным ходом благодаря активному международному сотрудничеству государств. Следует учитывать, что процессы глобализации, происходящие в современном мире, оказывают влияние на всю систему международного права. Поэтому следует опираться на общепринятое определение международного права. Современное международное право можно определить как систему юридических норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права, создаваемых путем согласования воли участников этих отношений и обеспечиваемых в случае необходимости принуждением, которое осуществляется государствами, а также международными организациями. Данное определение является общепризнанным.

Главной функцией международного права является регулирование международных отношений, поскольку в роли главных его субъектов выступают государства. Следовательно, механизм формирования и действия норм международного права носит межгосударственный, а не надгосударственный характер. В международных отношениях не существует надгосударственных механизмов принуждения. При необходимости государства сами обеспечивают поддержание международного правопорядка с помощью созданных ими международно-правовых институтов. Следует помнить, что международное право выполняет следующие функции: регулируемую, поскольку устанавливает твердые правила взаимоотношений государств; обеспечительную, потому что побуждает государства следовать определенным правилам поведения; охранительную, так как обеспечивает их законные права и интересы.

Необходимо отметить, что международные отношения также не ограничиваются межгосударственными, межвластными. Происходят по-

стоянные контакты между физическими и юридическими лицами различных государств, на уровне международных неправительственных организаций. Они регулируются либо национальным правом соответствующего государства, либо нормами международного частного права. Вместе с тем наблюдается тесная взаимосвязь международного публичного и частного права. И то и другое в широком смысле регулируют международные отношения. Международное частное право как совокупность норм, регулирующих гражданско-правовые отношения, имеющие международный характер, не должно противоречить общепризнанным принципам международного публичного права. Международные соглашения, регулирующие гражданско-правовые отношения, во многих случаях заключаются в развитии межгосударственных договоров.

Соотношение международного и внутригосударственного права. Международное право и внутригосударственное право являются самостоятельными системами права, хотя и оказывают определенное влияние друг на друга. Нормы международного права определяют права и обязанности только его субъектов, т.е. государств. Официальные органы государства, его физические и юридические лица не подчиняются непосредственно нормам международного права. Чтобы обеспечить реализацию международных обязательств, государство осуществляет меры по трансформации международно-правовых норм в национальные законы и правила. При этом многие государства в своем внутреннем законодательстве исходят из приоритета норм международного права над внутригосударственными. Этот принцип преимущественного значения норм международного права закреплен в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., согласно которой участник договора не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения обязательств по договору. Примат международного права над внутригосударственным правом является одной из правовых гарантий сотрудничества между государствами, обеспечения прав и свобод человека. Примат международного права над национальным является также необходимым условием функционирования самого международного права. Следует помнить, что нормы международного права не есть что-то навязанное государствам извне, это результат их согласованной воли. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, если международным договором предусмотрены правила, противоречащие законам РФ, следует применять правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

В свете концепции объективного дуализма взаимодействие международного и внутригосударственного права выглядит следующим образом. Внутригосударственное право должно быть согласовано с международным так, чтобы обеспечивать осуществление последнего. Если для выполнения положений международного права необходимо внутригосударственное

правотворчество, то происходит «переадресовка» положений международного права субъектам внутригосударственного права. Наименование этого процесса в юридической литературе вызывает значительные разногласия. Наиболее распространенным термином для его обозначения является «трансформация», хотя иногда его употребляют в качестве наименования лишь одного из способов согласования международного и внутригосударственного права. Предлагаются также такие термины, как «рецепция», «национально-правовая имплементация». Данный термин обозначает суть процесса, «переадресовку», независимо от того, как она осуществляется. Реально переадресуются не нормы международного права как таковые. На межгосударственном уровне они продолжают существовать и действовать. Просто во внутригосударственной сфере появляются в результате «переадресовки» правила, внешне повторяющие гипотезы и диспозиции международно-правовых норм, но уже применительно к субъектам внутригосударственного права. Рассмотрим некоторые из них: инкорпорацию, легитимацию, отсылку.

Инкорпорация – формальное «включение» норм международного договора во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство. Легитимация – принятие особого внутригосударственного акта с целью обеспечения выполнения государством норм международного права или индивидуальных международно-правовых актов. Такой внутригосударственный акт не повторяет все внешние признаки соответствующего международно-правового акта. Отсылка – использование для урегулирования каких-либо внутригосударственных отношений правил, установленных международными договорами или обычаями.

Система современного международного права. Система международного права – это распределение норм международного права и индивидуальных международно-правовых установок, не имеющих нормативной основы, по институтам, отраслям и подотраслям с учетом их взаимосвязи, обуславливающей целостность международного права. Основные ее элементы – отрасли, институты, нормы.

Отрасль права – это совокупность обособленных юридических норм и правовых институтов, которыми регулируется определенная область общественных отношений, обладающих качественным своеобразием. В основе системы международного права лежат объективные критерии, а во второй половине XX в. начинается заметное выделение отраслей. Этот процесс продолжается и в настоящее время по мере расширения круга вопросов, становящихся предметом межгосударственного сотрудничества. Такими отраслями являются международное публичное право, международное частное право, право международных договоров, дипломатическое право, воздушное, космическое, морское право. Так, международное публичное право – это система обязательных норм, выраженных в признанных

субъектами этого права источниках, являющихся общеобязательным критерием правомерно дозволенного и юридически не дозволенного. Благодаря действию этих норм осуществляется международное сотрудничество или принуждение к соблюдению норм права. Неотъемлемыми элементами системы международного права являются международно-правовые нормы. Норма международного права – правило поведения участников межгосударственных отношений, обеспечиваемое принуждением, осуществляемым государствами индивидуально или коллективно, непосредственно или через созданные ими международные механизмы.

Они группируются в однородные относительно самостоятельные комплексы, называемые институтами международного права. Международно-правовой институт – это группа правовых норм, которая регулирует однородные международные отношения, связанные между собой общим объектом (например, институт территориального моря). Еще раз подчеркнем, что объектом международно-правовой отрасли является весь комплекс однородных международных отношений (например международное воздушное право). Существуют также отрасли и институты, общие для всего международного права. Это комплексы международно-правовых норм, касающиеся международно-правовой субъектности. При этом границы между указанными отраслями и институтами носят условный характер ввиду существенных изменений, происходящих как в отдельных отраслях международного права, так и во всей его системе в целом.

Понятие норм международного права. Под международным правом понимают те формы, в которых содержатся его нормы. Основным и главным источником международного права считают международный договор, поскольку он в четкой, определенной форме выражает волю сторон, направленную на установление, изменение или прекращение их взаимных прав и обязанностей. Подавляющее большинство норм современного международного права имеет договорный характер, и данные договорные нормы международного права признаны подавляющим большинством его субъектов. Другим источником международного права выступает международный обычай. Обычные нормы международного права – это нигде не зафиксированные, но юридически обязательные правила поведения, которых государства и другие субъекты международного права придерживаются в силу сложившихся традиций.

Санкции международно-правовых норм отражены, как правило, в международных обычаях и носят абсолютно неопределенный характер. Санкции международно-правовых норм можно было бы сформулировать так: «Данное международное правонарушение влечет за собой меру ответственности, которая определяется заинтересованными сторонами». Чаще всего она предусматривается соглашением между государством-правонарушителем и государством (или государствами), пострадавшим от правонарушения. Решения и постановления международных организаций, не

являясь источником международного права, могут играть значительную роль в процессе формирования норм и стать правовой нормой только в случае ее признания участниками международного общения.

Совет Безопасности ООН в соответствии со ст. 25 Устава ООН принимает решения, обязательные для государств – ее членов. Однако такие решения касаются отдельных случаев и должны быть основаны на действующих принципах и нормах международного права. Они представляют собой акты применения к какой-либо конкретной ситуации действующих принципов и норм. Национальное законодательство, а также решения национальных судов имеют обязательную силу только для субъектов национального права, но отдельные их положения могут получить международное признание и стать либо договорными, либо обычными нормами международного права.

Все нормы международного права можно классифицировать по сфере действия на универсальные, локальные и региональные, а по нормативной силе действия – на императивные и диспозитивные. Универсальные нормы международного права регулируют отношения всех его субъектов. Их главными отличительными признаками являются глобальность действия, всеобщая обязательная сила, создание и отмена их международным сообществом в целом. Универсальные нормы образуют общее международное право. Локальные нормы действуют среди ограниченного круга участников. Их основным источником являются договоры, которые регулируют отношения, не охватываемые общим международным правом. Локальные нормы не входят в общее международное право. Региональные нормы распространяют свое действие на субъекты международного права в пределах определенных регионов. В связи с развитием интеграционных процессов они соответствуют потребности государств в более высоком уровне нормативного регулирования вплоть до создания такой его формы, как наднациональная (например Европейский союз). К императивным относятся нормы, устанавливающие четкие, конкретные пределы определенного поведения. Субъекты международного права не могут по собственному усмотрению изменять объем и содержание своих прав и обязанностей. Диспозитивными являются нормы, в рамках которых субъекты международного права по соглашению между собой могут сами в зависимости от обстоятельств определять свое поведение, взаимные права и обязанности.

Принципы международного права. Принципы международного права, образуя его фундамент, обладают высшей юридической силой и представляют собой общественные нормы международного права. Остальные его нормы и международные действия его субъектов должны соответствовать их положениям. Принципы международного права в качестве норм обязательны для всех субъектов. Они носят универсальный императивный характер и служат критериями законности всех остальных между-

народных норм. Принципы международного права находятся во взаимосвязи, и за нарушением одного из них неизбежно следует несоблюдение других. Формируются они на основе обычая и договора.

Первоначально принципы международного права выступали в форме международно-правовых обычаев, но с принятием Устава ООН они обрели договорно-правовую форму. Однако и в этом документе принципы международного права изложены еще в прежней форме, требующей более детального их раскрытия. В 1960-е гг. в ООН была проведена работа по кодификации принципов его Устава, которая завершилась в 1970 г. принятием Генеральной ассамблеей Декларации о принципах международного права, подлежащих применению с целью развития дружеских отношений и сотрудничества между государствами. В Декларации представлены все семь основных принципов: 1) принцип неприменения силы и угрозы силой; 2) принцип мирного разрешения споров; 3) принцип суверенного равенства государств; 4) принцип невмешательства; 5) принцип самоопределения народов; 6) принцип сотрудничества; 7) принцип добросовестного выполнения международных обязательств. В Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе добавлены еще три принципа: нерушимость границ, территориальная целостность государств и уважение прав человека, его основных свобод.

Типология субъектов международного права. Субъект международного права – это носитель международных прав и обязанностей, возникших в соответствии с общими нормами международного права либо международно-правовыми предписаниями. Существуют две категории субъектов международного права – первичные (суверенные) и производные (несуверенные). Первичными субъектами международного права являются государства (в некоторых случаях народы и нации) в силу присущего им национального суверенитета. Государства признаются носителями международно-правовых норм и обязанностей. Суверенитет делает их независимыми от других субъектов международного права и дает возможность самостоятельно участвовать в международных отношениях.

Государство – это образование с универсальной международной правосубъектностью, обладающее определенной территорией и постоянным населением, а также государственным суверенитетом, обеспечивающим юридическое равенство с другими государствами, независимость и самостоятельность. Государства – наиболее полновластные и организованные субъекты международного права, имеющие решающие средства воздействия на международные отношения и обладающие универсальным правом участия в любых международно-правовых действиях. Первичные субъекты международного права – это государства, а при определенных обстоятельствах также народы и нации, которые самостоятельно участвуют в международных отношениях и эволюционируют в направлении обретения в той или иной форме собственной государственности. Это самостоятельные об-

разования, которые уже в силу своего существования (*ipso facto*) являются носителями международных прав и обязанностей, что носит объективный характер и не зависит от чьей-либо внешней воли.

Приведем примеры того, как форма государства влияет на возможную реализацию его международной правосубъектности. Федерация – сложное государство, состоящее из отдельных территориальных единиц, субъектов Федерации, обладающих определенной политико-правовой самостоятельностью. Носителями международных прав и обязанностей они могут быть только в той степени, в какой федеральное законодательство допускает их непосредственное и автономное от центральной власти участие в международных отношениях. Так, Федеральный закон РФ о международных договорах РФ 1995 г. относит заключение международных договоров к ведению РФ и устанавливает, что международные договоры РФ, затрагивающие вопросы, относящиеся к ведению субъектов РФ, заключаются по согласованию с соответствующими субъектами РФ. На переходном этапе в России, как и в других странах, наблюдались случаи провозглашения субъектами своей международной правосубъектности (в конституциях, декларациях, заявлениях и законах), противоречащие основному закону федерации и договорам о разграничении полномочий. Можно отметить с удовлетворением, что в феврале 2007 г. потерпела неудачу попытка властей Татарстана к юбилею своего президента заключить новый договор о разграничении полномочий с федерацией, который предоставил бы республике гораздо больше полномочий по сравнению с другими ее субъектами.

Конфедерация – это союз независимых государств для достижения какой-либо общей цели, их международно-правовое объединение, предполагающее в достаточной степени координацию их действий, прежде всего во внешнеполитической и военной областях. Обычно она выполняет функции субъекта международного права только в этих областях, когда участники наделяют ее соответствующими полномочиями, а сами сохраняют полную международную правосубъектность.

Современная международно-правовая ситуация характеризуется конфликтогенностью в связи с отказом некоторых крупных государств признавать правосубъектность таких первичных субъектов международного права, как борющиеся нации и народы. Тем самым, борющиеся нации и народы в ходе практической реализации права на самоопределение при наличии организованных властных структур способны выступать в международных делах от имени своего народа и отражать интересы большинства населения в целях создания самостоятельного демократического государства (например современные ДНР и ЛНР). Признание их в качестве субъектов международного права всегда связано с вопросами внутренней и международной политики.

Характерно, что в документах ООН речь обычно идет не о народах и нациях, а о национально-освободительных движениях, определение статуса которых было критически важным в ходе массовой деколонизации стран в послевоенные десятилетия. По существу же центральным является вопрос правосубъектности государства, находящегося в процессе формирования. В этом случае она отличается от правосубъектности государства как таковой, что, однако, носит временный, переходный характер. Задача же состоит в том, чтобы определить правовой статус борющегося народа (нации) и обеспечить ему защиту в рамках международного права. Таким образом, международную правосубъектность наций и народов необходимо рассматривать в следующем ключе: право на самоопределение хотя и признается международным сообществом за всеми нациями и народами, не каждая нация или народ могут рассматриваться как субъект международного права. Лишь нация или народ, борющиеся за свое освобождение и создавшие определенные властные структуры, объединенные единым центром, способным выступать от имени нации или народа в межгосударственных отношениях, могут претендовать на статус субъекта международного права. Практически такими структурами являются вооруженные отряды, но не разрозненные, а имеющие единое командование, которое чаще всего одновременно выступает и как политическое руководство.

Производные (вторичные) субъекты международного права – это образования, источником правосубъектности которых являются соглашения или любые иные договоренности первичных субъектов, прежде всего государств, а в ряде случаев и соглашения уже конституированных производных субъектов международного права. Производными (несуверенными) субъектами международного права являются межправительственные организации и государственноподобные образования, создаваемые первичными субъектами международного права. Учреждая таковые, государства наделяют их международной правосубъектностью. Международные межправительственные организации, безусловно, относятся к субъектам международного права. Неправительственные международные организации обычно этим статусом не обладают, хотя в ряде случаев можно говорить о наличии элементов международной правосубъектности, когда государства наделяют ими такую организацию. Тогда организация вправе вступать в договорные отношения с государствами, другими организациями и даже контролировать ход выполнения международных договоров, как, например, Международный Красный Крест – по Женевским конвенциям о военнопленных.

Правосубъектность международной организации является специальной, поскольку ограничена целями и полномочиями, которые регламентированы соответствующими учредительными документами. Среди основных прав международных организаций – право участвовать в создании международно-правовых норм, пользоваться привилегиями, иммунитетом

и внутренними правами, определяемыми государствами-участниками. Международно-правовым статусом пользуются и некоторые политико-территориальные образования: вольный город и город-государство. Вольный город – это самостоятельное территориально-политическое образование с правовым режимом, установленным договором и гарантированным государствами или международными организациями. Статус вольного города имели Краков (1815), Данциг (1919), Триест (1947), Западный Берлин (1971).

Ватикан – город-государство, который является международным центром католической церкви. В силу сложившегося обычая Ватикан активно участвует в международных отношениях, подписывает международные договоры. Ватикан как город-государство создан по договору между Италией и Святым престолом 1929 г., а Ватикан как Святой престол имеет дипломатические отношения с 165 странами, включая Россию, участвует в важнейших международных конференциях и конвенциях. В отношении Мальтийского ордена и ряда названных городов можно говорить об элементах международной правосубъектности, объем которой зависит от заинтересованных государств и целей создания данного субъекта. Пример – соглашение четырех держав по Западному Берлину 1971 г. Триест как вольный город был провозглашен по мирному договору между Италией и Югославией, но постепенно стал итальянским приграничным городом с определенной автономией. При этом к таким вольным городам нельзя относить «вольный город Одессу» и другие портовые города (в том числе и Владивосток), где режим порто-франко, называемый в художественной литературе «вольная гавань», установленный в определенный исторический период, представлял собой лишь освобождение ввозимых товаров от импортной пошлины.

В условиях глобализации имеет место дискуссия относительно роли различных субъектов современных международных отношений. Например, ставится вопрос о правосубъектности отдельных индивидов. Однако следует помнить, что одними из главных признаков субъектов международного права являются их коллективный характер и способность создавать нормы самого международного права. В отечественной доктрине преобладает другая точка зрения, суть которой сводится к тому, что индивиды объективно не могут быть участниками межвластных, межгосударственных отношений и тем самым субъектами международного права. В настоящее время оформилась тенденция к расширению прямого доступа личностей в международные органы, связанная с растущим стремлением к защите прав человека с помощью международных механизмов. Сам по себе такой доступ не превращает их в субъекты международного права, а означает лишь, что участники соответствующего договора берут на себя взаимное обязательство обеспечить этот доступ имеющимися в их распоряжении правовыми и организационными средствами. Таким образом, студенту,

изучающему данный курс, важно понимать, что физические лица в системе международных отношений не могут обладать международной правосубъектностью.

Особенности государства как субъекта международного права. Государство характеризуют три элемента: население, территория и суверенная власть. Территориально-организационная структура государства может быть различной. Существуют простые (унитарные) и сложные государства. Федерация – это сложное государство, представляющее собой объединение территориальных единиц, пользующихся определенной политико-правовой самостоятельностью. Конфедерация – это международно-правовое объединение государств, координирующих свои действия, особенно во внешнеполитической и военной областях. В классическом виде конфедерация не является субъектом международного права, международной правосубъектностью обладают лишь ее члены.

Основу международно-правового статуса государства составляют права и обязанности. К основным правам относятся право на независимость и свободное осуществление своих законных прав; право юрисдикции над своей территорией, лицами и вещами, находящимися в ее пределах с соблюдением признанного международным правом иммунитета; равноправие с другими государствами; право на индивидуальную или коллективную самооборону против вооруженного нападения. В обязанности государства входит уважение суверенитета других государств, соблюдение принципов международного права.

Основным признаком всякого государства является его суверенитет, который означает верховенство государства в пределах собственных границ и его самостоятельность во взаимоотношениях с другими государствами. Юрисдикция государства раскрывает степень его суверенности. Понятие «юрисдикция» многозначно. Под юрисдикцией нередко понимают компетенцию, круг полномочий, власть, право решать те или иные вопросы. Иногда юрисдикцию называют правовой властью. Юрисдикция не является чисто правовой категорией. Она характеризует возможности и пределы осуществления государством принуждения с целью обеспечения реализации им своего права и на основе права. Она означает также два неразрывно связанных друг с другом, но разных явления, которые принято называть предписательной юрисдикцией (*prescriptive jurisdiction*) и исполнительной (принудительной) юрисдикцией (*enforcement jurisdiction*).

Международное право рассматривает в качестве своего субъекта и участника международных отношений не какие-либо государственные органы или отдельных лиц, а государство в целом. Все значимые международно-правовые действия, совершенные уполномоченными официальными лицами, считаются совершенными от имени государства. Государства, как носители суверенитета, являются равными между собой юридически. Соответственно каждое из них обладает в международных отношениях оди-

наковой степенью юридической самостоятельности и независимости. Суверенитет государства возникает и исчезает вместе с его возникновением и исчезновением. Глобализация приводит к тому, что ставится под вопрос само существование государственного суверенитета. Весьма популярно мнение о том, что роль национальных государств стремительно падает. Такие тенденции действительно имеют место в международном политическом процессе, но делать вывод об исчезновении национального государства как актора международных отношений и субъекта международного права явно преждевременно.

Международно-правовое признание. Решающее значение для приобретения государством статуса субъекта международного права имеет институт признания. Признание есть односторонний добровольный акт государства, в котором прямо или косвенно заявлено о том, что оно рассматривает другое государство как субъект международного права и намерено поддерживать с ним официальные отношения.

Итак, разберем основные теории признания. В доктрине существуют две теории признания: конститутивная и декларативная. Согласно первой, конститутивной, только признание придает дестинатору (адресату) признания соответствующее качество: государству – международную правосубъектность, правительству – способность представлять субъект международного права в межгосударственных отношениях. Согласно декларативной теории, признание не сообщает дестинатору соответствующего качества, а лишь констатирует его появление и служит средством, облегчающим осуществление с ним контактов. Широко распространено мнение, что декларативная теория в большей степени отвечает реальностям международной жизни. Обязанности признания не существует, это право государства. Существуют две формы официального признания: де-юре и де-факто. Признание де-юре – это полное и окончательное признание, оно влечет за собой установление дипломатических отношений. В отдельных случаях промежуточным этапом может быть налаживание консульских связей. Признание де-факто, на практике довольно редкое, означает официальное, но неполное признание, если государство считает полное признание преждевременным. Известна и форма признания *ad hoc* (признание на данный случай), которая применяется для решения государствами конкретных интересующих их вопросов.

Правопреемство государств означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории. При правопреемстве различают государство-предшественник (государство, которое было заменено другим при правопреемстве) и государство-правопреемник (государство, сменившее предшественника). Основаниями для возникновения вопроса о правопреемстве могут быть социальные революции, деколонизация, объединение или разделение государств, передача части территории другому государству. Длительное вре-

мя основу института правопреемства составляли обычные нормы международного права. В конце 70-х – начале 80-х гг. XX в. в Вене были проведены международные конференции по кодификации норм о правопреемстве, на которых были приняты Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении международных договоров 1978 г. и Венская конвенция о правопреемстве в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г.

Глава II. Право международных договоров

Современное право международных договоров представляет собой отрасль универсального (общего) международного публичного права, состоящую из приведенных в систему обычно-правовых и договорно-правовых принципов и норм, устанавливающих и регулирующих нормативное содержание понятия международного договора, основания его действительности, полномочия представителей субъектов международного права, порядок заключения, введения в силу и действие, применения, изменения, приостановления действия, прекращения, регистрации и официального международного опубликования (промульгации) международных договоров.

Вплоть до XX в. на протяжении многих столетий право международных договоров имело региональный и местный характер; оно состояло из местных и региональных международно-правовых обычаев.

Потребность в создании универсального международного правопорядка в области заключения и применения международных договоров по настоящему начала возникать после создания первой универсальной международной организации – Лиги Наций в 1919 г.

В 1928 г. на специальной дипломатической конференции была разработана и принята Гаванская конвенция о международных договорах государств, кодифицировавшая действовавшие в то время международные обычаи, однако эта Конвенция юридически в силу не вступила как не набравшая достаточного количества ратификаций.

В 1969 г. на дипломатической конференции в Вене была принята Конвенция о праве международных договоров, заключаемых между государствами, которая вступила в силу в 1980 г. (далее – Венская конвенция 1969 г.).

Венская конвенция 1969 г. является основополагающим универсальным договорным кодификационным актом, своеобразным «договором о договорах». Конвенция содержит новые договорные нормы права международных договоров, созданные самой Конвенцией, однако большинство ее норм имеет обычно-правовое происхождение и силу. Нормы международно-правовых обычаев получили в Венской конвенции 1969 г. договорное изложение и истолкование. Государства, не участвующие в этой Конвенции, ссылаются на нее как на источник общего права международных договоров и как на основание своих прав.

Российская Федерация является участницей Венской конвенции 1969 г. на основании ратификационной грамоты Президиума Верховного Совета СССР о присоединении, сданной на хранение депозитарию – Генеральному секретарю ООН в 1986 г. Для Российской Федерации Венская конвенция 1969 г. является обязательной с 1986 г. Ратификация Советским

Союзом Венской конвенции имела форму Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1986 г. № 4407-XI.

На базе Венской конвенции 1969 г. была разработана и в 1986 г. в Вене на дипломатической конференции принята Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, однако эта Конвенция в силу не вступила как не набравшая нужного количества ратификаций.

В 1978 г. была принята Венская конвенция о преемстве государств в отношении договоров, которая вступила в силу в 1996 г.

Кроме норм, содержащихся в перечисленных актах, к праву международных договоров относятся также специальные нормы, не нашедшие своего закрепления в упомянутых актах, но имеющие отношение к международным договорам, содержащиеся, в частности, в ст. 102, 103 Устава ООН, а также в многочисленных международно-правовых актах и других документах правового характера.

Помимо договоров международно-правовые обязательства вытекают из других юридических оснований, таких как обязательные решения межправительственных организаций и международных конференций, имеющих право принимать обязательные решения, постановления международных судов, арбитражных и третейских органов, наделенных правом принимать обязательные решения, и односторонних актов, имеющих обязательный характер.

Различают формулировки «право международных договоров» и «международное договорное право». Последняя формулировка обозначает нормы и принципы международного права, созданные международными договорами, источником которых являются международные договоры, в то время как само право международных договоров состоит из норм обычного и норм договорного права.

Венская конвенция 1969 г. как универсальный международный договор распространяет свое действие только на международные договоры между государствами в письменной форме.

На отношения между другими субъектами международного права по поводу заключения и применения ими международных договоров, а также договоров государств не в письменной, а, например, в устной форме она свое действие не распространяет, хотя и не запрещает использование для таких случаев ее норм и не ставит под сомнение их действительность.

Венская конвенция 1969 г. не имеет обратной силы. Содержащиеся в ней нормы являются обязательными для ее участников после вступления Конвенции в силу и после того, как государства-участники выразили свое согласие на ее обязательность в форме ратификации. Государства, не участвующие в Конвенции, вправе применять ее, ссылаясь на нее как на основание своих прав, соблюдая ее условия.

Международные договоры как юридические акты международного права. Нормы современного международного права создаются, изменяются и прекращаются международными договорами субъектов международного права и их правовой практикой, в результате которой возникают, изменяются и прекращаются нормы международного обычного права. Существует теснейшая правовая связь между нормами обычного и договорного права.

Международные договоры отражают результаты борьбы и сотрудничества государств, служат инструментом разрешения конфликтов интересов в бесчисленных сферах межгосударственных и международных отношений. В универсальных международных договорах закрепляются и защищаются наиболее охраняемые общечеловеческие ценности и интересы (*erga omnes*), такие как права человека и уважение к достоинству человеческой личности, международный правопорядок, общепризнанные принципы международного права, международный мир и безопасность человечества и т.д.

По содержанию международных договоров можно судить о состоянии и тенденциях развития международных и межгосударственных отношений, о юридических идеях и представлениях предшествующих поколений, о характере международных предписаний, о дозволенном и запрещенном в ту или иную историческую эпоху. Сохранившиеся до наших дней тексты международных договоров являются ценнейшими юридическими, историческими и культурными памятниками, важнейшими источниками философской и дипломатической мысли. Некоторые из них до наших дней сохранили значение действующих международных обязательств.

В современном общем международном праве и в универсальных международных договорах за народами признается равноправие и право распоряжаться своей судьбой. Однако в договорные отношения между собой народы непосредственно не вступают. Это делают их официальные представители – государства и государствовподобные образования.

В составе норм права международных договоров существенное место занимают нормы, созданные договорами международных организаций с государствами и между собой.

В процессе заключения международных договоров участвуют главы государств, главы правительств, министры иностранных дел, главы других ведомств, их представители и дипломатические агенты, парламенты государств и уполномоченные должностные лица международных организаций.

Согласно п. «а» ст. 2 Венской конвенции 1969 г. **договор** между государствами означает «международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном доку-

менте, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

Вступившие в силу международные договоры характеризуются как согласительные-волевые, юридически значимые, влекущие юридические последствия действия представителей государств, международных межправительственных организаций, государствовподобных образований и других субъектов международного права, направленные на установление между ними юридически обязывающих отношений по международному праву, т.е. на возникновение международно-правовых связей в форме прав и обязанностей (обязательств), регулируемых международным правом.

Волевой характер международных договоров состоит в том, что процесс их заключения представляет собой дипломатическую деятельность представителей субъектов международного права, стремящихся в текстах международных договоров наиболее полно выразить и закрепить интересы своих государств.

В результате дипломатической борьбы и сотрудничества в согласованных текстах международных договоров находит окончательное выражение согласованное, совместное и единое волеизъявление субъектов международного права.

Волеизъявление представителей субъектов международного права признается правильным выражением правовой позиции представляемого государства или иного субъекта международного права лишь в том случае, если оно свободно от всякого насилия и иного подобного влияния, такого как подкуп, обман, введение в заблуждение.

В результате согласованного в договоре волеизъявления между участниками договора возникает обязательство (*vinculum juris*), независимое от воли одного участника.

В процессе переговоров происходит согласование и совместное преобразование индивидуальных начальных переговорных позиций участников договора в согласованную и, как правило, компромиссную, общую и единую для всех участников договора окончательную правовую договорную позицию.

Имеются многочисленные доктринальные определения международных договоров как одной из разновидностей международных соглашений, отличающейся от международно-правовых обычаев своей словесной формой.

Как и всякий нормативный акт, международный договор имеет собственные сферы действия: пространственную, предметную, сферу действия во времени и по кругу лиц.

Содержащееся в Венской конвенции 1969 г. определение международного договора является нормативным, направленным на определение сфер действия данного нормативного акта.

Венская конвенция 1969 г. действует в отношении всей территории государств-участников. В состав предметной сферы действия Конвенции входит круг договоров, подпадающих под ее действие.

Нормативное определение международного договора Российской Федерации содержится также в Законе РФ «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г., согласно которому **международным договором России** признается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Приведенное определение договора отличается от конвенционного и означает, что закон России регулирует договорные отношения России и с государствами, и с международными межправительственными организациями.

Не всякая письменная форма международного соглашения и не всякие связанные между собой документы являются текстами международных договоров. Таковыми являются лишь тексты, прошедшие процедуру установления их аутентичности и принятия в порядке, установленном правом международных договоров и Венской конвенцией 1969 г.

Приведенное условие является необходимым, но недостаточным признаком международного договора. Надо еще, чтобы аутентичный текст договора был направлен на установление, изменение или прекращение международных обязательств участников. Соглашения между субъектами международного права, выраженные в согласованных и подлинных текстах, но не направленные на установление юридических прав и обязанностей, договорами не являются. Это относится в первую очередь к совместным политическим заявлениям и декларациям, отражающим политические оценки, стремления и намерения.

Согласование текста международного договора может осуществляться в ходе прямых переговоров и (или) посредством переписки, обмена нотами, письмами, электронными и факсимильными сообщениями.

В понятие договора входят все связанные между собой документы, такие как схемы, планы, карты и т.д.

Для возникновения международного договора необходимы как минимум два субъекта международного права. К примеру, если заключен договор между государством, с одной стороны, и иностранным юридическим лицом – с другой, то такой договор, даже если он носит наименование «договор», не регулируется нормами права международных договоров по субъектному признаку и на самом деле договором не является; он является сделкой, регулируемой и защищаемой нормами внутреннего права государства.

Заключение международных договоров. К стадиям заключения международных договоров относятся согласование и принятие текста договора, установление его аутентичности и выражение согласия на обязательность договора.

Заключением договора принято считать совершение всех международных и внутригосударственных процедур вплоть до момента, когда договор вступит в силу для данного государства или иного субъекта международного права.

Согласно Венской конвенции 1969 г. представителем государства является лицо, обладающее полномочиями, удостоверяющими право этого лица на ведение переговоров, принятие текста договора, установление его аутентичности, а также на выражение согласия государства на обязательность для него договора.

Полномочиями называется документ, выданный представителю государства или иного субъекта международного права на совершение определенных действий, направленных на заключение международного договора. Право установления органа, в чью компетенцию входит выдача полномочий, принадлежит участнику договора, если не имеется иной специальной международной договоренности. Например, согласно правилам процедуры Венской дипломатической конференции ООН по праву международных договоров для целей заключения Венской конвенции о праве международных договоров полномочия лиц, участвующих в конференции, должны быть выданы главой государства, главой правительства или министром иностранных дел.

Полномочия по международному праву имеют такой же правовой смысл, как и доверенность по внутреннему праву: представитель создает права и обязанности не для себя лично, а для представляемого им субъекта международного права.

Представители субъектов международного права действуют либо на основании полномочий и в объеме прав, указанном в полномочиях, либо *ex officio*, т.е. в силу занимаемой должности или выполнения функций.

Согласно п. «а» ст. 2 Венской конвенции 1969 г. в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий главы государств, главы правительств и министры иностранных дел считаются представляющими свое государство для совершения всех актов, относящихся к заключению международных договоров.

В двусторонних переговорах представители государств обмениваются своими полномочиями, а на международных конференциях полномочия сдаются в комитет по проверке полномочий, в другой орган конференции, составляющий доклад о результатах проверки полномочий, для его утверждения на конференции.

Если представитель государства явится на переговоры без полномочий, это может теоретически повлечь недействительность согласия пред-

ставляемого таким лицом государства, однако на практике до этого дело не доходит, поскольку временные полномочия могут быть подтверждены телеграммой с заверением, что подлинные полномочия будут представлены дополнительно. Кроме того, норма Венской конвенции 1969 г. прямо допускает участие лица в переговорах без полномочий, если из договорной практики партнеров по переговорам или из иных обстоятельств следует, что эти партнеры были намерены рассматривать такое лицо как представляющее государство для совершения определенных действий и не требовать соответствующих полномочий.

Главы дипломатических представительств в силу своих функций считаются представляющими без полномочий свои государства в целях принятия текста двустороннего договора между аккредитуемым и принимающим государствами.

Главы миссий при международных организациях и на международных конференциях также считаются представляющими без полномочий свои государства в целях принятия текста международного договора. На подписание международного договора главы упомянутых миссий должны иметь полномочия.

Выход представителя государства за пределы своих полномочий (*ultra vires*) при совершении акта, относящегося к заключению договора, приводит к тому, что совершенный акт не имеет юридического значения и влечет необходимость дополнительного подтверждения государством совершенного акта.

Для заключения международных договоров не обязательна личная встреча на переговорах или конференциях представителей государств: возможно заключение международного договора «между отсутствующими», при котором проект договора отправляется на согласование, к примеру, по электронной почте и таким путем согласовывается и скрепляется электронной подписью уполномоченных лиц. То же относится и к обмену документами, образующими международный договор. Венская конвенция 1969 г. распространяет свое действие на все способы согласования и установления аутентичности текстов международных договоров «между отсутствующими государствами» в форме обмена нотами, письмами, телеграммами и т.п.

Согласно Венской конвенции 1969 г. непосредственными носителями прав и обязанностей по международному праву являются уполномоченные представители государств, несмотря на то, что они не являются субъектами международного права.

Для целей заключения международных договоров представители и органы государств обладают тремя основными группами правомочий: а) правом согласования и принятия текста договора; б) правом установления аутентичности текста договора и в) правом выражения согласия государства на обязательность для него договора. При этом парламенты дают

согласие на заключение международного договора, но не обладают правом на выражение согласия на обязательность договоров и не вправе вносить изменения в аутентичные тексты договоров.

Выработка и согласование текста международного договора осуществляются по дипломатическим каналам, в ходе двусторонних переговоров, на международных конференциях и в рамках международных организаций.

Архивные материалы переговоров и документы переписки не утрачивают своего правового значения. Согласно нормам права международных договоров о толковании международных договоров такие материалы являются средством исторического толкования договоров в случае споров относительно смысла положений договоров, если иные средства толкования не привели к удовлетворительному результату.

Согласно нормам Венской конвенции 1969 г. термин «участник» (договора) означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор вступил в силу. При этом понимается, что под участником договора не всегда подразумевается сторона договора.

Мирные договоры с государством, потерпевшим военное поражение, являются двусторонними, несмотря на множественность участников этого вида договоров. Так, в Мирном договоре между Союзными и Объединившимися державами и Германией (Версальский договор), подписанном в 1919 г., Германия является самостоятельной стороной договора. В качестве второй стороны договора коллективно выступили две группы государств: первая – США, Британская империя, Франция, Италия и Япония, именуемые Главными Союзными державами, вторая – Бельгия, Боливия, Бразилия, Китай, Куба, Эквадор, Греция, Гватемала, Гаити, Геджас, Гондурас, Либерия, Никарагуа, Панама, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Сербо-Хорватско-Словенское государство, Сиам, Чехословакия и Уругвай, именуемые Объединившимися державами. Мирные договоры 1947 г., заключенные после Второй мировой войны, построены по такой же схеме.

Принятие текста международного договора – стадия заключения договора, означающая выражение согласия государств на окончательность редакции текста международного договора. Тексты договоров с небольшим числом государств принимаются с общего согласия путем голосования или консенсусом. На конференциях с большим числом государств текст договора принимается голосованием на пленарном заседании 2/3 голосов присутствующих на конференции делегатов, если этим же числом голосов не достигнута договоренность об ином порядке принятия текста. В сложных случаях текст договора принимается сначала в том комитете конференции, в котором текст вырабатывался и согласовывался, затем в редакционном комитете и лишь после этого на пленарном заседании конференции, причем по предварительной договоренности или в соответствии

с процедурой принимаются разделы (главы) договора или каждая статья отдельно, затем в целом, а результаты голосования заносятся в протоколы конференции.

Принятие текста договора, выработанного в международных организациях, происходит по правилам голосования, применяемым в том ее органе, который принимает текст договора.

Установление аутентичности (окончателности и подлинности) принятых текстов международного договора – стадия заключения договора, означающая завершение согласования текстов договора, влекущее возникновение международного обязательства, запрещающего вносить в одностороннем порядке изменения в аутентичные тексты договора. Формулировки «причем оба текста имеют одинаковую силу» или «все тексты являются равно аутентичными» означают только подлинность текста договора.

Статья 85 Венской конвенции 1969 г. содержит образцовую формулировку об аутентичности текста Конвенции: «Подлинник настоящей Конвенции, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. В удостоверение чего нижеподписавшиеся полномочные представители, должным образом уполномоченные своими правительствами, подписали настоящую Конвенцию. Совершено в г. Вене двадцать третьего мая тысяча девятьсот шестьдесят девятого года».

Способы установления аутентичности текстов договора следующие:

- парафирование текстов договора – постановка инициалов уполномоченных (визирование) текстов или отдельных их частей и страниц. В зависимости от сложности текстов и договоренности участников инициалы или визы уполномоченных проставляются либо на каждой странице, либо на первой и последней странице, либо под каждым разделом текстов, если таковые имеются;

- включение текстов договора в состав документов заключительного акта или иного итогового документа международной конференции, подписываемого участниками;

- включение текстов договора в состав резолюции органа международной организации в качестве ее приложения. В таком порядке принимаются конвенции ООН;

- подписание текста договора *ad referendum*, для заключения договора требующее выражения согласия на его обязательность.

Подписание договора *ad referendum* отличается от парафирования тем, что является именно подписанием договора, не требующим нового подписания, как после парафирования. На подписание договора *ad referendum* требуется полномочие. Подписание договора *ad referendum* обязывает:

- а) принять действительные меры по выработке окончательного согласия на

обязательность договора, например, передать его на ратификацию, и б) воздерживаться после подписания договора *ad referendum* от всяких действий, которые лишили бы договор его объекта и цели (ст. 18 Венской конвенции 1969 г.). Отказ от ратификации или иной формы выражения согласия на обязательность международного договора, подписанного *ad referendum*, является правомерным действием.

Международный договор не обязывает государство без выражения его согласия на обязательность (*opinio juris*). Но, с другой стороны, те государства, которые не согласились участвовать в международных договорах, не вправе требовать от тех, которые согласились на это, добросовестного соблюдения договоров, в которых не участвуют сами.

Нормы Венской конвенции 1969 г. установили семь форм выражения согласия государств на обязательность для них договоров, подписываемых окончательно или *ad referendum*: 1) подписание договора, если в тексте закреплено положение о том, что договор вступает в силу с момента подписания; 2) обмен нотами, письмами или иными документами, образующими международный договор; 3) ратификация договора; 4) утверждение договора; 5) принятие договора; 6) присоединение к договору; 7) любой другой способ выражения согласия на обязательность международного договора, о котором была достигнута договоренность в любой форме.

Все вышеизложенные способы выражения согласия на обязательность международного договора в международном плане имеют одинаковую силу. Сила согласия государства на обязательность для него договора не зависит от формы выражения такого согласия и органа государства, давшего такое согласие. Выраженное любым из перечисленных способов согласие является согласием государства как такового на обязательность для него договора.

Во внутригосударственном плане нашей страны также признается одинаковая сила согласия государства на обязательность договора независимо от формы согласия, с той лишь разницей, что в России предусмотрен национальный правовой механизм автоматического разрешения коллизий между нормами российского права и ратифицированного международного договора. Такие договоры называют «самоисполнимыми».

Подписание международного договора, в котором имеется положение о том, что он вступает в силу с момента подписания, означает окончательное выражение согласия на его обязательность.

Встречаются международные договоры, в которых отсутствуют положения о моменте вступления их в силу. В таких случаях значение имеют контекст, сведения, содержащиеся в полномочиях представителей, и практика применения такого договора, свидетельствующие о намерении его участников рассматривать его в качестве обязательного с определенной даты. Согласно обыкновению и правилам телеологического толкования считается, что представители участников договора, подписывая его и дей-

ствуя добросовестно и разумно, имели в виду придать договору обязательную юридическую силу.

При подписании двусторонних международных договоров применяется норма об альтернате (чередовании подписей), означающая, что в экземпляре договора, принадлежащего данному участнику договора, наименование этого участника, подписи его уполномоченных, печати и текст договора на его языке помещаются на первом месте. Для подписи первым считается место под текстом договора с левой стороны (на языках с правосторонним правописанием – с правой стороны). Если подписи ставятся одна под другой, первым местом считается верхнее.

Обмен документами может иметь двоякое правовое значение: а) установление аутентичности и принятие текста международного договора, б) выражение согласия на его обязательность. Венская конвенция 1969 г. (ст. 13) содержит следующую норму: «Согласие государств на обязательность для них договора, состоящего из документов, которыми они обмениваются, выражается посредством этого обмена, если: а) эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или б) иным образом установлена договоренность этих государств о том, что этот обмен документами должен иметь такую силу».

Ратификация международного договора – процедура получения согласия парламентского органа государства на заключение договора.

Ратификация договора имеет внутреннюю и международную составляющие. Внутренняя составляющая ратификации определяется национальным правом государства, предусматривающим порядок рассмотрения договора представительным органом и форму его согласия на обязательность договора. В Российской Федерации такой формой является закон о ратификации, принимаемый в том же порядке, что и другие законы.

В большинстве стран парламентское согласие на заключение международного договора требуется в основном в тех случаях, когда в связи с заключением договора необходимо изменение действующего законодательства, увеличение бюджетных расходов и т.д.

В ходе ратификации договора недопустимо одностороннее изменение текста; возможно принятие оговорок к многосторонним договорам и заявлений.

Венская конвенция 1969 г. регулирует международную составляющую ратификации, которая выражается в передаче документа о ратификации (ратификационной грамоты) партнеру в случае двустороннего договора либо в обмене или депонировании документа о ратификации у депозитария при заключении многостороннего договора. До передачи ратификационной грамоты согласие государства на обязательность договора считается не выраженным, а лишь заявленным как намерение. Содержание ратификационных грамот определяется обычной нормой, состоящей в том, что в грамоте указываются орган, ратифицировавший договор, наименова-

ние ратифицированного договора, место и дата его подписания. Основная часть содержит полный текст этого договора, заявлений и оговорок, если таковые были приняты, всех приложений, актов, планов и дополнительных соглашений, составляющих международный договор. В заключительной части грамоты содержится формула о том, что данный договор будет применяться добросовестно. Здесь же ставятся подпись и печать главы государства, скрепляемая подписью министра иностранных дел (контрассигнатура).

Вследствие действия нормы Венской конвенции 1969 г. разрешается делимость международных договоров, допускается ратификация части международного договора при условии, что сам договор это допускает и что с этим согласны государства-участники.

Принятие международного договора как способ выражения согласия государства на обязательность договора означает, чаще всего и в зависимости от договоренности, присоединение к договору путем его принятия на условиях, предусмотренных в тексте договора и в случае, если предусматривается именно принятие (например Устав ВОЗ). Кроме того, принятие договора может применяться вместо ратификации в случаях, если договор ратификации не подлежит («подписание *ad referendum* договора при условии его принятия»). Направление контрагентам или депозитарию письменного документа о принятии государством международного договора означает, что соблюдена внутригосударственная процедура, предусмотренная для выражения согласия на обязательность договора, а сама процедура принятия договора устанавливается государством самостоятельно и может быть различной в разных странах. Важно, чтобы контрагентам было сообщено о том, что договор принят в соответствии с законными процедурами. Для универсальных международных договоров обычно предусматривается парламентская процедура принятия, придающая согласию государства надлежащий вес и авторитет. В документе (нота или письмо главы государства или правительства) о принятии договора указывается орган, осуществивший принятие договора.

Утверждение (конфирмация) международного договора означает одобрение международного договора правительством или другим исполнительным государственным ведомством при условии, что заключение данного международного договора отнесено к его компетенции. Обычно документ об утверждении международного договора подписывается министром иностранных дел. Такая подпись снимает всякие сомнения, которые могли бы возникнуть относительно компетенции исполнительного органа, утвердившего международный договор.

Присоединение государства к международному многостороннему договору – способ выражения согласия на обязательность международного договора и одновременно способ заключения международного договора для не участвующего в договоре государства на тех условиях присоеди-

ния, которые предусмотрены самим договором. Присоединение к договору возможно и в тех случаях, когда присоединяющееся государство не участвовало в заключении договора, и в тех случаях, когда оно участвовало в согласовании текста договора и подписало его, но не выразило своего согласия на обязательность договора. Присоединение к многостороннему международному договору может происходить в форме нотификации, утверждения, принятия или в иной форме, о которой имеется договоренность.

Присоединение допускается к договорам, вступившим и не вступившим в силу. В первом случае договор станет обязательным для присоединяющегося государства с даты представления депозитарию документов о присоединении к договору; во втором случае – с даты вступления самого договора в силу, если он соберет предусмотренное в нем количество ратификаций.

Разрешается свободное присоединение к многосторонним универсальным международным договорам. Такие договоры называются «открытыми». Имеется доктрина, согласно которой любое государство вправе присоединиться к любому международному договору универсального характера. Венская конвенция 1969 г. содержит устаревшую дискриминационную норму, согласно которой участниками этой Конвенции могут быть лишь государства-члены ООН.

Под другими формами выражения согласия на обязательность международного договора понимаются в основном формы согласия, даваемые под отлагательным или отменительным условием.

Отлагательным называется условие, в соответствии с которым согласие на обязательность договора хотя и дано, но не окончательно; оно станет окончательным после совершения какого-либо действия или после наступления какого-либо события.

Отменительным называется условие, согласно которому согласие на обязательность договора является окончательным, но оно потеряет силу, если наступит какое-либо событие или выявятся какие-либо новые, до этого не известные обстоятельства, предусмотренные договором.

Так, в ратификационной грамоте США говорилось, что США ратифицируют договор на условиях, изложенных в решениях конгресса США, и при том условии, что в договоре не окажется каких-либо секретных дел или документов, которые могли бы изменить содержание Договора об ограничении морских вооружений 1930 г.

В нормах права международных договоров отсутствует предписание разумного срока действия отлагательного и отменительного условий.

Оговорки и заявления к международным многосторонним договорам. К многосторонним международным договорам могут быть заявлены оговорки при условии, что в их текстах отсутствует согласованный запрет на оговорки. К двусторонним договорам оговорки не допускаются.

Оговоркой называется одностороннее заявление участника договора, направленное на исключение или изменение содержания договорного обязательства, сделанное перед выражением согласия на обязательность договора. В Российской Федерации оговорки к многосторонним договорам России формулируются в текстах законов о ратификации.

После выражения согласия на обязательность международного договора оговорки не заявляются. Оговорку можно заявить в письменной форме при подписании договора, ратификации, принятии, утверждении, присоединении или при выражении иной формы согласия на обязательность договора. Оговорка должна быть совместимой с объектом и целями договора; она не изменяет положений договора для других участников, не сделавших оговорок.

Заявлением называется односторонняя интерпретирующая декларация, не направленная на изменение договора, но содержащая разъяснение понимания государством договора или иных обстоятельств, различные политические и правовые оценки. Заявления делаются в том же порядке, что и оговорки. В отличие от оговорок заявления не нарушают целостность договора.

Другой участник договора вправе заявить возражения против оговорки, и в таком случае положение договора, к которому относится оговорка, не применяется между двумя этими участниками.

Если другой участник не заявил возражений против оговорки, он считается молчаливо согласившимся с односторонним изменением положения договора. Участник договора, заявивший оговорку, вправе в любое время снять ее. Возражение против оговорки также может быть снято в любое время.

Депозитарий многостороннего договора и его функции. Депозитарий – хранитель подлинников многостороннего договора и всех относящихся к нему документов (заявлений, дополнительных соглашений, оговорок, деклараций о присоединении, о денонсации и т.д.), осуществляющий оформление, получение и отправку документов, относящихся к хранимым международным договорам.

Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или ее генеральный секретарь. Если депозитариями назначено несколько государств, они согласовывают свои действия, информируют друг друга о количестве государств, депонировавших у них договоры, о присоединении к договору новых государств, о дате открытия договора для подписания и т.д.

Так, депозитариями Договора о запрещении испытаний ядерного оружия 1963 г. и Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. назначены правительства СССР (России), США, Великобритании.

Согласно Венской конвенции 1969 г. к функциям депозитария относятся: хранение подлинных документов; заверение копий договора; пере-

вод текстов договора на иностранные языки и препровождение их участникам и другим государствам, имеющим право стать участниками договора; информирование о полученных им ратификационных грамотах или документах о присоединении, об уведомлениях и о сообщениях, относящихся к договору.

Если депозитарием является государство, оно не вправе выйти за пределы функций депозитария, вступать в разногласия с другими государствами по политическим вопросам их участия в международном договоре.

Регистрация и опубликование международных договоров не являются стадиями заключения международных договоров, потому что осуществляются после того, как процесс заключения договоров окончен и они вступили в силу.

Действительность, юридическая сила и обязательность международного договора не зависят от его регистрации и опубликования. Зарегистрированные и опубликованные и незарегистрированные и неопубликованные международные договоры действительны и имеют одинаковую юридическую силу. В этом состоит отличие незарегистрированных международных договоров от незарегистрированных контрактов внутреннего права, которые, не будучи зарегистрированными, не считаются заключенными. Международно-правовое значение регистрации и опубликования международных договоров состоит в достижении публичности в сфере договорной деятельности государств. Пределы этой гласности определяют сами договаривающиеся государства.

В соответствии с обычно-правовой практикой международные договоры подлежат международной регистрации и опубликованию в следующем порядке.

Вступивший в силу подлежащий международной регистрации договор в зависимости от его характера направляется для регистрации в секретариаты ООН, ИКАО, МАГАТЭ, МОТ и (или) других регистрирующих организаций, например региональных организаций, таких как Лига арабских государств и др. Существует практика двойной регистрации одних и тех же международных договоров, осуществляемая в двух международных организациях, если того требуют уставы этих организаций.

Обязанность международной регистрации международных договоров в соответствующих секретариатах международных организаций несут не организации, а сами государства-участники договора.

Зарегистрированные в Секретариате ООН международные договоры публикуются Секретариатом ООН в официальных сборниках международных договоров Treaty series на языке подлинника вместе с английским и французским переводами и рассылаются государствам-членам ООН.

Пункт 2 ст. 102 Устава ООН не предоставляет государствам-членам ООН права ссылаться в органах ООН на незарегистрированные международные договоры. В нем говорится: «Ни одна из сторон в любом таком до-

говоре или международном соглашении, не зарегистрированных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, не может ссылаться на такой договор или соглашение ни в одном из органов ООН». Однако упоминать и цитировать незарегистрированные договоры разрешается, их нельзя положить в основание доказательства своих прав по договору в случае рассмотрения спора между государствами в Международном суде ООН.

Кроме международной регистрации договоров существует внутригосударственная регистрация. Официальным регистрирующим органом в России является МИД России.

Различают официальное и неофициальное опубликование международных договоров. Для того чтобы опубликование текста договора считалось официальным, оно должно быть выполнено в установленных нормой права специальных или назначенных для этого средствах печати. Официальное опубликование международных договоров называется промульгацией. Неофициально опубликованные тексты международных договоров не подлежат официальному применению. Международное опубликование многосторонних договоров, принятых в рамках СНГ, осуществляется в специальном издании «Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств».

Недействительность международных договоров. Действительность международного договора – его юридическая полноценность. Недействительность международного договора устанавливается на основании норм международного права; государства не вправе ссылаться на положения своего внутреннего права как на основание недействительности международного договора. Исключение составляет нарушение конституционной нормы особо важного значения, приведшее к искажению волеизъявления государства.

Все признаки и основания недействительности международных договоров перечислены в Венской конвенции 1969 г. и являются исчерпывающими. Статьей 42 Конвенции установлена императивная норма международного права о том, что действительность договора или согласия государства на обязательность для него договора может оспариваться только на основании Конвенции.

Недействительность международного договора означает его ничтожность; эти два понятия – недействительности и ничтожности – по международному праву являются тождественными и означают отсутствие какого-либо юридического их значения. Недействительность (ничтожность) международного договора возникает либо вследствие существенного нарушения международного права в момент заключения международного договора, либо вследствие вступления международного договора в противоречие с возникшей императивной нормой международного права, которой не было в момент заключения договора. В первом случае принято говорить, что договор абсолютно ничтожен с самого начала (*ab initio* или *ab*

ovo); во втором – что договор ничтожен полностью или частично с момента возникновения обстоятельств его ничтожности (*ex tunc*).

Главным, но не единственным условием действительности международного договора является правомерность (законность) согласия государства на обязательность для него международного договора, данного должным образом органами или уполномоченными лицами в условиях свободы воли лиц, представляющих государства, прежде всего их высших руководителей. Свобода воли указанных лиц обеспечивается универсальным обязательством добросовестности, запрещающим всякое ограничение их свободы, всякое насилие над их личностью, всякое введение в заблуждение и принуждение по отношению к ним лично. Порок воли представителей государства может наступить в результате любой формы насилия над их личностью, обмана, введения в заблуждение, применения к ним любых иных мер, способных повлечь порок их воли.

Венская конвенция 1969 г. признает в качестве одного из оснований недействительности международного договора подкуп представителя государства (ст. 50), причем право ссылаться на подкуп как на основание недействительности договора принадлежит тому государству, чей представитель был подкуплен. Такое же право принадлежит тому государству, чей представитель был введен в заблуждение и допустил ошибку в вопросе факта, поскольку признается, что государство не может ошибаться в вопросах права.

Противоречие международного договора императивной норме общего международного права *jus cogens* влечет его ничтожность. Императивные нормы *jus cogens* являются безусловно обязательными, они, подобно конституционным нормам внутреннего права, обладают наивысшей юридической силой и служат критерием законности всех других норм и принципов.

Венская конвенция 1969 г. в ст. 53 следующим образом формулирует ничтожность договора по признакам его противоречия норме *jus cogens*: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит императивной норме общего международного права. Поскольку это касается настоящей Конвенции, императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер».

Соблюдение, применение, изменение и толкование международных договоров. Нормы Венской конвенции 1969 г. о соблюдении, применении и толковании международных договоров сгруппированы и выделены в самостоятельную ч. III Конвенции, состоящую из четырех разделов. Первый раздел открывается ст. 26 под наименованием «*Pacta sunt servanda*», сформулированной следующим образом: «Каждый действующий

щий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться».

Pacta sunt servanda – императивная норма международного права, касающаяся договоров и входящая в состав императивного принципа добросовестного соблюдения международных обязательств. Под применением международного договора подразумевается пользование правами по договору и исполнение предусмотренных им обязанностей.

Добросовестность как юридическое понятие со всей спецификой его применения к государствам содержит человеческое представление о чести и достоинстве государства, порядочности его лидеров, означает отсутствие двуличия во взаимоотношениях государств, выполнение договорных обязательств в полном объеме и в условленный срок – словом, это такое поведение, которое должным образом соответствует объекту и цели договора. Добросовестность должна сопровождать договор и тогда, когда он подвергается процедуре изменения, прекращения или приостановления его действия.

Всегда имеется некоторое количество «бумажных договоров», не выполняемых на практике всеми их участниками. По молчаливому согласию всех участников такие договоры как бы предаются забвению до той поры, пока в них не возникнет потребность. Такое поведение не считается признаком недобросовестного выполнения договорных обязательств. Нарушением договора является нарушение одним участником прав другого участника договора.

Последствия недействительности, прекращения, приостановления действия и изменения международных договоров. С момента прекращения договора или выхода из многостороннего договора его участник более не связан договорными обязательствами.

Правомерными основаниями прекращения договора или выхода из него являются либо те, которые указаны в тексте договора, либо те, что содержатся в нормах права международных договоров (аннулирование).

К правомерным основаниям прекращения договора относятся: соглашение о прекращении договора, истечение срока действия договора, выполнение всеми участниками в полном объеме всех обязательств по договору или прощение долга, заключение нового договора по тому же вопросу с теми же участниками (новация договора), грубое нарушение договора партнерами, коренное изменение обстоятельств, делающее применение договора бессмысленным или опасным (*rebus sic stantibus*), возникновение новой императивной нормы *jus cogens*, несовместимой с договорными обязательствами, возникновение вооруженного конфликта, разрыв дипломатических и консульских отношений, если эти обстоятельства являются существенными для договора.

В зависимости от делимости или неделимости договора и иных обстоятельств прекращение договора или выход из него может быть полным или частичным.

Основания прекращения договора не обязательно и не автоматически влекут прекращение договора или выход из него. Некоторые из обстоятельств, способных повлечь прекращение договора, могут явиться основаниями для приостановления действия. Например, ненадлежащее выполнение или даже существенное нарушение договора контрагентом или разрыв отношений с ним может явиться основанием для приостановления действия договора.

Для приостановления действия договора могут быть и самостоятельные основания, не являющиеся основаниями для прекращения договора. Приостановление действия договора может быть предусмотрено самим договором или соглашением участников договора о приостановлении действия договора.

Разрыв дипломатических и консульских отношений в общем не влияет на действие договоров и лишь тогда является основанием для приостановления действия договора, когда наличие этих отношений существенно необходимо для выполнения договора.

Основанием для приостановления действия договора и его прекращения может быть возникновение обстоятельства непреодолимой силы (*la force majeure*), делающего невозможным по не зависящим от обязанного государства причинам добросовестное выполнение им обязательства. Форс-мажорные обстоятельства невозможно ни предвидеть, ни предотвратить, поэтому они на период своего действия освобождают участника договора от ответственности за невыполнение договорных обязательств по причине невозможности выполнения.

Венская конвенция 1969 г. (ст. 61) ввела норму о том, что если причиной невозможности выполнения договора является «безвозвратное исчезновение или уничтожение объекта, необходимого для выполнения договора», то это обстоятельство является основанием прекращения договора. Если же невозможность выполнения договора является временной, то это обстоятельство является основанием лишь для приостановления действия договора на время невозможности его выполнения. Невозможность выполнения договора, созданная участником, не освобождает его ни от обязательств, ни от международно-правовой ответственности за деликт.

Приостановление действия договора означает перерыв его действия на срок действия обстоятельств, повлекших приостановление действия договора. Основание невозможности выполнения договора вследствие непреодолимой силы отличается от основания коренного изменения обстоятельств, существовавших при заключении договора. Коренное изменение обстоятельств принято называть клаузулой *rebus sic stantibus*.

Коренным изменением Конвенция признает лишь такое редчайшее изменение обстоятельства, составлявшего существенное основание согласия участников на обязательность договора, которое коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению.

В 1966 г. в качестве основания выхода из военных структур НАТО Франция применила эту клаузулу, когда сочла, что проведение самостоятельной военной политики больше соответствует интересам национальной безопасности страны, нежели нахождение в военной организации НАТО, но вообще это основание коренного изменения обстоятельств подлежит применению в абсолютно исключительном, крайнем случае, например в случае физического исчезновения партнера.

Государство не имеет права ссылаться на коренное изменение обстоятельств в отношении договора, устанавливающего границу, а также в случае, если оно само совершило нарушение обязательства. Разрешается приостановить действие договора при наличии коренного изменения обстоятельств.

Венская конвенция 1969 г. установила, что не считается обстоятельством прекращения или приостановления действия договора уменьшение числа участников многостороннего договора. Например, в случае, если из какой-либо конвенции, набравшей 60 ратификаций и вступившей в силу, вышло, например, 20 государств, то конвенция сохраняет силу для оставшихся 40 государств-участников.

Венская конвенция 1969 г. установила, что если двусторонний договор нарушил один участник, то право прекратить или приостановить действие этого договора принадлежит другому участнику, но если многосторонний договор существенно нарушил один его участник, то право прекратить или приостановить действие договора возникает с общего согласия всех других сторон. В порядке исключения из этого правила Конвенция предусмотрела право выйти индивидуально из многостороннего договора или приостановить свое участие в нем государства, особо пострадавшего в результате нарушения договора. Критерии того, насколько «особо» пострадало государство, не установлены, но они должны быть очевидными.

Конвенция исходит из принципа ответственности, согласно которому существенное нарушение договора одним участником дает право другому участнику на выход из договора. Но самому нарушителю договора (делинквенту) право на прекращение договора не принадлежит; после нарушения им договора он несет обязанность возместить вред, причиненный нарушением договора.

Estoppel (эстоппель) – реципированный Венской конвенцией 1969 г. из англосаксонской системы права международно-правовой принцип, в соответствии с которым в случае, если государство явно или молчаливо (в силу своего поведения) согласилось, что договор для него остается в силе после ставших ему известными оснований прекращения договора, то оно

больше не вправе ссылаться на такие основания с целью прекращения договора. И это касается не только договоров: государство теряет право отрицать то, что до этого им было признано или принято; согласие государства на обязательность договора нельзя взять обратно. Отзыв подписи договоров *ad referendum* возможен при наличии серьезных оснований.

Если были совершены действия по выполнению договора, признанного впоследствии недействительным, то все участники возвращаются в первоначальное положение, существовавшее до включения недействительного договора (реституция). Это значит, что каждый участник недействительного договора имеет право потребовать от других его участников создать, насколько это возможно, положение, которое существовало бы, если бы действия по выполнению недействительного договора не были совершены.

Прекращение договора по основанию его противоречия императивной норме влечет двоякие последствия: если договор с самого начала был заключен в противоречии с действующей императивной нормой, то его участники, насколько возможно, обязаны устранить все последствия своих действий, противоречащие императивной норме международного права, и привести все свои отношения в соответствие с требованиями императивной нормы; если же действующий договор впоследствии оказался в противоречии с новой императивной нормой, то его прекращение освобождает участников от обязательств по договору, а все исполненное по договору сохраняет силу в том объеме, в каком оно не противоречит императивной норме.

При отсутствии договоренности об ином приостановление действия договора: 1) освобождает участников от выполнения обязательств по договору и от ответственности за невыполнение договора на период существования причин, вызвавших приостановление действия договора; 2) не влияет в остальном на правоотношения по договору; 3) обязывает участников воздержаться от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора в будущем.

Венская конвенция 1969 г. установила норму, в соответствии с которой договор может быть изменен по соглашению между участниками на условиях, предусмотренных самим договором.

Два или несколько участников многостороннего договора имеют право заключить между собой договор о его изменении с целью его применения между собой в измененном виде при условии, что договор это не запрещает.

Толкование международных договоров. Толкованием международного договора называется процесс восстановления подлинного смысла договора. Подлинным признается тот смысл международного договора, который имелся в виду в процессе заключения договора. В процессе толкования договора исследуются все существенные обстоятельства, имею-

щие значение для выявления согласованного волеизъявления государств-участников, выраженного и закрепленного в договоре, установления того, что они имели в виду при заключении договора, какую преследовали цель и какой намеревались получить результат.

Статья 31 Венской конвенции 1969 г. сформулировала общее правило толкования, предполагающее, что договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Толкование международного договора является частным случаем толкования международно-правовых обязательств.

В зависимости от того, кто осуществляет толкование, различают официальное и неофициальное толкование международных договоров. Официальное толкование является официальной деятельностью, и поэтому результат этой деятельности влечет правовые последствия; неофициальное толкование дают представители науки, поэтому оно является исследованием, не влекущим юридических последствий.

Аутентичное толкование договора – разновидность официального толкования, которое осуществляется теми органами, которые заключили договор.

Судебное толкование договора – разновидность официального толкования, даваемого международным судебным, арбитражным или иным органом с полномочиями толкования при наличии договора о передаче на рассмотрение спора о толковании договора этому органу (*compromis d'arbitrage*).

Конвенция содержит нормативное определение понятия контекста толкуемого договора; под контекстом понимается текст договора вместе с его наименованием, преамбулой, заключительными постановлениями и приложениями, любое другое соглашение или договоренность, достигнутые между участниками в связи с заключением толкуемого договора, а также любой документ, принятый участниками. Применение судами или иными официальными органами одного лишь текста договора, без учета последующей правовой практики применения договора (контекста), является ошибкой.

При толковании договора наряду с контекстом учитываются основные средства толкования: а) любое общее соглашение, достигнутое после вступления договора в силу по поводу значения положений договора или порядка его применения; б) практика применения договора, которая устанавливает соглашение всех участников договора относительно его толкования. Под практикой применения договора принято понимать связанные с договором и имеющие юридическое значение фактические действия участников по выполнению договорных обязательств.

В ходе применения общего правила толкования, контекста и основных средств толкования используют грамматический, логический и систе-

матический методы толкования договоров, которые являются основными методами толкования. Это означает, что при толковании договоров используют правила грамматики и формальной логики (категорические силлогизмы). Систематический метод толкования состоит в установлении системной связи одних частей толкуемого договора с другими его частями. При наличии других договоров с теми же участниками допустимо выявление системных связей толкуемого договора с другими их договорами, чтобы выявить общий для таких договоров смысл и общее значение применяемых в них терминов.

Если использование основных методов толкования приводит к результату, оставляющему смысл договора все еще неясным, приходится прибегнуть к самому трудоемкому методу – историческому методу толкования, признаваемому Конвенцией дополнительным методом. Исторический метод толкования основан на мысленном «погружении» толкователей в прошедшие обстоятельства заключения договора путем изучения архивных документов, фактов переговоров и переписки с целью подтверждения результатов, добытых с применением основных методов. Не исключен и опрос уполномоченных лиц, непосредственно участвовавших в заключении договора.

Венская конвенция 1969 г. (ст. 33) установила диспозитивную норму об одинаковой юридической силе текстов договоров, аутентичность которых была установлена на двух и более языках. Эта норма применяется только в тех случаях, когда участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст. В многосторонних договорах практикуется преимущественная сила одного текста договора.

Договоры и третьи (неучаствующие) государства. В правовых отношениях имеется общее понимание, выражаемое римской максимой *acta tertiis nec nocent nec prosunt*, согласно которому договоры между двумя лицами не причиняют вреда и не приносят пользы третьим, не участвующим в них лицам.

В международном праве это положение верно лишь в том смысле, что международные договоры не создают обязательств или прав для неучаствующих субъектов без их согласия. Формы согласия могут быть разнообразными.

Согласно ст. 35 Венской конвенции 1969 г. международные договоры могут предусматривать обязательства для третьих государств, если участники договора имеют именно это намерение и если третье государство в письменной форме определенно принимает на себя это обязательство. Из смысла нормы следует, что согласие на обязательность «чужого» договора не может предполагаться.

Что касается прав по «чужим» международным договорам, то согласно ст. 36 Конвенции не участвующие в договоре государства вправе

пользоваться правами, предусмотренными и для них. Имеются в виду международные договоры, устанавливающие международно-правовой режим территорий.

В таких случаях фактическое пользование государствами, например, черноморскими проливами юридически означает выражение их согласия на обязательность договора, в котором государство не участвует; такое согласие предполагается до тех пор, пока не появятся доказательства обратного.

Международные договоры в упрощенной форме. Вплоть до XX столетия заключение международных договоров имело характер исторических событий, которые совершались в торжественной обстановке, сопровождалось вручением наград, проведением концертов и представлений.

Со временем составление и согласование формулировок договорных текстов, операции по их введению в силу и действие, требующие многих затрат времени и сил, пришли в противоречие с насущными потребностями интенсивного развития международных отношений. Появились и получили международно-правовое признание, в том числе в Венской конвенции 1969 г., упрощенные формы международных договоров, например обменные документы (ноты, письма, телеграммы и т.п.).

В упрощенном виде, без предварительного принятия текстов договоров, в устной форме были сформулированы важнейшие международно-правовые принципы и нормы на Тегеранской (1943), Ялтинской (1945) и Потсдамской (1945) конференциях на высшем уровне. Согласие на обязательность достигнутых на них договоренностей было выражено путем подписания итоговых документов этих конференций.

В доктрине такие соглашения и договоренности квалифицируются по-разному. Можно привести три точки зрения относительно правового значения, юридической природы и юридической силы международных договоренностей, достигнутых не в форме международного договора.

1. Международные соглашения (договоренности), не выраженные в договорном тексте и не относящиеся к международным договорам, не имеют юридической силы, не имеют значения и не влекут юридических последствий. Они являются по существу политическими обязательствами, а в некоторых случаях связывают не государства, а глав государств и правительств.

2. Упомянутые соглашения и договоренности, выраженные в таких актах, как декларации, совместные заявления, коммюнике, составляют «мягкое право», действуют в «международном юридическом смысле», но не предусматривают международно-правовой ответственности за их нарушение.

3. Международные соглашения, не выраженные в тексте договоров, следует квалифицировать как имеющие наряду с международными договорами юридическую силу «международные соглашения в упрощенной

форме», включая в их число и так называемые международные договоры – «джентльменские соглашения».

В правовой практике применения соглашений в упрощенной форме можно легко найти примеры, подтверждающие правоту любой из трех точек зрения, что свидетельствует о том, что не сложился еще окончательно международно-правовой обычай, признающий за соглашениями в упрощенной форме такую же силу, как и за международными договорами.

Существуют в исключительно устной форме и особо конфиденциальные и доверительные договоренности, достигаемые на высшем уровне, связывающие обязательствами лидеров государств, однако здесь есть проблема, состоящая в том, что сами эти лидеры не обладают личной договорной правоспособностью по международному праву, поскольку лично не являются субъектами международного права; они являются только представителями субъектов международного права, а их джентльменскими соглашениями обязываются государства, которые они представляют.

С доверительными международными джентльменскими соглашениями не вполне согласуется обязанность государств доводить до сведения своих народов и международного сообщества информацию о заключаемых государствами международных договорах, соглашениях и договоренностях, правовая сила которых сопоставима с силой законов государств.

Для государств с демократическим устройством государственной власти характерно действие норм внутреннего права, согласно которым «закон не имеет силы и не обязывает, если он не опубликован» (*non obligat lex nisi*). Об имеющих существенное правовое значение, сравнимых с законами фактах общественной жизни, в том числе международных, затрагивающих права и законные интересы населения, государство обязано информировать свой народ. В Российской Федерации это требование распространяет свое действие не только на законы, но и на подзаконные акты, поскольку в России действует норма внутреннего права, согласно которой нормативный подзаконный акт не имеет силы, если он не зарегистрирован в Минюсте России.

Требование о публичности международных обязательств является диспозитивной нормой международного права, поэтому международные соглашения в упрощенной форме должны соответствовать требованию публичности и по международному праву они подлежат опубликованию. Это условие распространяется и на джентльменские соглашения, которые должны быть опубликованы. Но действительность неопубликованных международных обязательств определяется исключительно нормами международного права, в соответствии с которыми такие обязательства действительны.

Массовый характер заключение соглашений в упрощенной форме, особенно джентльменских соглашений, приобрело после вступления в силу Статута Лиги Наций и в последующем – Устава ООН. Уставы этих уни-

версальных международных организаций предусматривали и обязательную регистрацию государствами своих международных договоров в Секретариатах этих организаций в целях борьбы стайной дипломатией.

Статья 18 Статута Лиги Наций признавала незарегистрированными международные договоры и другие обязательства своих членов недействительными. С целью избежать недействительности своих международных обязательств и одновременно их регистрации государства-члены Лиги стали в широких масштабах использовать для фиксации достигнутых соглашений и договоренностей различные формы политических, дипломатических и информационных документов, не имеющих статуса и формы международных договоров.

С учетом предшествующей договорной практики составители Устава ООН отказались от идеи признания незарегистрированных международных договоров недействительными. В ст. 102 Устава была сформулирована новая норма, лишавшая права ссылаться на незарегистрированные договоры в органах ООН, но современный смысл этой нормы сводится к тому, что на незарегистрированные международные договоры как на обоснование прав и обязанностей нельзя ссылаться только в Международном суде ООН.

В пользу довода о действительности международного обязательства, выраженного в упрощенной форме, можно привести то, что форма международного договора не влияет на его действительность.

В официальных сборниках действующих международных договоров, соглашений и конвенций СССР и России, издаваемых МИД СССР и МИД России, опубликованы международные договоренности и международные соглашения в упрощенной форме, часто не имеющие даже текстов, если не считать текстами их наименование. Из этого следует, что Российская Федерация признает обязательную силу международных соглашений в упрощенной, в том числе в устной, форме и что наряду с международными договорами эти соглашения являются источниками международных обязательств.

Глава III. Международные организации и международное право

Идея создания международной организации безопасности и других международных организаций уходит своими корнями в глубь истории. Эволюцию этой идеи следует рассматривать в тесной связи с развитием социально-экономических условий жизни народов, интернационализацией экономических и политических отношений между государствами и достигшим высокой степени интенсивности, особенно в XX в., переговорным и нормотворческим процессом в мире, который к настоящему времени охватывает практически все стороны человеческой деятельности. На первых этапах всемирной истории (фактически до начала XIX в.) проекты создания международной организации выдвигались и обсуждались государственными деятелями, политиками и учеными разных стран преимущественно в теоретическом плане. Именно в этот первоначальный период были основательно проработаны такие вопросы, как основные параметры, принципы деятельности, состав и структура будущих международных организаций. Рассмотрение многочисленных проектов международных организаций безопасности (например Платона (IV в. до н.э.), П. Дюбуа (1306), Й. из Подебрад (1464), Э. Крюсе (1623), М. Сютли (1638), В. Пенна (1693), 111. Сен-Пьера (1713), В.Ф. Малиновского (1803), И. Блюнчли (1878)) позволяет обнаружить одну весьма характерную структурную особенность, а именно что все они, за редким исключением, предусматривали наличие в рамках проектируемой организации специального органа по координации усилий членов организации в борьбе за мирное урегулирование споров и конфликтов и обеспечение международной безопасности.

В практическом плане первоначальный период имел существенное значение, поскольку дал возможность пройти два важнейших этапа переговорного и нормотворческого процесса: стадию переговоров между двумя или несколькими государствами и этап проведения разного рода международных конференций, совещаний и т.д. Этот период позволил также предопределить основные характерные черты международных организаций: их юридическую природу, постоянный характер деятельности, структуру и основные принципы деятельности. Появление многих международных организаций было вызвано практическими потребностями государств объединить свои усилия в целях согласования международных проблем, прежде всего, в области экономики, связи, здравоохранения, культуры, образования, транспорта, которые можно решить лишь путем сотрудничества и взаимодействия нескольких государств. Поэтому не случайно, что по общему признанию первая международная организация – Центральная комиссия по навигации на Рейне возникла в 1804 г. на основе соглашения между Германией и Францией в силу практической необходимости регу-

лизовать и обеспечивать беспрепятственное судоходство на Рейне и была официально учреждена Венским конгрессом 9 июня 1815 г.

В процессе многолетней эволюции института международных организаций основное внимание государств было обращено на создание в первую очередь международных межправительственных организаций (ММПО), которые оказывали и оказывают более ощутимое воздействие на весь ход мировых событий.

ММПО можно определить как созданное на основе международного многостороннего соглашения постоянное объединение государств в целях содействия решению международных проблем, предусмотренных его учредительным документом, и развитию широкого равноправного сотрудничества между государствами в соответствии с принципами и нормами международного права.

Основными характерными признаками и атрибутами являются:

- наличие международного договора (конвенции и т.д.), заключенного между государствами в соответствии с нормами международного права;
- постоянный, а не временный характер деятельности;
- соответствие целей и принципов деятельности организации нормам международного права и положениям Устава ООН;
- наличие характерной структуры и системы органов, составляющей механизм организации (представительный орган членов, исполнительный орган, секретариат и другие соответствующие органы, предусмотренные учредительными документами);
- членами организации должны быть государства, которые участвуют в деятельности организации на основе принципа суверенного равенства;
- метод деятельности - обсуждение, переговоры, диалог и принятие решений путем голосования или достижения консенсуса;
- установление связей и сотрудничества с другими объединениями государств и международными организациями;
- некоторые организации осуществляют юридические и квазигирические полномочия, причем в ряде из них созданы международные специальные суды для решения споров в ходе административной и оперативной деятельности; многие организации имеют статус юридического лица, позволяющий им приобретать собственность, выступать в суде в качестве истца или ответчика в некоторых областях, а в ряде случаев пользоваться функциональными привилегиями и иммунитетами;
- некоторые региональные организации обычно открыты для участия всех государств независимо от их политического и государственного устройства;

- финансирование организаций обеспечивается взносами государств-членов организации, выплачиваемыми ими по согласованной шкале взносов;

- компетенция организации обычно ограничивается кругом функциональных и специальных проблем, определенных учредительным документом организации;

- появившиеся в XX столетии международные организации стали обладать универсальной глобальной общей компетенцией в политической, экономической и социальной сфере, центральное место среди которых занимает Организация Объединенных Наций, сфера компетенции которой в XXI в. охватывает практически все области межгосударственных отношений и человеческой деятельности;

- правотворчество международных организаций осуществляется двумя путями: разработкой международных соглашений и представлением их на ратификацию государств-членов и одобрение резолюций, рекомендуемых соответствующие меры и способы решения международных проблем.

Наличие указанных атрибутов позволяет, как правило, отличить ММПО от других институтов международного переговорного и нормотворческого процесса, таких как международная конференция, международная неправительственная организация, транснациональная корпорация и др.

Вопреки нередко встречающимся утверждениям ММПО, которых к началу XXI в. насчитывалось свыше 6 тыс. и центральное место среди которых занимает ООН, не являются какими-то общемировыми, сверхнациональными образованиями, поглощающими суверенные права государств и диктующими им правила и нормы поведения на мировой арене. Их функционирование не связано с каким-то ущемлением суверенитета государств или делегированием ими своих суверенных прав, ибо это противоречило бы самой природе ММПО, которые являются своеобразными центрами по гармонизации интересов государств и координации их усилий по решению различных международных проблем. Участие государств в работе ММПО дает им дополнительные возможности реализации собственного суверенитета, согласования действий на международной арене с другими государствами для достижения целей, поставленных в учредительных документах ММПО.

Исторический опыт показывает, что роль ММПО и ведущей из них – ООН – становится незаменимой и безальтернативной, ибо она стимулирует поиск и достижение консенсусных решений по самым сложным вопросам мировой политики, повышая тем самым влияние и вес каждого, даже самого на первый взгляд рядового участника международного общения. Без ООН и других ММПО голос такого участника не был бы даже услышан, тогда как в общем «стройном хоре» каждое государство имеет воз-

возможность реализовать свой суверенитет, придать ему дополнительную величину и силу в общем процессе мирового развития и прогресса человечества на пути к миру и стабильности.

Возникновение ООН не было чем-то случайным или чем-то изначально непредсказуемым. Оно было обусловлено целым рядом объективных факторов военно-стратегического, политического, экономического и иного плана и закономерностями исторического развития человеческого общества конца второго тысячелетия. Создание ООН явилось воплощением извечной мечты человечества о таком устройстве и организации международного общежития, которые избавили бы человечество от бесконечной череды войн, разрушений, мук и страданий, от страха за будущее и обеспечили бы мирные условия жизни народов, их поступательное продвижение по пути социально-экономического прогресса, процветания и развития.

Начало обсуждению и разработке проблемы всеобщей организации безопасности положили Атлантическая хартия, подписанная Президентом США Ф. Рузвельтом и премьер-министром Великобритании У. Черчиллем 14 августа 1941 г., и Декларация Правительства СССР на Межсоюзной конференции в Лондоне 24 сентября 1941 г., в которой впервые была сформулирована чрезвычайно важная задача, стоящая перед миролюбивыми государствами, а именно определить пути и средства для организации международных отношений и послевоенного устройства мира. В Декларации была высказана убежденность, что эта задача «будет успешно решена и что в результате полной и окончательной победы над гитлеризмом будут заложены основы правильных и отвечающих желаниям и идеалам свободлюбивых народов отношений международного сотрудничества и дружбы».

Первым практическим шагом на пути создания всеобщей организации безопасности явилась принятая 30 октября 1943 г. на конференции в Москве Декларация четырех государств – СССР, США, Великобритании и Китая – по вопросу о всеобщей безопасности. Решения Московской конференции 1943 г. были подтверждены на Тегеранской конференции в ноябре–декабре того же года.

По предложению Правительства США в августе–сентябре 1944 г. в Думбартон-Окс, на окраине Вашингтона, состоялась конференция четырех держав, на которой был подписан согласованный текст итогового документа «Предложения относительно создания Всеобщей международной организации безопасности». Эти предложения послужили основой для разработки Устава ООН. На конференции в Думбартон-Оксе не был решен вопрос о процедуре голосования в Совете Безопасности ООН. Его удалось разрешить лишь в ходе Ялтинской конференции в феврале 1945 г. на основе предложения Президента США Ф. Рузвельта, предусматривающего принцип единства действий великих держав при решении всех вопросов по

существо, рассматриваемых в Совете Безопасности. Предложенная Рузвельтом так называемая ялтинская формула была включена впоследствии в Устав в виде статьи 27. В Ялте было также решено, что учредительная конференция Объединенных Наций по созданию международной организации откроется в Сан-Франциско 25 апреля 1945 г. В ходе работы конференции в Сан-Франциско был подготовлен проект Устава ООН, который был подписан 26 июня 1945 г.

Со дня вступления в силу Устава ООН, 24 октября 1945 г., когда на хранение правительству США была сдана последняя, 29-я, ратификационная грамота СССР, официально отсчитывается начало существования ООН. По решению Генеральной Ассамблеи, принятому в 1947 г., день вступления в силу Устава ООН был официально объявлен Днем Объединенных Наций, который торжественно отмечается ежегодно в странах-членах ООН.

Таким образом, усилиями мирового сообщества был согласован Устав ООН – уникальный международный документ, который оказывал позитивное воздействие на развитие международных отношений второй половины XX в. и который, несомненно, будет играть свою благотворную и созидательную роль и в XXI в.

Главными органами ООН являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Совет по Опек, Секретариат и Международный суд.

Генеральная ассамблея. Важную роль в выполнении многообразных функций ООН играет Генеральная Ассамблея – подлинно представительный орган, в котором представлены все государства-члены ООН. Генеральная Ассамблея наделена в соответствии Уставом ООН рядом весьма важных функций, и прежде всего в рассмотрении кардинальных вопросов мировой политики: укрепления международного мира, смягчения международной напряженности, сокращения вооружений и разоружения, создания условий для развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами в различных областях.

Общая компетенция Генеральной Ассамблеи излагается в ст. 10 Устава, в соответствии с которой Генеральная Ассамблея уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах Устава ООН или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов ООН и делать рекомендации государствам-членам ООН или Совету Безопасности по любым таким вопросам или делам. Генеральная Ассамблея наделена также полномочиями рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, а также обсуждать широкий круг проблем сотрудничества государств в политической, экономической, социальной, экологической, научно-технической и иных областях и выносить рекомендации по ним.

Генеральная Ассамблея проводит ежегодные регулярные сессии, которые в декабре каждого года прерываются и продолжаются до начала следующей сессии. Генеральная Ассамблея собирается ежегодно на очередную сессию во вторник третьей недели сентября, начиная отсчет с первой недели, в течение которой имеется, по крайней мере, один рабочий день. Созываются также специальные (с 1946-го по 2004 г. их было 27) и чрезвычайные специальные (с 1946-го по 2004 г. их было 10) сессии. В ходе регулярной сессии Генеральной Ассамблеи проводятся заседания пленума Генеральной Ассамблеи, Генерального комитета, Комитета по проверке полномочий и начиная с 48-й сессии Генеральной Ассамблеи шести главных комитетов: Первого (вопросы разоружения и безопасности), Второго (экономические и финансовые вопросы), Третьего (социальные и гуманитарные вопросы), Четвертого (специальные политические вопросы и вопросы деколонизации), Пятого (административные и бюджетные вопросы) и Шестого (правовые вопросы). Предварительная повестка дня очередной сессии составляется Генеральным секретарем и сообщается членам ООН не менее чем за 60 дней до открытия сессии. Она включала на первой части 1-й сессии Генеральной Ассамблеи 33 вопроса, а начиная с 20-й сессии, включает более 100 вопросов.

Резолюции Генеральной Ассамблеи не являются юридически обязательными для государств, но и не могут квалифицироваться как простые призывы или пожелания. Они обладают целым рядом характерных особенностей. Прежде всего Устав ООН исходит из того, что государства должны тщательно и добросовестно рассматривать резолюции Генеральной Ассамблеи, и предполагает позитивное отношение к ним. Другая характерная особенность состоит в том, что некоторые резолюции подтверждают и конкретизируют общие принципы и положения Устава ООН и вводят или подкрепляют своим авторитетом нормы обычного международного права. Кроме того, некоторые резолюции предусматривают обязанность государств не только позитивно воспринимать содержащиеся в них рекомендации, но и предпринимать конкретные совместные или индивидуальные действия по их осуществлению. Так, принятая в 1960 г. Генеральной Ассамблеей Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам явилась по существу своеобразной программой действий и главным инструментом освобождения от колониального гнета и появления на международной арене новых независимых государств. Резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи являются важнейшим этапом формирования международного права. В ООН сложилась и оправдала себя на деле весьма оригинальная практика разработки международно-правовых документов. В соответствии с этой практикой вначале принимается декларация по какому-либо вопросу (например, Всеобщая декларация прав человека, Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного

оружия, Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по использованию космического пространства, и др.), а затем на основе таких деклараций вырабатываются международные договоры и конвенции (два Международных пакта о правах человека, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Договор о нераспространении ядерного оружия, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, и др.).

В работе Генеральной Ассамблеи могут принимать участие государства-нечлены ООН, имеющие постоянных наблюдателей при ООН и не имеющие их. Кроме того, получили право участвовать в качестве наблюдателей Организация освобождения Палестины и представители ряда международных организаций (специализированных учреждений ООН, ОАГ, ЛАГ, АС, ЕС, СНГ, ВДКБ, ЕврАзЭС и др.).

Историческое значение имела принятая на саммите 8 сентября 2000 г. Декларация тысячелетия ООН, в которой лидеры стран мира выразили свою приверженность целям и принципам Устава ООН, доказавшим свою неподвластность времени и универсальный характер, подтвердили центральное место Генеральной Ассамблеи как главного совещательного, директивного и представительного органа ООН и заявили, что ООН является незаменимым общим домом для всего человечества и в XXI в.

Совет Безопасности состоит из 15 членов: пять членов Совета – постоянные (Россия, США, Великобритания, Франция и Китай), остальные десять членов (по терминологии Устава – непостоянные) избираются в Совет в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (п. 2 ст. 23).

Решения по процедурным вопросам в Совете Безопасности считаются принятыми, если за них поданы голоса не менее девяти любых членов Совета. Для принятия решений по всем другим вопросам требуется не менее девяти голосов, включая совпадающие голоса всех постоянных членов. Это означает, что достаточно одному или нескольким постоянным членам Совета проголосовать против какого-либо решения – и оно считается отклоненным. В этом случае говорят о наложении вето постоянным членом. Тем самым Устав ООН исходит из необходимости согласованности действий постоянных членов Совета Безопасности в области поддержания международного мира и безопасности.

В силу сложившегося на практике в 1946 г. понимания ст. 27 Устава ООН воздержание постоянного члена Совета Безопасности не рассматривается как вето. Кроме того, начиная с 1971 г., когда Китай не принимал участия в голосовании по Резолюции 305 от 13 декабря 1971 г. по кипрскому вопросу, в практике Совета Безопасности стала применяться процедура неучастия постоянных членов Совета в голосовании, которая также не расценивается как вето.

В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности обладает исключительно большими полномочиями в деле предотвращения войны и создания условий для мирного и плодотворного сотрудничества государств. За послевоенный период не было практически ни одного важного международного события, ставившего под угрозу мир и безопасность народов или вызывавшего споры и разногласия между государствами, на которое не обращалось бы внимание Совета Безопасности, причем значительное число их (свыше 200 за послевоенные годы) стало предметом рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности. Результаты деятельности Совета Безопасности могут служить в определенной степени критерием плодотворности работы ООН, равно как и показателем значимости и влияния Организации.

Наиболее часто используемым приемом, применяемым Советом Безопасности, является призыв к государствам-сторонам в конфликте, другим органам ООН. Совет Безопасности неоднократно обращался с призывом прекратить военные действия, соблюдать прекращение огня, вывести войска и т.д. в ходе рассмотрения комплекса проблем, касающихся урегулирования югославского кризиса, ирано-иракского конфликта, положения в Анголе, Грузии, Таджикистане и на таджикско-афганской границе.

Важное место в деятельности Совета Безопасности с первых дней его существования занимали методы установления фактических обстоятельств споров и конфликтов, расследование причин и фактической стороны военных столкновений между государствами. В одном только 1992 г. было направлено свыше 20 миссий по установлению фактов, в том числе в Молдову, Нагорный Карабах, Грузию, Таджикистан.

Совет Безопасности нередко исполнял функции примирения сторон в спорах и конфликтах. С этой целью Совет назначал посредников, особенно часто поручал Генеральному секретарю или его представителю выполнять функции оказания добрых услуг, посредничества и примирения сторон. Эти методы использовались Советом при рассмотрении палестинского, кашмирского вопросов, положения в бывшей Югославии и др.

С 1948 г. Совет Безопасности стал прибегать к такому методу, как направление групп военных наблюдателей и миссий наблюдения за выполнением требований о прекращении огня, условий соглашений о перемирии, политическом урегулировании и т.д. До 1973 г. военные наблюдатели комплектовались почти исключительно из числа граждан западных стран. Впервые в 1973 г. советские офицеры-наблюдатели были включены в состав Органа по наблюдению за выполнением условий перемирия в Палестине (ОНВУП), который до сих пор осуществляет полезные функции на Ближнем Востоке. Миссии по наблюдению направлялись, кроме того, в Ливан (ЮНОГИЛ), Индию и Пакистан (ГВНООНИП), Уганду и Руанду (МНООНУР), Сальвадор (МНООНС), Таджикистан (МНООНТ) и др.

Совет Безопасности использовал и такой метод, как непосредственное урегулирование споров и конфликтов между государствами и внутри них, определение условий достижения независимости народами, борющимися за свою свободу. После проведения расследования Совет в 1970 г. одобрил и узаконил независимость Бахрейна в соответствии с волеизъявлением народа этой страны; разработал, одобрил и осуществил план ООН, в соответствии с которым Намибия обрела независимость в 1990 г.; взял на себя впервые ответственность за организацию и проведение свободных и справедливых выборов при осуществлении одной из наиболее масштабных операций по поддержанию мира в Камбодже в 1992–1993 гг. и др.

Важной сферой деятельности Совета Безопасности является его взаимодействие с региональными организациями. Такое сотрудничество осуществляется в различных формах, в том числе путем проведения регулярных консультаций, оказания дипломатической поддержки, посредством которой та или иная региональная организация может принимать участие в миротворческой деятельности ООН (например, ОБСЕ в Албании), путем параллельного оперативного развертывания миротворческих миссий (например, миссия наблюдателей ООН в Либерии (МНООНЛ) была развернута совместно с группой наблюдения (ЭКОМОГ) Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) в Либерии, а Миссия ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ) действует в сотрудничестве с миротворческими силами СНГ в Грузии и путем совместных операций (например, Международная гражданская миссия ООН и ОАГ на Гаити (МГМГЭ)).

Одним из наиболее часто используемых Советом Безопасности инструментов является **превентивная дипломатия** – действия политического, дипломатического, международно-правового и иного характера, направленные на предупреждение возникновения споров и разногласий между сторонами, недопущение их перерастания в конфликты и ограничение масштабов конфликтов после их возникновения.

Сотрудничая с Генеральным секретарем, Совет активно использовал средства превентивной дипломатии, обеспечивал условия для примирения, посредничества, добрых услуг, установления фактов наблюдения за перемирием и других превентивных действий. Полезную роль в деле предотвращения возникновения споров и конфликтов, недопущения их перерастания в вооруженные столкновения сыграли действующие по мандату Совета специальные представители и посланники Генерального секретаря ООН в Афганистане, Бурунди, на Гаити, в Грузии, Камбодже, на Кипре, в Сальвадоре, Сьерра-Леоне.

Совет поощрял использование региональными организациями мер по укреплению доверия, создание субрегиональных центров по уменьшению опасности, прибегал к таким действиям, как превентивное развертывание, создание демилитаризованных зон, превентивные гуманитарные действия

и др. Например, Совет впервые ввел в практику превентивное развертывание, используя для этого в 1992 г. Силы ООН по охране (СООНО) в Республике Македония для контроля и доклада о развитии событий в приграничных районах, которые могли бы нарушить доверие и стабильность в этой республике и угрожать ее территории. После прекращения мандата СООНО с 1 февраля 1996 г. Силы превентивного развертывания ООН (СПРООН) стали действовать в виде самостоятельной миссии, положив начало использованию своего рода новшества и в будущем (например, Миссия ООН в Центрально-Африканской Республике (МООНЦАР), операции на Гаити и др.). Совет Безопасности активно использовал и создание демилитаризованных зон. Так, в соответствии со своей Резолюцией от 3 апреля 1991 г. 687 (1991) Совет установил демилитаризованную зону по обе стороны границы между Ираком и Кувейтом и в апреле 1991 г. учредил для наблюдения за демилитаризованной зоной Ирако-Кувейтскую миссию ООН по наблюдению (ИКМООНН). Неоднократно Совет содействовал и принятию превентивных гуманитарных акций (в бывшей Югославии, на Африканском континенте и др.).

Широко применялся Советом Безопасности, нередко в сочетании с превентивной дипломатией, и такой инструмент, как **поощрение к миру** (установление мира) – действия, направленные на то, чтобы побудить враждующие стороны установить контакты, провести переговоры, прийти к взаимоприемлемой договоренности и на этой основе добиться преодоления и мирного урегулирования конфликта.

В этих целях Совет поощрял применение таких методов, как обращение сторон в Международный суд, оказание различных видов помощи (например, беженцам и перемещенным лицам в бывшей Югославии, в Африке и др.), содействие заключению и выполнению соглашений о перемирии и соглашений об урегулировании (например, общие соглашения о перемирии в Палестине 1949 г., Основное соглашение о районе Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема от 12 ноября 1995 г., Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине, подписанное в Дейтоне 21 ноября 1995 г., и др.).

Наиболее часто используемым инструментом, особенно в последние годы, являются операции по поддержанию мира (ОПМ), которых только по линии ООН было проведено с 1948 г. свыше 60.

Операция по поддержанию мира – совокупность предпринимаемых с согласия конфликтующих сторон взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени действий с участием беспристрастного военного полицейского и гражданского персонала в поддержку усилий по стабилизации обстановки в районах потенциальных или существующих конфликтов, проводимых в соответствии с мандатом Совета Безопасности или региональных организаций и направленных на создание условий, способствующих

щих политическому урегулированию конфликта, и поддержание или восстановление международного мира и безопасности.

Принципиальной международно-правовой основой всей миротворческой деятельности ООН и, соответственно, операций ООН по поддержанию мира являются Устав ООН, его главы VI, VII и VIII и прежде всего ст. 40, в соответствии с которой впервые в 1948 г. было положено начало проведению ОПМ с использованием **военных наблюдателей ООН** («голубых беретов») на Ближнем Востоке. В 1956 г. при проведении операции первых Чрезвычайных вооруженных сил на Ближнем Востоке (ЧВС ООН-1) были использованы **вооруженные силы** («голубые каски») стран-членов ООН. Начиная с операции ООН в Конго (ОНУК) в 1960–1964 гг., стал широко использоваться **гражданский персонал**, а в ходе деятельности Группы ООН по оказанию помощи в переходный период Намибии (ЮНТАГ) в состав операции впервые были включены 1500 полицейских из разных стран. В 1990-х годах стал широко использоваться гуманитарный персонал. С течением времени стал расширяться и круг возлагаемых на ОПМ задач и функций. Помимо традиционных, на ОПМ стали возлагаться новые функции по контролю за соблюдением мирных соглашений, разъединению и выводу войск противоборствующих сторон, репатриации беженцев и оказанию гуманитарной помощи, контролю за работой существующих административных структур, разработке и контролю за проведением конституционных, судебных и избирательных реформ, наблюдению и контролю за проведением выборов, координации деятельности в поддержку экономического возрождения и восстановления и др. В результате ОПМ ООН стали поликомпонентными по своему составу и многофункциональными по характеру своей деятельности, что, однако, ни в коей мере не изменяет специфических особенностей и принципов проведения операций. Такими утвердившимися на практике базовыми принципами являются: четкий и ясный мандат, согласие и сотрудничество сторон в выполнении мандата, последовательная поддержка со стороны Совета Безопасности ООН, готовность государств-членов ООН предоставить необходимый военный, полицейский и гражданский персонал, эффективное руководство со стороны ООН на уровне центральных учреждений и на местах, надлежащая финансовая и материально-техническая поддержка и неприменение силы, за исключением случаев самообороны.

В хронологическом плане первым случаем задействования коалиционных сил по уполномочию Совета Безопасности было применение вооруженных сил государств, сотрудничавших с правительством Кувейта, при ведущей роли США в ходе так называемой операции «Буря в пустыне» на основании Резолюции от 29 ноября 1990 г. № 678. Однако начало коалиционному миротворчеству было положено 3 декабря 1992 г., когда Совет Безопасности, одолив Резолюцию № 794, создал прецедент в истории ООН и впервые принял решение о военном вмешательстве строго в гума-

нитарных целях и, действуя на основании главы VII Устава ООН, уполномочил задействование вооруженных сил коалиции государств при ведущей роли США – так называемой Объединенной оперативной группы (ЮНИТАФ) для создания безопасных условий по оказанию гуманитарной помощи в Сомали. 31 июля 1994 г. Совет Безопасности принял Резолюцию № 940, уполномочивающую государства-члены сформировать многонациональные силы и использовать все необходимые средства с целью восстановления законной власти правительства Гаити.

Разумеется, нельзя не признать, что в ряде случаев в проведении операции по поддержанию мира могут использоваться некоторые положения главы VII Устава ООН, включая действия по принуждению к миру. **Действия (операции) по принуждению к миру** могут быть квалифицированы как принудительные приемы в поддержку политических усилий по восстановлению мира между сторонами в конфликте, одна или несколько из которых могут не дать согласия на подобное международное вмешательство. Такие принудительные операции проводятся на основании главы VII Устава ООН, когда Совет Безопасности ООН установит, что имеют место угроза миру, нарушение мира или акт агрессии, и могут быть учреждены исключительно по решению Совета, а не по постановлению региональных организаций и структур. Их главная цель – восстановление мира на условиях, определенных мировым сообществом.

Из необходимости проведения четкого различия между операциями по поддержанию мира и принудительными действиями исходит и Федеральный закон от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».

Совет Безопасности весьма часто, особенно в последние годы, использовал и такой инструмент, как **санкции** – экономические, политические, дипломатические, финансовые и иные принудительные меры, не связанные с использованием вооруженных сил, осуществляемые государствами по решению Совета Безопасности с целью побудить соответствующее государство прекратить или воздержаться от действий, представляющих собой угрозу, нарушение мира или акт агрессии.

Для контроля за осуществлением санкций Советом Безопасности был создан ряд вспомогательных органов, например Совет управляющих Компенсационной комиссии и Специальная комиссия по ситуации в отношениях между Ираком и Кувейтом, Комитеты по санкциям в отношении Югославии, Ливии, Сомали, Анголы, Гаити, Руанды, Либерии, Судана, Сьерра-Леоне и др. Результаты применения Советом Безопасности санкций являются далеко не однозначными. Так, принятые Советом против расистского режима Южной Родезии экономические санкции содействовали в известной мере ликвидации расистского режима, достижению народом

Зимбабве своей независимости и вступлению этой страны в 1980 г. в члены ООН. Ценность санкций как средства урегулирования конфликтов наглядно проявилась и при урегулировании других конфликтов, например в Анголе, на Гаити, в Южной Африке. Вместе с тем нельзя не признать, что в большинстве случаев применение санкций было сопряжено с рядом негативных последствий для населения и экономики стран-объектов санкций и оборачивалось огромным материальным и финансовым ущербом для соседних и третьих государств, соблюдающих решения Совета по санкциям. Особенно часто санкции стали применяться в конце XX – начале XXI в. после окончания холодной войны. Именно в этот период Совет Безопасности применял всеобъемлющие или частичные санкции в 7 раз чаще, чем за предшествующие 45 лет холодной войны.

Совет Безопасности может принимать согласно Уставу ООН юридические акты двоякого рода. Как и другие главные органы ООН, Совет может принимать рекомендации, т.е. юридические акты, предусматривающие определенные методы и процедуры, которыми тому или иному государству предлагается соотносить свои действия. Рекомендации не налагают на государства юридических обязательств.

Совет Безопасности может также принимать юридически обязательные решения, выполнение которых обеспечивается принудительной силой всех государств-членов ООН. Некоторые решения Совета Безопасности, принятые в соответствии с Уставом ООН, в определенных случаях могут являться и юридическими актами, имеющими общее нормоустанавливающее значение. При этом структура ООН исключает возможность обжалования или пересмотра принятых Советом Безопасности решений в каком-либо другом органе. Такие решения являются окончательными и не подлежат ревизии. Однако сам Совет Безопасности может пересмотреть свое решение, например вследствие вновь открывшихся обстоятельств, неизвестных Совету при принятии первоначального решения, или может вернуться к рассмотрению какого-либо вопроса и изменить свои первоначальные резолюции.

Основной формой принимаемых Советом Безопасности рекомендаций и обязательных решений на протяжении всей его деятельности являются резолюции, которых принято за более чем полвека свыше 1500. Наряду с этим в практике Совета Безопасности все более заметную роль стали играть заявления Председателя Совета, число которых превысило 700, а также записки и брифинги Председателя Совета по различным вопросам.

Согласно Уставу ООН Совет Безопасности должен функционировать непрерывно и осуществлять быстрые и эффективные действия от имени членов ООН. С этой целью каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН. Согласно правилам процедуры промежутков между заседаниями Совета Безопасности не дол-

жен превышать 14 дней, хотя на практике это правило не всегда соблюдалось.

Международный суд ООН. Важное место в структуре ООН занимает Международный суд. Он состоит из 15 независимых судей, избранных вне зависимости от их гражданства, из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права. Судьи избираются Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности на срок девять лет с правом переизбрания. При этом для избрания Советом Безопасности кандидату достаточно получить восемь голосов (все прочие решения требуют большинства в девять голосов). Кандидатуры для избрания в Суд выдвигаются национальными группами членов Постоянной палаты третейского суда (по четыре члена в каждой группе). Местопребывание Суда – Гаага.

Все государства-члены ООН являются **ipso facto** участниками Статута Суда – неотъемлемой составной части Устава ООН. Устав ООН проводит строгое разграничение компетенции важнейшего политического органа – Совета Безопасности и Международного суда. Как подчеркивается в п. 3 ст. 36 Устава ООН, Совет Безопасности принимает во внимание, что «споры юридического характера должны, как общее правило, передаваться сторонами в Международный суд в соответствии с положениями Статута Суда». Только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом. К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями. Суд обычно проводит пленарные заседания, но он может также, если стороны об этом просят, образовывать более мелкие группы, называемые камерами. Решения, принятые камерами, считаются вынесенными Судом в полном составе. В последнее время Суд стал чаще прибегать к процедуре упрощенного судопроизводства.

За время существования Суда им было вынесено 90 решений и 25 консультативных заключений. Решения Суда считаются обязательными для государств-сторон в споре. В случае невыполнения какой-либо стороной в деле обязательства, возложенного на нее решением Суда, Совет Безопасности по просьбе другой стороны «может, если признает это необходимым, сделать рекомендации или решить о принятии мер для приведения решения в исполнение» (п. 2 ст. 94 Устава ООН).

3 февраля 1994 г. Суд вынес свое постановление по делу «Территориальный спор (Ливия против Чада)», в соответствии с которым граница между Ливией и Чадом определяется Договором о дружбе и добрососедстве, заключенным 10 августа 1955 г. Францией и Ливией. В своей Резолюции от 4 мая 1994 г. № 915 Совет Безопасности принял решение об

учреждении Группы наблюдателей ООН в полосе Аузу (ГНООНПА) для наблюдения за выполнением соглашения, подписанного 4 апреля 1994 г. между Ливией и Чадом, в котором стороны обязались подчиниться решению Международного суда. Решение Совета Безопасности является первым примером оказания Советом Безопасности в соответствии со ст. 94 Устава ООН помощи сторонам в выполнении решения Суда.

Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) состоит из 54 членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года в соответствии с процедурой, предусмотренной Уставом (ст. 61), причем ежегодно избираются 18 членов на трехлетний срок для замены тех 18 членов, трехлетний срок деятельности которых истек. Решения в ЭКОСОС принимаются простым большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании.

ЭКОСОС осуществляет координацию экономической и социальной деятельности ООН и ее 19 специализированных учреждений, а также других институтов системы ООН. Он служит центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем глобального и межотраслевого характера и для выработки рекомендаций в отношении политики по этим проблемам для государств и для системы ООН в целом. Большая работа в рамках ЭКОСОС проводится по подготовке исследований, составлению докладов по международным вопросам в экономической, экологической и социальной областях, в сфере культуры, образования, здравоохранения, поощрения, уважения и соблюдения прав человека и основных свобод.

В ведение ЭКОСОС входят созыв многочисленных международных конференций, подготовка для представления Генеральной Ассамблее проектов конвенций по различным вопросам межгосударственного сотрудничества, проведение переговоров со специализированными учреждениями относительно соглашений, определяющих их взаимоотношения с ООН. Совет наделен полномочиями согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и делать рекомендации учреждениям, а также Генеральной Ассамблее и членам ООН.

Совет по Опеке. Состоит в настоящее время из пяти членов (Россия, США, Англия, Франция и КНР). Совет проводит одну сессию в год в Нью-Йорке. Из первоначальных 11 подопечных территорий все в ходе работы Совета получили независимость. В соответствии с единогласно одобренной Советом Безопасности Резолюцией от 10 ноября 1994 г. № 956 действие Соглашения об опеке в отношении последней подопечной территории было прекращено. По предложению Мальты в повестку дня 50-й сессии Генеральной Ассамблеи был включен пункт, озаглавленный «Обзор роли Совета по Опеке».

В ходе обсуждения этого вопроса были внесены различные предложения, в том числе об упразднении Совета по Опеке и о преобразовании

его в Совет по правам человека, о наделении его функциями хранителя и попечителя общего наследия человечества и охранения окружающей среды.

Не осталась без внимания судьба Совета по Опеке и в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 1 декабря 2004 г., авторы которого предложили без всякой мотивировки исключить из Устава ООН посвященную Совету по опеке главу XIII.

Секретариат ООН. Одним из главных органов ООН является Секретариат. Он состоит из Генерального секретаря и такого персонала, который может потребоваться для Организации. Он обслуживает другие органы ООН и проводит практическую работу по претворению в жизнь программ деятельности и решений, одобренных этими органами, обеспечивает конференционное обслуживание всех главных и вспомогательных органов ООН. Работа Секретариата включает в себя осуществление операций по поддержанию мира с санкции Совета Безопасности, организацию и проведение международных конференций по проблемам мирового значения (например, Конференции по морскому праву), составление обзоров мировых экономических и социальных тенденций и проблем, подготовку исследований по таким вопросам, как разоружение, развитие, права человека. В функции Секретариата входят также устный и письменный перевод выступлений и документов и распространение документации.

Секретариат размещен в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, имеются также подразделения Секретариата в Женеве, Найроби, Бангкоке и других городах.

В соответствии с Уставом ООН и решениями Генеральной Ассамблеи сотрудники Секретариата должны иметь высокий уровень компетентности, работоспособности и добросовестности, при их найме должно обеспечиваться справедливое географическое распределение постов между государствами-членами ООН. Сотрудники Секретариата дают присягу на верность принципам и идеалам ООН и при исполнении своих обязанностей не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства. Государства-члены ООН, в свою очередь, обязуются уважать строго международный характер обязанностей Генерального секретаря и сотрудников Секретариата ООН и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей. Общая численность сотрудников Секретариата составляет более 15 тыс. человек, являющихся гражданами различных стран.

Генеральный секретарь. Возглавляет Секретариат и является главным административным должностным лицом Генеральный секретарь, назначаемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности на пятилетний срок, по истечении которого он может быть назначен вновь. Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее ежегодный отчет о работе Организации, а также доводит до сведения Совета

Безопасности вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности.

Первым Генеральным секретарем был Трюгве Ли (Норвегия), его сменил в 1953 г. Даг Хаммаршельд (Швеция). В 1961 г. Генеральным секретарем стал У Тан (Бирма), которого в 1971 г. сменил Курт Вальдхайм (Австрия). Затем Генеральным секретарем был Хавьер Перес де Куэльяр (Перу), который вступил в должность 1 января 1982 г., а в 1991 г. Генеральным секретарем был назначен гражданин Египта Бутрос Бутрос-Гали, с 1 января 1997 г. по 31 декабря 2006 г. этот пост занимал Кофи Аннан (Гана), с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г. – Пан Ги Мун (Республика Корея), с 1 января 2017 г. по настоящее время – Антониу Гутерриш (Португалия).

Специализированные учреждения, органы, программы и фонды ООН являются важной составной частью всей системы ООН. Их создание, методы функционирования и правовой статус прямо предусматриваются Уставом ООН (главы IX и X). В соответствии с положениями Устава ООН различные специализированные учреждения создаются на основе межправительственных соглашений и на них возлагается широкая, определенная в их учредительных актах международная ответственность в целях содействия повышению уровня жизни, полной занятости населения, созданию благоприятных условий для экономического и социального прогресса и развития, разрешению международных проблем в областях экономической, социальной, здравоохранения, международному сотрудничеству в области культуры и образования, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. ООН в случае необходимости проявляет инициативу в том, чтобы заинтересованные государства провели переговоры о создании любых новых специализированных учреждений и об установлении соответствующих связей с ООН.

Международная организация труда (МОТ) была создана в 1919 г., а в 1946 г. МОТ стала первым специализированным учреждением ООН. Особенностью МОТ является трехстороннее представительство: в ней наряду с правительствами участвуют профсоюзные и предпринимательские организации стран-членов. МОТ состоит из трех органов: высшего – Международной конференции труда, Административного совета и Международного бюро труда (секретариата). Штаб-квартира МОТ находится в Женеве (Швейцария).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) была создана 16 октября 1945 г. В настоящее время в ФАО представлены 187 государств. Россия не является членом ФАО, но принимает участие в ее деятельности в качестве наблюдателя. Организационная структура ФАО включает: Конференцию, руководящий

орган – Совет и Генерального директора. Местонахождение – Рим (Италия).

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) была создана 4 ноября 1946 г. Членами ЮНЕСКО является 191 государство, в том числе Россия. Структура ЮНЕСКО состоит из высшего органа – Генеральной конференции, Исполнительного совета и Секретариата. В соответствии с Уставом ЮНЕСКО в большинстве государств-членов учреждены национальные комиссии ЮНЕСКО (в том числе в России). Местонахождение – Париж (Франция).

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Устав Всемирной организации здравоохранения был принят 22 июля 1946 г. ВОЗ стала специализированным учреждением с 10 июля 1948 г. Членами ВОЗ являются 192 государства, в том числе Россия. Главными органами ВОЗ являются: Всемирная ассамблея здравоохранения, Исполнительный комитет и Секретариат. Местонахождение: Женева (Швейцария).

Международный банк реконструкции и развития (МБРР). МБРР учрежден одновременно с Международным валютным фондом (МВФ) в соответствии с решением Международной валютно-финансовой конференции ООН в Бреттон-Вудсе в июле 1944 г. С 1946 г. действует как специализированное учреждение ООН. 184 государства являются членами Всемирного банка (ВБ). В июне 1992 г. Россия стала полноправным членом Группы Всемирного банка, в которую кроме МБРР входят Международная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР) и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ). Организационная структура МБРР включает в себя Совет управляющих – высший орган Банка и Совет директоров – исполнительный орган Банка. Местонахождение – Вашингтон. (США).

Международный валютный фонд (МВФ), имеющий статус специализированного учреждения ООН, был создан в одно время со Всемирным банком в декабре 1945 г. Членами МВФ являются 184 государства, включая Россию. Главными органами МВФ являются: Совет управляющих, Исполнительный совет и Директор-распорядитель МВФ, который выступает в качестве его председателя. Месторасположение – Вашингтон (США).

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) создана 4 апреля 1947 г. Членами ИКАО являются 189 государств, в том числе Россия. Главными органами ИКАО являются Ассамблея, Совет и Президент Совета. Местонахождение – Монреаль (Канада).

Всемирный почтовый союз (ВПС) был учрежден 9 октября 1874 г. Бернским договором. В 1948 г. ВПС стал специализированным учреждением ООН. Членами ВПС являются 190 государств, в том числе Россия. Новая организационная структура ВПС включает: Всемирный почтовый конгресс, Административный совет и Совет почтовой эксплуатации. По-

вседневную работу ВПС осуществляет Международное бюро, являющееся постоянным секретариатом Союза. Местонахождение – Берн (Швейцария).

Международный союз электросвязи (МСЭ) был основан в Париже в 1865 г. МСЭ был реорганизован в 1947 г. и заключил с ООН соглашение, в соответствии с которым он был признан специализированным учреждением ООН. В состав МСЭ входят 189 государств, в том числе Россия. Организационную структуру МСЭ составляют: Полномочная конференция, всемирные конференции, Совет МСЭ и Генеральный секретариат. Местонахождение – Женева (Швейцария).

Всемирная метеорологическая организация (ВМО) была создана в 1947 г. В 1951 г. ВМО была признана специализированным учреждением ООН. Членами ВМО являются 187 государств, в том числе Россия. Организационную структуру ВМО составляют Всемирный метеорологический конгресс, Исполнительный комитет и Секретариат. Местонахождение – Женева (Швейцария).

Международная морская организация (ИМО) создана 17 марта 1958 г. С 1959 г. стала специализированным учреждением ООН. Членами ИМО являются 166 государств, в том числе Россия. Структуру ИМО составляют: Ассамблея, Совет, Комитет по безопасности на море, Юридический комитет и Комитет по защите морской окружающей среды. Местонахождение – Лондон (Англия).

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) была создана на основе Конвенции, подписанной в Стокгольме в 1967 г. В 1974 г. ВОИС стала специализированным учреждением ООН. Членами ВОИС являются 182 государства, в том числе Россия. В структурном плане ВОИС составляют три руководящих органа: Генеральная ассамблея, Координационный комитет и в качестве секретариата Международное бюро, местонахождение – Женева (Швейцария).

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) создана в 1967 г. в соответствии с Резолюцией № 2152 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. С 1 января 1986 г. ЮНИДО стала 16-м специализированным учреждением ООН. Членами ЮНИДО является 171 государство, включая Россию. Структуру ЮНИДО составляют: Генеральная конференция, Совет по промышленному развитию, Комитет по программным и бюджетным вопросам и Секретариат. Местонахождение – Вена (Австрия).

Всемирная туристская организация (ВТО) была создана в 1925 г. и получила 23 декабря 2003 г. статус специализированного учреждения ООН. Главными органами ВТО являются: Генеральная ассамблея и Исполнительный совет. Местопребывание – Мадрид (Испания).

Региональные и субрегиональные организации и структуры являются важной составной частью предусмотренной Уставом ООН глобальной системы коллективной безопасности. Основой для все более широкого взаи-

модействия между ООН и региональными организациями служит глава VIII Устава ООН, которая, хотя и не дает четкого определения региональных соглашений и организаций, вместе с тем позволяет им сообразовывать свою деятельность с постоянно изменяющимся положением в мире и вносить вместе с ООН вклад в поддержание международного мира и безопасности.

Опыт более чем полувекового сотрудничества ООН с региональными организациями показывает, что региональные организации играли и продолжают играть все более активную роль в вопросах обеспечения региональной безопасности, причем не только в сферах превентивной дипломатии, поддержания мира и укрепления доверия, но и в том, что касается принуждения к миру.

Россия исходит из того, что добиться подлинного повышения эффективности миротворческой деятельности на глобальном и региональном уровнях можно только путем строгого следования предписаниям Устава ООН, резолюций Совета Безопасности и нормам международного права и справедливости. Именно на это должны быть направлены усилия ООН и ее региональных организаций и в XXI в.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) начала свою деятельность в 1972 г. в качестве многостороннего форума для диалога и переговоров. В 1975 г. сфера компетенции Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) была зафиксирована в Заключительном акте, одобренном на первом саммите в Хельсинки. Эволюция СБСЕ прошла несколько важных этапов, на каждом из которых сфера его компетенции расширялась и структура все более совершенствовалась. На саммите СБСЕ в Будапеште в декабре 1994 г. было принято решение о переименовании с 1 января 1995 г. СБСЕ в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В настоящее время, хотя и не разработан Устав ОБСЕ, сложилась довольно разветвленная структура ОБСЕ, которую составляет: встреча глав государств и правительств ОБСЕ, Совет министров, созываемый один раз в год, Руководящий совет, Постоянный совет, Форум по сотрудничеству в области безопасности (состоит из представителей делегаций государств-участников и собирается еженедельно в Вене), Действующий председатель ОБСЕ, на которого возложена ответственность за выполнение решений ОБСЕ (этот пост занимает министр иностранных дел государства-участника в течение одного года; председателю помогают в осуществлении его функций предыдущий и будущий председатели, вместе образующие «тройку»), Секретариат ОБСЕ (первый генеральный секретарь ОБСЕ был назначен в июне 1993 г.), Бюро по демократическим институтам и правам человека с местопребыванием в Варшаве, Верховный комиссар по национальным меньшинствам с местопребыванием в Гааге, Бюро по свободе средств массовой информации и Парла-

ментская ассамблея ОБСЕ. В настоящее время участниками ОБСЕ являются 55 государств, в том числе Россия. Местопробывание – Вена (Австрия).

Содружество Независимых Государств (СНГ) создано в декабре 1991 г. и включает в себя 12 стран, в том числе Россию. В соответствии с принятым 22 января 1993 г. Уставом СНГ основной целью Содружества является в том числе осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. Главными органами СНГ являются: Совет глав государств, Совет глав правительств, Совет министров иностранных дел, Экономический совет, Экономический суд, Совет министров обороны, Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников СНГ, Совет командующих Пограничными войсками, Исполнительный комитет СНГ, который является постоянно действующим исполнительным, административным и координирующим органом во главе с Председателем – Исполнительным секретарем СНГ, и Межпарламентская Ассамблея. Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций; ее местопробыванием является Санкт-Петербург. СНГ является региональной организацией по смыслу главы VIII Устава ООН и, как и другие региональные организации, имеет статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Местонахождение – Минск (Белоруссия).

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) образована 8 августа 1967 г. в Бангкоке. Главными органами АСЕАН являются встречи глав государств и правительств, совещания министров иностранных дел (СМИД), Постоянный комитет и Секретариат. Местопробывание – Джакарта (Индонезия).

Асеановский региональный форум (АРФ) – единственная на сегодняшний день межправительственная структура в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в рамках которой на регулярной основе ведется обсуждение комплекса вопросов, связанных с укреплением безопасности и стабильности в этом районе мира. АРФ образован в 1994 г. АРФ проводит свои ежегодные сессии на уровне министров иностранных дел стран-участниц. Министерские сессии являются высшим органом Форума, в ходе которых министры обсуждают весь комплекс проблем, затрагивающих безопасность стран-участниц и региона в целом. С первых дней существования АРФ Россия активно участвует в проводимых в рамках Форума мероприятиях.

Европейский союз (ЕС) – крупнейшее политическое и экономическое интеграционное объединение 25 стран Европы. Основные направления деятельности ЕС на нынешнем этапе: движение от общего рынка к экономическому и валютному союзу; реализация стратегии расширения; формирование основ единой внешней и оборонной политики и обретения «европейской оборонной идентичности»; активизация региональной политики в Средиземноморье, на Севере Европы, в Азии, Латинской Америке, Африке; дальнейшая гармонизация социальной сферы, взаимодействия в

области юстиции и внутренних дел. К системе общих органов и институтов ЕС относятся: Европейский совет, Европейский парламент (ЕП), Совет Европейского союза, Комиссия Европейских сообществ (КЕС) и Европейский суд. Окончательного решения относительно штаб-квартиры ЕС не принято, и заседания его главных органов проводятся в Брюсселе, Люксембурге и Страсбурге.

Организация Североатлантического договора (НАТО) создана на основе Вашингтонского договора от 4 апреля 1949 г. в качестве оборонительного политического и военного союза группы европейских стран, а также США и Канады (всего 26 государств). Россия вошла в созданный в 1991 г. с участием стран-членов НАТО и государств, присоединившихся к Программе альянса «Партнерство ради мира», Совет североатлантического сотрудничества, преобразованный в Совет евроатлантического партнерства (СЕАП). 27 мая 1997 г. Россия подписала с государствами НАТО Основнополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности, в соответствии с которым был создан Совместный постоянный совет Россия – НАТО (СПС). В соответствии с принятой в Риме 28 мая 2002 г. Декларацией глав государств и правительств России и государств-членов НАТО для объединения своих усилий и определения и реализации возможностей совместных действий был учрежден Совет Россия – НАТО (СРН), заменяющий Совместный постоянный совет Россия – НАТО (СПС). Структура НАТО представляет собой разветвленную сеть политических и военных органов, в число которых входят: высший политический орган – Совет НАТО, Политический комитет военного планирования, Международный секретариат во главе с Генеральным секретарем НАТО. Штаб-квартира – Брюссель (Бельгия).

Африканский союз (до июля 2000 г. имел название **Организация африканского единства (ОАЕ)**) – региональная организация, объединяющая 53 африканских государства, которая была создана по решению Учредительной конференции глав государств и правительств африканских стран, состоявшейся 22–25 мая 1963 г. в Аддис-Абебе (Эфиопия). К концу XX столетия явно назрела проблема реорганизации и повышения эффективности ОАЕ и ее адаптации к новым реалиям в международной обстановке, в том числе к тем коренным изменениям, которые произошли на Африканском континенте. В этих условиях Ливией была официально выдвинута идея преобразования ОАЕ в Африканский союз, которая и была одобрена на 4-й внеочередной Ассамблее глав-государств и правительств стран-членов ОАЕ в Сирте в сентябре 1999 г. В июле 2000 г. на саммите ОАЕ в Ломе (Того) был принят Акт об учреждении АС и создании в его рамках разветвленной системы органов. 8–10 июля 2002 г. в г. Дурбане (ЮАР) состоялась 39-я сессия Ассамблеи глав государств и правительств стран-членов ОАЕ, ставшая формально учредительным саммитом АС. Были определены четыре главных органа АС: Ассамблея, Исполнительный

совет, Комитет постоянных представителей и Комиссия. Было принято решение о создании Совета мира и безопасности (СМБ) АС вместо существовавшего ранее Центрального органа – Механизма по предотвращению, урегулированию и разрешению конфликтов (ЦО МПУРК) ОАЕ. 3 февраля 2003 г. в Аддис-Абебе состоялся первый внеочередной саммит Африканского союза, на котором было принято решение о включении Совета мира и безопасности в число руководящих органов АС. Россия приветствовала образование АС и считает, что процесс его становления приведет к дальнейшему росту роли и влияния АС в международных делах. Штаб-квартира АС находится в Аддис-Абебе (Эфиопия).

Организация американских государств (ОАГ) создана на основе Устава ОАГ, подписанного в Боготе в 1948 г. Членами ОАГ являются 35 государств (участие Кубы было приостановлено в 1962 г.). Главными органами ОАГ являются: Генеральная ассамблея, Постоянный совет и Генеральный секретариат. С 1971 г. действует институт постоянных наблюдателей при ОАГ. В настоящее время этим статусом обладают Европейский союз и 42 государства, в том числе Россия. Местонахождение – Вашингтон (США).

Лига арабских государств (ЛАГ) – добровольное объединение суверенных арабских государств, созданное на основе Пакта Лиги арабских стран, подписанного 22 марта 1945 г. Деятельность Лиги строится на основе ее Устава, вступившего в силу 11 мая 1945 г. Главными органами ЛАГ являются Совет ЛАГ и Генеральный секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем. Лига имеет свои представительства или информационные бюро в целом ряде стран, в том числе с января 1990 г. в России. Местопребывание – Каир (Египет).

Глава IV. Международно-правовые вопросы населения и территории

Понятие населения. Под населением чаще всего понимают совокупность индивидов, проживающих в данный момент на территории того или иного государства. Население любого государства состоит из следующих основных категорий: граждан данного государства, иностранных граждан и лиц без гражданства. Есть некоторые промежуточные категории, но они входят в одну из перечисленных основных категорий (например, лица, имеющие двойное гражданство, входят в число граждан соответствующих государств).

Социально-экономические условия приводят к появлению таких устойчивых общностей, как государство, народ, нация, в рамках которых связи между людьми приобретают системный характер, позволяющий рассматривать эти общности в качестве развивающихся и функционирующих в соответствии с определенными закономерностями.

Если исходить из того, что международное право не оказывает непосредственного регулятивного воздействия на население (в целом, на какие-либо его категории и на отдельных лиц), это не будет означать, что оно никак не затрагивает населения. Имеется ряд международно-правовых норм, договорных и обычных, прямо или косвенно относящихся к населению, в частности по вопросам гражданства, выдачи преступников, прав человека, режима иностранцев. И даже те нормы международного права, которые прямо не посвящены населению, оказывают воздействие на его правовое положение. Обязывая государства действовать определенным образом по отношению друг к другу, международное право налагает на государства обязанность предпринимать те или иные действия и в сфере его внутренней жизни, в том числе принимать правовые акты, касающиеся положения населения.

Понятие гражданства. Гражданство – это устойчивая правовая связь физического лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Иногда гражданством называют принадлежность лица к государству. Гражданство – устойчивая правовая связь, поскольку даже в случае выезда гражданина за границу на постоянное жительство его гражданство автоматически, как правило, не прекращается.

В законодательстве некоторых государств существуют различные термины для обозначения принадлежности физических лиц государству. В странах с республиканской формой правления обычно употребляется термин «гражданство», в странах с монархической формой правления встречался термин «подданство». В американском и британском законодательстве, а также в законодательстве некоторых других государств существует множественность терминов, обозначающих принадлежность лица к государству.

Например, наряду с терминами *citizen* (гражданин) и *subject* (подданный) в англо-американской теории и практике широко распространен также термин *national*, который может быть переведен как «лицо, обладающее определенной национальной принадлежностью» (в юридическом смысле). С этническим происхождением лица он никак не связан. Эта множественность терминов, обозначающих в настоящее время по существу одно и то же, порождена в прошлом колониализмом. В практике колониальных государств термин «гражданство» первоначально применялся лишь в отношении лиц, обладающих политическими и гражданскими правами в полном объеме. Коренное население колоний обычно относили к лицам, обладающим юридической принадлежностью к данному государству (*national*, *ressortissant* и т.д.). Крах колониализма привел к изменению первоначального смысла упомянутых терминов. Некоторые из них вообще вышли из употребления, но множественность терминов сохранилась до сих пор.

Приобретение и утрата гражданства. Способы приобретения гражданства можно условно разделить на две большие группы. Первая группа охватывает способы приобретения гражданства в общем порядке, вторая – в исключительном порядке. Способы приобретения гражданства в общем порядке являются более или менее стабильными, обычными для законодательства государств. К ним относится приобретение гражданства: а) в результате рождения; б) в результате натурализации (приема в гражданство). К этим способам примыкает редко встречающееся в практике государств пожалование гражданства.

Приобретение гражданства в исключительном порядке включает следующие способы: групповое предоставление гражданства или коллективная натурализация (частный случай – так называемый трансферт); оптация (выбор гражданства); реинтеграция (восстановление в гражданстве).

Приобретение гражданства в результате рождения – самый обычный способ его приобретения. Законодательства различных государств по этому вопросу основываются на одном из двух принципов: либо на праве крови (*jus sanguinis*), либо на праве почвы (*jus soli*). Иногда в доктрине приобретение гражданства по праву крови именуется приобретением гражданства по происхождению, а по праву почвы – по рождению. Право крови означает, что лицо приобретает гражданство родителей независимо от места рождения; право почвы – что лицо приобретает гражданство государства, на территории которого оно родилось, независимо от гражданства родителей. Большинство государств мира придерживается права крови. Российское законодательство о гражданстве также основано преимущественно на этом праве. Как правило, государства, которые в принципе следуют праву крови, в некоторых случаях исходят из права почвы.

Право почвы свойственно законодательству США и латиноамериканских государств. Однако оно всегда в какой-то степени дополняется

правом крови (обычно в отношении детей граждан соответствующих государств, родившихся за границей). Государства стремятся ввести в свое законодательство нормы, ограничивающие возможность приобретения гражданства лицами, рожденными от смешанных браков. Это диктуется различными соображениями, в частности нежеланием способствовать приобретению своими гражданами еще и иностранного гражданства, т.е. двойного гражданства, что может привести к осложнениям в межгосударственных отношениях. Государства, придерживающиеся права крови, нередко также ограничивают возможность приобретения своего гражданства теми лицами, которые родились за границей от его граждан, постоянно там проживающих, особенно если один из родителей является иностранным гражданином.

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

Натурализация в большинстве государств осуществляется обычно с учетом определенных условий, предусмотренных в законе. Важнейшее условие – это, как правило, определенный срок проживания на территории данного государства (5, 7, иногда 10 лет). Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г., которую подписала и Россия, установила, что указанный срок не должен превышать 10 лет. Предусматриваются и другие условия натурализации, например имущественные. Возможность натурализации часто облегчается, если заинтересованное лицо оказало какие-либо услуги данному государству, служило в его вооруженных силах, находилось на его государственной службе и т.д.

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

- 1) натурализация, осуществляемая высшими органами государственной власти;
- 2) натурализация, осуществляемая органами государственного управления: правительством либо (чаще всего) центральными отраслевыми органами государственного управления (ведомствами внутренних дел);
- 3) натурализация, осуществляемая местными органами государственной власти (встречается крайне редко);
- 4) судебная натурализация (также встречается редко).

Разновидностью натурализации является предусматриваемый законодательством некоторых государств упрощенный порядок приобретения гражданства определенными категориями лиц путем регистрации (если только речь не идет о подтверждении своего гражданства), усыновления, в результате вступления в брак. Два последних способа называют иногда семейным порядком приобретения гражданства. К нему относится и автоматическая натурализация несовершеннолетних детей в связи с натурализацией родителей.

Пожалование гражданства в отличие от натурализации осуществляется по инициативе компетентных властей государства, а не по просьбе заинтересованного лица. Обычно гражданство в порядке пожалования предоставляется за особые заслуги перед государством.

Как показывает сам термин, приобретение гражданства в исключительном порядке существует как изъятие, исключение из общего порядка приобретения гражданства. Такой исключительный порядок предусматривается либо в международных договорах, либо в специальных законах. Он устанавливается на определенный срок и, как правило, касается лишь определенной категории лиц. Анализ практики показывает, что предоставление гражданства в исключительном порядке порождается событиями, ведущими к массовому переселению, а также территориальными изменениями.

Групповое предоставление гражданства – это наделение гражданством населения какой-либо территории в упрощенном порядке либо предоставление в упрощенном порядке гражданства переселенцам.

Частным случаем группового предоставления гражданства является трансферт – переход населения какой-либо территории из одного гражданства в другое в связи с передачей территории, на которой оно проживает, одним государством другому. Автоматический трансферт может вызывать возражения со стороны какой-либо части населения передаваемой территории, поэтому обычно он корректируется правом оптации (выбора гражданства), т.е. фактически правом сохранения заинтересованными лицами прежнего гражданства.

Оптация не всегда является способом приобретения гражданства. Например, возможность оптации предусматривается конвенциями о двойном гражданстве. Если гражданин какого-либо государства имеет одновременно и иностранное гражданство, ему может предоставляться право оптировать одно из них, отказавшись тем самым от другого. Гражданства он в этом случае не приобретает, поскольку здесь оптация влечет за собой лишь утрату одного из гражданств. Однако в некоторых случаях оптация является самостоятельным способом приобретения гражданства. Такую роль она играла, например, в соответствии с Советско-Польским соглашением о репатриации от 25 марта 1957 г., по условиям которого репатрианты из СССР в ПНР с момента пересечения советско-польской государ-

ственной границы утрачивали гражданство СССР и приобретали гражданство ПНР.

И наконец, один из способов приобретения гражданства в исключительном порядке – реинтеграция, или восстановление в гражданстве. При определенных обстоятельствах принимаются и иные законодательные акты об особом порядке восстановления в гражданстве. В некоторых странах возможность восстановления в гражданстве предусмотрена в общем, а не в специальном законодательстве о гражданстве. В этом случае восстановление в гражданстве не выступает как самостоятельный способ приобретения гражданства, а является лишь упрощенной натурализацией.

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

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

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

Выход из гражданства – это утрата гражданства на основании решения компетентных органов государства, выносимого по просьбе заинтересованного лица. Данная форма характерна, в частности, для российского законодательства.

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

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

Множественное гражданство. Это наличие у лица гражданства двух или более государств, поэтому термин «множественное гражданство» является более точным, чем широко распространенный термин «двойное гражданство». Однако чаще всего встречается термин «двойное гражданство». Оно порождается коллизиями законов о гражданстве различных государств (например, основанных на праве почвы и праве крови).

В практике сложилось правило, вытекающее из государственного суверенитета. Согласно этому правилу, государство, гражданин которого имеет также иностранное гражданство, рассматривает его исключительно как своего гражданина независимо от того, положительно или отрицательно относится это государство к приобретению его гражданином иностранного гражданства.

Некоторые государства поощряют двойное гражданство – обычно по политическим соображениям. В свое время известность в этом смысле приобрела ст. 25 Имперского закона о гражданстве Германии 1913 г., которая подвергалась критике в правовой литературе.

Европейская конвенция о гражданстве от 6 ноября 1997 г., которую Россия подписала, но не ратифицировала, допускает в некоторых случаях множественное гражданство (в частности, его могут сохранять дети, которые автоматически приобрели его в результате рождения, если это разрешает государство-участник).

В ч. 1 ст. 62 Конституции России предусматривается: «Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Однако граждане России, имеющие также иностранное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства России.

Реально гражданин Российской Федерации может приобрести гражданство другого государства не только в соответствии с федеральным законом или международным договором. Российское законодательство не содержит никаких запретов в отношении натурализации российских граждан за границей и не предусматривает ответственности за такую натурализацию. Российский гражданин, натурализовавшийся в иностранном государстве, т.е. принявший иностранное гражданство, не оформив выхода из гражданства Российской Федерации, станет лицом с двойным гражданством (бипатридом). Конституция России ориентирует на то, что приобретение российским гражданином иностранного гражданства в соответствии с федеральным законом или международным договором может повлечь за собой лишь признание того факта, что у него есть и иностранное гражданство, и не более того, в то время как в остальных случаях наличие у него такого гражданства будет игнорироваться.

Двойное гражданство имеет определенные отрицательные последствия. Среди них следует выделить: а) последствия, связанные с оказанием дипломатической защиты лицам с двойным гражданством; б) последствия, связанные с военной службой лиц с двойным гражданством.

В первом случае возможны две ситуации. Первая ситуация: дипломатическую защиту лицу с двойным гражданством пытается оказать одно из государств, гражданство которого это лицо имеет, против другого государства его гражданства. В этом случае вопрос о дипломатической защите практически отпадает. Точнее, попытка ее оказать допустима, но такая защита будет отклонена на том основании, что соответствующее лицо имеет гражданство государства, против которого оказывается защита. Вторая ситуация: лицо с двойным гражданством оказывается на территории третьего государства, и на территории этого государства встает вопрос об оказании такому лицу дипломатической защиты со стороны государств его гражданства. Власти государства пребывания обычно в этой ситуации считаются с гражданством того государства, с которым лицо с двойным гражданством имеет наиболее прочную фактическую (принцип эффективного гражданства) связь (например, гражданство государства, на территории которого это лицо постоянно проживает или на языке которого говорит, и т.д.). Эти критерии несовершенны. Получается, что гражданство какого-либо заинтересованного государства предпочтительнее. С правовой точки зрения ситуация неразрешима. Есть только один выход – заключение международного соглашения, двустороннего или многостороннего. Решения по таким вопросам международных судебных органов или арбитражей, основанные на принципе эффективного гражданства, были распространены в практике западных государств, однако не породили общего правила. Они касаются отдельных случаев и могут приниматься в результате обращения в суд или арбитраж обоих заинтересованных государств.

Что касается второго случая, то здесь проблема связана с тем, что лица (обычно мужского пола), имеющие двойное гражданство, как правило, должны пройти обязательную военную службу в каждом государстве своего гражданства. Практически это невозможно. Таким образом, лицо с двойным гражданством, прошедшее обязательную военную службу в одном из государств своего гражданства, оказавшись на территории другого, почти неизбежно будет привлечено к ответственности либо за уклонение от выполнения воинской обязанности, либо за службу в иностранной армии без разрешения, либо за то и другое одновременно. Решить указанную проблему можно только одним путем – заключить международное соглашение.

Какие-либо исключения из правила о том, что каждое государство, гражданство которого лицо имеет, рассматривает его только как своего гражданина, могут иметь место на основании либо закона, либо международного договора. Эти исключения не вытекают автоматически из двойно-

го гражданства, а должны быть специально оговорены. Само по себе признание двойного гражданства не решает, таким образом, проблемы защиты лиц с двойным гражданством одним государством их гражданства на территории другого, а может служить лишь одной из предпосылок ее решения. Включение в Конституцию России положений, допускающих двойное гражданство, отражает стремление использовать его в качестве такой предпосылки прежде всего в рамках СНГ.

Имеются два вида международных договоров, посвященных вопросам двойного гражданства.

Первый – договоры, направленные на устранение последствий двойного гражданства (в связи с оказанием дипломатической защиты или с военной службой). Такие соглашения само двойное гражданство не устраняют. Среди них – многосторонняя Гаагская конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизии законов о гражданстве 1930 г., гл. II многосторонней Европейской конвенции о сокращении случаев множественного гражданства и об исполнении воинской обязанности в случаях множественного гражданства от 1963 г., Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. (Россия ее подписала) и ряд двусторонних договоров. Значительная часть западноевропейских государств охвачена сетью подобных двусторонних договоров. Многие из них посвящены только одному вопросу – военной службе лиц с двойным гражданством.

Все указанные договоры носят характер полумер, т.е. ликвидируют не причину, а лишь следствие столкновений интересов государств в области гражданства. Например, 10 июля 1967 г. путем обмена нотами было заключено Соглашение СССР с Канадой, в котором, в частности, предусматривалось обязательство канадской стороны не препятствовать выезду советских граждан, посещающих Канаду, если они, обладая также канадским гражданством, прибыли в Канаду с советским паспортом и канадской визой. Аналогичное обязательство было взято на себя и СССР в отношении лиц, имеющих одновременно канадское и советское гражданство.

К этой категории следует отнести и договоры, заключенные Россией с Туркменистаном и Таджикистаном. 23 декабря 1993 г. в Ашхабаде было заключено Соглашение между Россией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства, 7 сентября 1995 г. в Москве – Договор между Россией и Таджикистаном об урегулировании этих же вопросов. И в том и в другом случае стороны согласились признавать за своими гражданами право приобретать гражданство другой стороны. Они также договорились, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, проходят обязательную военную службу в той стране, на территории которой постоянно проживают. Кроме того, Договор предусматривает, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, вправе пользоваться защитой и покровительством каждой из сторон. В третьем государстве защита и покровительство таким лицам предоставляются стороной, на территории которой они

постоянно проживают, либо по их просьбе другой стороной. И в Соглашении, и в Договоре не затрагивается вопрос о реакции стороны, гражданство которой эти лица, постоянно проживающие на ее территории, имеют, если другая сторона попытается оказать им защиту без их просьбы. Если возникает вопрос об оказании указанным лицам защиты в третьем государстве, а сторона, на территории которой они постоянно проживают, не в состоянии это сделать из-за отсутствия ее дипломатического и консульского представительства в третьем государстве, то Россия вправе оказать им защиту согласно своей Конституции даже без просьбы заинтересованных лиц, поскольку они являются ее гражданами.

И Соглашение, и Договор предусматривают, что лица, состоящие в гражданстве обеих сторон, пользуются в полном объеме правами и свободами, а также несут обязанности в той стране, на территории которой они постоянно проживают (Туркменистан поставил вопрос о прекращении действия Соглашения).

В Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. устанавливается, что лица, имеющие гражданство двух или более государств-участников, должны исполнить воинскую обязанность лишь в отношении одного из них. Вместе с тем к ее статьям, касающимся этого вопроса, можно делать оговорки.

Второй вид договоров о двойном гражданстве – договоры, направленные на ликвидацию двойного гражданства как такового.

Первым таким договором в практике Советского Союза было Соглашение по вопросам гражданства с Монголией 1937 г. Это Соглашение устраняло возможность возникновения двойного гражданства в результате натурализации.

Основная масса договоров о двойном гражданстве с участием СССР была заключена в 1956–1958 гг. Первую конвенцию о двойном гражданстве Советский Союз заключил с Югославией в 1956 г., затем были заключены конвенции с рядом других государств. В основу этих актов было положено правило, согласно которому лицо с двойным гражданством могло выбрать в течение определенного срока одно из своих гражданств. Если в течение этого срока выбор не был сделан, такое лицо сохраняло гражданство государства, на территории которого оно постоянно проживало. По пути заключения подобных двусторонних конвенций пошли и некоторые восточно-европейские государства: Болгария, Румыния, Польша, Чехословакия, Венгрия. В конвенциях с участием СССР имелась одна особенность – они действовали в течение одного года. Правда, в некоторых случаях отдельные конвенции продлевались, но это не решало проблему в целом. По истечении срока действия конвенций продолжали заключаться смешанные браки, от которых рождались дети с двойным гражданством.

В связи с этим возникла необходимость в заключении новых конвенций о двойном гражданстве. На протяжении 60–70-х годов XX в. СССР

заключил такие конвенции или договоры с большинством восточноевропейских государств, в том числе с ГДР, а также с Монголией.

Они практически были однотипными и, как и предыдущие конвенции, устанавливали право оптации гражданства для лиц с двойным гражданством. В отношении несовершеннолетних выбор гражданства осуществлялся их родителями. Предусматривалась также возможность выбора родителями гражданства детей, родившихся от смешанных браков уже после вступления в силу соответствующего договора.

С целью предотвращения возникновения двойного гражданства при натурализации в конвенциях закреплялось правило, согласно которому каждая сторона обязывалась не принимать гражданство гражданина другой стороны, пока он не представит разрешения на это властей своего государства. 26 февраля 1999 г. между Россией, Казахстаном, Киргизией и Белоруссией было подписано Соглашение об упрощенном порядке приобретения гражданства.

Безгражданство. Это правовое состояние, которое характеризуется отсутствием у лица гражданства какого-либо государства; безгражданство может быть абсолютным и относительным.

Абсолютное безгражданство – безгражданство с момента рождения. Относительное безгражданство – безгражданство, наступившее в результате утраты гражданства. Безгражданство предусматривает собой правовую аномалию. Государства борются с ним, пытаясь его ограничить. Всеобщая декларация прав человека и Европейская конвенция о гражданстве провозглашают право на гражданство.

Лица без гражданства (апатриды) не должны быть бесправными. В принципе их правовое положение определяется внутренним законодательством государства, на территории которого они проживают. Все государства обязаны уважать права человека и этим обеспечить для лиц без гражданства соответствующий режим. В каждом государстве он, однако, имеет свои особенности. В России статус лиц без гражданства по существу приравнивается к статусу иностранных граждан, за исключением одного момента: иностранное дипломатическое представительство не вправе оказывать им защиту. Как и иностранные граждане, они не несут воинской обязанности и не обладают избирательными правами, на них распространяются те же профессиональные ограничения, что и на иностранцев. Ни в одном международном договоре, специально посвященном лицам без гражданства, Россия участия не принимает, ограничиваясь внутренними мерами. Так, в Федеральном законе о гражданстве Российской Федерации 2002 г. устанавливается, что ребенок лиц без гражданства, проживающих в России, родившийся на территории России, является гражданином России. Имеются две многосторонние конвенции, посвященные лицам без гражданства: Конвенция о статусе апатридов 1954 г. и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. Целью Конвенции 1954 г. является не ликвидация

самого безгражданства, а установление на территории государств-участников определенного режима для лиц без гражданства. Она защищает их личный статус, имущественные права, предусматривает свободу предпринимательства для лиц без гражданства, некоторые льготы в области получения образования, трудоустройства и т.д.

Понятие иностранца. Режим иностранцев устанавливается внутренним законодательством государств с учетом их международных обязательств.

Существуют два определения понятия иностранца. Одно из них носит общий, теоретический характер: иностранец – лицо, находящееся на территории любого государства, не являющееся гражданином этого государства и имеющее гражданство другого государства. Как показывает практика, этого определения во внутригосударственной сфере явно недостаточно. Можно иметь иностранное гражданство и все же считаться на территории государства пребывания лицом без гражданства. Другое определение встречается во внутригосударственном праве. Оно имеет чисто практическое значение, так как устанавливает, какие лица относятся к иностранцам в том или ином государстве. Это определение имеет множество модификаций.

Типичным определением второго рода является следующее: иностранными гражданами признаются лица, не являющиеся гражданами страны пребывания и имеющие доказательства наличия у них гражданства иностранного государства.

Иностранец вправе рассчитывать на защиту со стороны государства своего гражданства, и факт его законного нахождения на территории государства объективно облегчает получение им такой защиты. Если иностранец находится на территории другого государства незаконно, то последнее имеет право сомневаться в действительности наличия у него иностранного гражданства, не говоря уже о праве выдворить его за пределы своей территории или привлечь к ответственности за незаконный въезд и т.п.

Режим иностранцев (правовое положение иностранцев) обычно определяют совокупность прав и обязанностей иностранцев на территории данного государства.

По традиции считается, что существуют три вида режима иностранцев: национальный режим, режим наибольшего благоприятствования и специальный режим. Национальный режим означает уравнивание иностранцев в той или иной области с собственными гражданами государства пребывания.

Режим наибольшего благоприятствования означает предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом отношении положении.

Клаузула о наибольшем благоприятствовании встречается обычно в торговых договорах. Режим наибольшего благоприятствования чаще всего устанавливается на основе взаимности. В действительности он носит отсылочный характер и в конечном счете выражается в установлении либо специального, либо национального режима.

Специальный режим означает предоставление иностранцам в какой-либо области определенных прав и (или) установление для них определенных обязанностей, отличающихся от тех, которые предусмотрены в данной области для собственных граждан соответствующего государства. Нередко это делается путем перечисления их прав и обязанностей. Например, в отечественной практике в некоторых договорах с сопредельными государствами предусмотрен упрощенный порядок перехода государственной границы жителями пограничных районов для посещения родственников. Специальный режим может носить и негативный характер, т.е. представлять собой совокупность правовых ограничений, распространяющихся только на иностранцев (например, запрещение включать иностранцев в состав экипажа воздушного судна).

Ни в одном государстве не существует какого-либо одного вида режима иностранцев. Всегда различные его виды встречаются в сочетании: в одной области – национальный режим, в другой области – специальный.

Виды территорий в международном праве. Проблема территорий и границ всегда была одной из наиболее острых в международных отношениях. На протяжении всей истории человечества войны возникали в первую очередь из-за территорий, границ, в связи с борьбой за раздел и передел мира. И в настоящее время эти проблемы сохраняют свою остроту, по-прежнему внешняя политика и дипломатия государств всегда учитывают эти проблемы. Значительное число территорий и границ все еще нуждается в определении их статуса. Неурегулированность некоторых из них пришла из прошлого. С другой стороны, в период после Второй мировой войны возникло около 140 новых государств, и у многих из них правовой статус территорий и границ еще нуждается в определении. Это в первую очередь страны Африки и Азии.

В настоящее время существует целый ряд спорных вопросов о территориях и границах на всех континентах, которые приводят к вооруженным конфликтам, как, например, между Индией и Пакистаном из-за Кашмира, между Аргентиной и Великобританией из-за Фолклендских (Мальвинских) островов. Границы в Африке установлены в период колониального владычества без учета факторов, которые обычно принимаются во внимание при установлении государственных границ, что порождает массу сложных проблем. С тем чтобы не возникали вооруженные конфликты, африканские государства приняли решение не затрагивать пока вопросы о границах. В Азии наряду со спором между Индией и Пакистаном подобные проблемы существуют и между другими странами: Китай и Индия

спорят о линии прохождения границы между ними, Япония выдвигает претензии к Китаю, Южной Корее и России в отношении некоторых островов. Даже в Европе, где в основном территориальные вопросы были урегулированы договорами, заключенными после Второй мировой войны, существуют споры, например между Испанией и Великобританией – относительно Гибралтара.

В международном праве под территорией понимается весь земной шар, включая его сухопутные и водные пространства, недра и воздушное пространство над ними, а также космическое пространство. Все эти пространства с точки зрения международного права разделяются на территории государств, территории с международным режимом, территории со смешанным режимом, и у каждой из них имеется свой международно-правовой статус.

Отличительной особенностью государственной территории является то, что она находится под суверенитетом государства. Как правило, территория государства имеет международно признанные границы, что достигается заключением с соседними государствами договоров о границах, мирными договорами после окончания вооруженных конфликтов. Существуют так называемые исторически сложившиеся границы, которые не оформлены договорами, но признаются государствами на практике.

В пределах своих границ государства устанавливают правовой режим территории на основании национального законодательства и международных договоров.

К территориям с международным режимом относятся сухопутные и водные пространства, которые расположены за пределами территории государства и находятся в общем пользовании. Статус и режим таких территорий определяются международным правом; государственный суверенитет на них не распространяется, за исключением искусственных островов, установок и сооружений, которые государства в соответствии с современным международным правом могут строить в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе.

К территориям с международным режимом относятся открытое море, воздушное пространство над ним и морское дно за пределами континентального шельфа государств. Кроме того, международный режим может устанавливаться в отношении отдельных территорий или их частей в соответствии с международными договорами (например, демилитаризованные территории, нейтрализованные территории). Особый международный режим установлен в Антарктике Договором от 1 декабря 1959 г.

Космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, находящиеся за пределами Земли, также имеет международный режим. Оно открыто для исследования и использования всеми государствами в соответствии с принципами и нормами международного права.

К территориям со смешанным режимом относятся пространства Мирового океана – прилежащие зоны, исключительные экономические зоны и континентальный шельф. Отличительной особенностью правового статуса этих территорий является то, что они не входят в состав государственной территории, но прибрежные государства осуществляют в их пределах суверенные права в целях разведки, разработки, эксплуатации и сохранения природных живых и минеральных ресурсов, права контроля за соблюдением в этих зонах правил, установленных прибрежными государствами, например таможенных, в прилежащей зоне.

Кроме того, к территориям со смешанным режимом следует отнести международные реки, международные проливы, международные каналы, ряд территорий (островов), в отношении которых существуют международные договоры (например Шпицберген).

В международном праве под территорией государства понимают пространства, в чьих пределах государства, которым принадлежат территории, осуществляют свой суверенитет, верховенство и юрисдикцию. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4 Конституции России «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию».

В состав территории государства входят суша (сухопутная территория в пределах границ государств), водная территория (внутренние воды и территориальное море государств), воздушное пространство над территорией государства и недра, находящиеся под территорией государства. Недра могут разрабатываться государством в технически доступных глубинах при соблюдении требований, связанных с сохранением окружающей среды. В международном праве нет общепризнанной нормы о пределах распространения суверенитета государства на недра Земли. Вопрос решается законодательством государств.

Сухопутная территория государства может состоять из целого земельного массива, а может быть разделена водным пространством (находящиеся в море острова) либо территорией другого государства (территориальные анклавы). Независимо от географического положения все части территории государства с точки зрения международного права составляют единую территорию, находящуюся под его суверенитетом.

К водной территории государства относятся морские воды, расположенные в сторону от берега (от исходных линий, принятых для отсчета ширины территориального моря); воды внутренних морских портов, заливов, берега которых принадлежат государству, если их ширина не превышает 24 морские мили; воды исторических заливов, гаваней и бухт; озера, каналы, а также воды территориального моря. К внутренним водам относятся также воды государств-архипелагов, правда, правовой статус этих вод отличается от правового статуса внутренних вод обычных государств. Все перечисленные водные пространства находятся под суверенитетом соответствующего государства, которое определяет их правовой статус и ре-

жим использования (вопросы водопользования, судоходства, рыболовства и т.п.) с учетом норм международного права.

Воздушная территория государства включает в себя воздушное пространство над сухопутной территорией, внутренними водами, территориальными водами в пределах границ государства. Оно осуществляет суверенитет в воздушном пространстве, устанавливает его правовой режим, в частности правила полетов.

Большинство современных государств владеет территориями на основании их приобретения и освоения в прошлом, иногда в далеком. В частности, в XV–XVI вв., в эпоху Великих географических открытий, государства объявляли свои земли по праву первоначального открытия (теория первоначального открытия) как обоснование принадлежности территории. На смену этой теории пришла теория эффективной оккупации, которая предусматривала, что государство не только объявляет о принадлежности ему открытой территории, но и принимает меры по осуществлению своей власти на этой территории. Такой способ приобретения часто называют оккупацией, однако следует иметь в виду, что сам термин «оккупация» применяется в разных значениях. Международный суд ООН в консультативном заключении о Западной Сахаре 1975 г., признав оккупацию одним из правовых способов территориальных приобретений, подчеркнул, что законной оккупация будет только в том случае, если оккупированная территория на момент оккупации была *terra nullius* – ничейной землей. В иных случаях, например колонизации африканских народов, которые ряд западных авторов называет оккупацией, в действительности имело место завоевание.

К числу производных способов территориальных приобретений относят приращение (аккрецию). Здесь имеются в виду случаи, когда территория государства увеличивается за счет действия сил природы, например, таких как образование островов на реке, в территориальных водах, расширение дельты крупных рек, впадающих в море, и т.п.

В международном праве используются также и некоторые другие понятия, касающиеся территориальных проблем.

Аннексия – насильственный захват территории другого государства и издание соответствующего юридического акта о ее присоединении.

Кондоминиум – принадлежность территории двум или более государствам, которые совместно осуществляют над ней свой суверенитет.

Коимпериум – совместное осуществление власти (юрисдикции) двумя или более государствами на территории, которая принадлежит третьему государству; оно обладает суверенитетом над этой территорией.

Принципы территориальной целостности, нерушимости и неприкосновенности границ в современном международном праве не означают территориального *status quo*. Современное международное право признает возможность территориальных изменений в соответствии с его принципа-

ми и нормами, но обязательно с добровольно выраженным согласием заинтересованных сторон.

В практике международных отношений государства нередко заключают соглашения об уступке или обмене участками территории, что в международном праве получило наименование цессии.

Цессия – это добровольная уступка территории, осуществляемой на условиях встречной компенсации, которая может быть различной. Например, в практике СССР в 1950-х годах состоялся обмен участками территории с Польшей и Ираном.

Цессия может быть осуществлена и на другой основе, например купли-продажи территории, как это было при продаже Россией Аляски Соединенным Штатам Америки в 1867 г. Однако при этом должны быть учтены интересы населения передаваемой территории. Так, в случае купли-продажи территории, допускаемой и по современному международному праву, продается только территория; населению предоставляется право в разумные сроки, обычно указанные в договоре, выбрать для себя дальнейшее место жительства и гражданство.

В новейшей истории международных отношений ряд территориальных изменений был совершен по решению союзных держав в рамках применения принципа ответственности государства за агрессивную войну. Как известно, некоторые территории Германии и Японии по завершении Второй мировой войны были переданы Советскому Союзу и другим государствам. Устав ООН содержит понятие «вражеское государство», которое применимо к любому государству, которое в ходе Второй мировой войны выступало против Объединенных Наций. Устав признает правомерными действия, «предпринятые или санкционированные в результате Второй мировой войны» в отношении таких вражеских государств.

Для очень многих споров относительно территории, особенно границ, юридически значимые для их разрешения события и факты происходили сотни лет назад. Так, в период географических открытий при отсутствии эффективных средств связи различные государства могли претендовать на одну и ту же территорию, полагая, что именно их гражданам принадлежит честь ее открытия. В период колонизации территории захватывались, как правило, силой оружия, что в последующем не всегда юридически закреплялось.

Объект и предмет спора должны совпадать; спора не будет, если субъекты говорят о различных территориях или участках территории (объект спора) или о разных правовых нормах или правоотношениях, относящихся к объекту спора (предмет спора). Если стороны договорились о едином объекте и предмете спора, то говорят о существовании территориального вопроса, который явился и спором в международно-правовом смысле, и разногласием, поэтому решающим при определении наличия спора является его признание как стороной, выдвигающей территориаль-

ные претензии, так и стороной, к которой эти претензии предъявляются. Подавляющее большинство споров ведется либо по поводу принадлежности территории, либо по вопросу о прохождении линии границы. В первом случае речь чаще всего идет о принадлежности отдельных участков территории или островов. В случае с границами характер спора и способы его разрешения во многом зависят от наличия или отсутствия документов об их делимитации и демаркации.

При разрешении споров стороны часто ссылаются на так называемую приобретательскую давность. Суды и арбитражные органы нередко используют критерий давности при разрешении территориальных споров, поскольку корни таких споров иногда уходят в глубь веков. Известны решения Международного суда ООН, в которых он применял критерий давности сроком от 50 лет и более.

В случае, когда права спорящих обосновываются действиями и фактами, происходившими в далеком прошлом, суд использует доктрину интертемпорального права, согласно которой такие споры должны разрешаться нормами права, существовавшего на момент возникновения правоотношений.

Территориальные и пограничные споры должны разрешаться мирным путем в соответствии с принципом мирного разрешения споров, который относится к числу императивных принципов современного международного права. Таким образом, международно-правовым последствием признания спора является обязанность разрешить его мирным путем. В Декларации о принципах международного права 1970 г. подчеркивается, что стороны должны стремиться «к скорейшему и справедливому урегулированию своих международных споров» мирным путем.

Государственная граница – это линия, отделяющая территорию государства от территории другого государства или от территории, имеющей иной международно-правовой режим, чем территория государства. Поскольку в состав государственной территории входят сухопутные, водные и воздушные пространства, государственные границы делятся на сухопутные, речные, морские и воздушные.

Государственная граница России является воплощением ее суверенитета, единства территориальной целостности и политической независимости. Вопросы правового регулирования относятся к государственной границе, решаются в Конституции России, в Законе РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (с изм. и доп.) (далее – Закон 1993 г.) и международных договорах, заключенных Россией. Согласно п. «н» ст. 71 Конституции России к ведению Российской Федерации относятся «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации...».

Границы имеют огромное значение для каждого государства для решения следующих проблем: определения пределов территории государства; обеспечения безопасности государства; контроля за миграционными потоками физических лиц; контроля за передвижением товаров, грузов и других видов экономических связей.

Исторически сложилось так, что государственные границы часто устанавливались с учетом имеющихся на местности естественных преград (горы, реки, озера, моря и др.). Такие границы называют орографическими, т.е. проводимыми с учетом рельефа местности. Государственные границы могут устанавливаться посредством проведения прямых линий между точками на местности, такие границы называются геометрическими. Когда граница между государствами проводится с учетом этих двух факторов, они именуются комбинированными. Наконец, государственные границы могут устанавливаться по параллелям и меридианам, такие границы называют географическими (астрономическими); примером может служить карта Африки.

Границы по судоходным рекам чаще всего устанавливаются по середине главного фарватера или по тальвегу реки – линии, соединяющей наибольшие глубины на реке. На несудоходных реках (ручьях) границы обычно проводятся по середине реки или посередине ее главного рукава. В связи с тем, что речные границы бывают подвержены природным изменениям, в договорах нередко указывается порядок учета таких изменений или же, наоборот, подтверждается неизменность прохождения пограничной линии. На пограничных озерах и иных подобных водоемах граница обычно проводится по прямой линии, соединяющей выходы границы этих государств к берегам водоема. На мостах, плотинах и иных гидротехнических сооружениях, проходящих по рекам, ручьям и иным водоемам, границы проходят посередине этих сооружений независимо от прохождения линии границы на воде. Государственной границей на море является внешний предел территориального моря государства или линия разграничения территориального моря соседних или противолежащих государств. Морская граница устанавливается либо внутренним актом государства с учетом принципов и норм международного морского права, либо по соглашению с соседним или противолежащим государством. В Российской Федерации установлен 12-мильный предел ширины территориального моря. При этом 12 морских миль отсчитываются от исходных линий. Это – линия наибольшего отлива вдоль берега, соединяющая наиболее выступающие части побережья в случае его изрезанности, и внешняя кромка внутренних вод портов или некоторых водоемов, таких, например, как Белое море, которое относится к внутренним водам России. Если между противолежащими государствами нет спора о границе, а разделяющая их морская полоса, например, уже ширины их территориального моря, граница проводится на равном расстоянии от побережья этих государств.

Воздушной государственной границей считается воображаемая вертикальная плоскость, проходящая по линии сухопутной и водной границы. Никаких специальных соглашений по воздушным границам государства не заключают. Высотный предел воздушной территории имеет важное значение, поскольку призван разделить атмосферу и космическое пространство, которые имеют различный правовой режим. Однако до сих пор не удалось разработать норму о высотном пределе воздушной границы территории. Что касается нижней границы космического пространства в правовом смысле слова, то согласно сложившейся обычной норме международного права она проходит на высоте 90-110 км от Земли.

Определение линии прохождения государственной границы происходит на стадии делимитации и демаркации. Делимитация означает описание прохождения линии границы в договоре и нанесении на карту. Карта и описание прохождения линии границы, если оно сделано в приложении к пограничному договору, должны быть составной частью договора и должны быть ратифицированы вместе с договором. После этого государство осуществляет демаркацию границы, т.е. определение ее на местности на основе заключенного пограничного договора. Демаркация предусматривает подробное описание линии прохождения границы на местности, ее обозначение с помощью специальных пограничных знаков и составление соответствующих документов, которые чаще всего называются протоколами описания границы. Для демаркации обычно создаются совместные комиссии, которые ведут всю работу. По итогам их деятельности составляются протоколы с необходимыми дополнительными документами: схемами, снимками и т.д. Если карты и описания линии прохождения границы не являются составной частью договора, они могут быть не приняты в качестве доказательства, подтверждающего прохождение такой линии.

Наряду с демаркацией существует процедура, именуемая редемаркацией, когда через некоторое время стороны проводят работу по проверке линии прохождения границы на местности, в связи с чем происходит замена разрушенных знаков или установление новых, а также ряд других работ, поскольку нередко рельеф местности, особенно той, по которой проходят реки, меняется. Итоги редемаркационных работ оформляются так же, как и при проведении работ по демаркации границы.

Ректификация границы – проведение границы на местности с некоторым отклонением от линии границы, установленной при ее делимитации, например, предоставление небольшого участка территории соседнему государству для обслуживания построенной им гидростанции на пограничной реке, где граница проходила по ее фарватеру или по середине реки. Предоставляемый небольшой участок определяется при согласии заинтересованных сторон новой границей на местности.

От государственных границ следует отличать демаркационные линии, которые появляются в результате вооруженного конфликта и после-

довавшего за ним перемирия. Новейшая история международных отношений знает несколько случаев установления демаркационных линий. Такие линии были установлены, например, на Ближнем Востоке в 1949 г., в Корее в 1953 г. (установлена по 38-й параллели) и во Вьетнаме в 1954 г. В упомянутых трех случаях каждая из сторон рассматривала эти линии не в качестве государственной границы, а лишь в качестве временной линии, главная функция которой подчинена таким военно-политическим целям, как прекращение огня, объединение народов и государств и т.д. Практика показывает, что обычно демаркационная линия определяет линию размежевания вооруженных сил сторон конфликта, для них устанавливаются демилитаризованные зоны, чтобы предотвратить возникновение инцидентов. Другой характерной чертой демаркационных линий является их временный характер. Упомянутые соглашения о перемирии заключались с целью прекратить огонь и создать условия для поиска мирного решения спорных вопросов. Международная демаркационная линия в Корее существует уже десятки лет. Хотя демаркационные линии носят временный характер и, как записано в Декларации ООН о принципах международного права 1970 г., не наносят «ущерб позициям заинтересованных сторон в отношении статуса и последствий установления таких линий», государства обязаны воздерживаться от угрозы силой или ее применения с целью нарушения этих линий. Таким образом, тенденция развития международных отношений такова, что эти линии становятся более стабильными, а это способствует поддержанию мира. Нечто похожее происходит и с демаркационными линиями государственных образований, не признанных в качестве субъектов международного права, когда противоборствующие стороны совместно установили такие демаркационные линии, которые поддерживаются с участием других государств.

Глава V. Международное морское, воздушное и космическое право

Международное морское право – это отрасль международного права, представляющая собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих межгосударственные отношения в области морского судоходства, добычи живых и неживых ресурсов моря, научных исследований и других видов деятельности государств и других субъектов международного права в пределах морских пространств.

Международное морское право является одной из наиболее древних отраслей международного права и до начала XX столетия состояло в основном из обычных норм. Впервые широкомасштабная кодификация международного морского права была осуществлена лишь в 1958 г. в Женеве I Конференцией ООН по морскому праву, которая одобрила четыре конвенции: Конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне; Конвенцию об открытом море; Конвенцию о континентальном шельфе; Конвенцию о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря (далее – Конвенции 1958 г.) и Факультативный протокол подписания, касающийся обязательного разрешения споров. Эти международные договоры и в настоящее время имеют силу для участвующих в них государств.

Появление в начале 1960-х годов большого числа независимых развивающихся государств, имеющих морское побережье, потребовало совершенствования международного морского права, разработки норм, отвечающих интересам этих государств. В результате научно-технической революции появились и новые возможности освоения Мирового океана и его ресурсов. Все это привело к глубоким изменениям международного морского права и потребовало пересмотра многих положений вышеназванных конвенций и ряда других международных договоров. Это обстоятельство нашло отражение в Конвенции ООН по морскому праву, принятой в 1982 г. в Монтего-Бей (Ямайка) на заключительной сессии III Конференции ООН по морскому праву, проходившей с 1973-го по 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.). Эта Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. Российская Федерация стала ее участницей 26 февраля 1997 г. На 2012 г. участниками этого международного договора являются 162 государства и Европейский союз. Данный международный договор, состоящий из 17 частей, 320 статей и 9 приложений, является всеобъемлющим и охватывает практически все основные вопросы использования вод Мирового океана. Он является основой для разработки других международных договоров в этой области.

Морские пространства в пределах территории государств находятся под суверенитетом государств и включают в свой состав:

- внутренние морские воды;
- воды международных морских каналов;

- воды проливов, используемых для международного судоходства, частично и полностью находящихся в пределах территории государств;
- архипелажные воды с их внутренними водами;
- территориальное море.

Следует обратить внимание на то, что воды нейтральных государств в период войны, согласно Конвенции о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны 1907 г., именуются нейтральными. В прессе, средствах массовой информации, в высказываниях отдельных юристов и политических деятелей нередко можно слышать ошибочное наименование вод открытого моря «нейтральными водами».

Внутренние воды могут включать в себя: внутренние воды, являющиеся частью морей и океанов; внутренние воды, расположенные в пределах сухопутной территории государства (реки, озера и иные водоемы).

В соответствии с Конвенцией 1982 г., за исключением отдельных случаев, предусмотренных Конвенцией, воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства. Важно заметить, что Российская Федерация в Федеральном законе от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» эти воды относит к морским водам (далее – внутренние морские воды).

В соответствии с настоящим Законом, основанным на положениях Конвенции 1982 г., к внутренним морским водам Российской Федерации относятся воды:

- портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;

- заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;

- заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

К внутренним водам Конвенция 1982 г. относит воды устьев рек, заливов, портов, обозначенных замыкающими линиями, в пределах архипелажных вод.

В пределах внутренних морских вод прибрежное государство устанавливает правовой режим по своему усмотрению. Это распространяется на судоходство, рыболовство, исследовательскую и иную деятельность как своих, так и иностранных судов, плавание военных кораблей. Исключение

составляет совместное владение несколькими государствами внутренними морскими водами.

На территории отдельных государств расположены международные морские каналы (Суэцкий, Панамский, Кильский, Коринфский). Они представляют собой искусственные сооружения, соединяющие части моря, и используются для международного морского судоходства. Такие каналы являются или единственными, или просто удобными с точки зрения затрат морскими путями. Несмотря на то, что международные каналы лежат в пределах территории государств и являются их водной территорией, т.е. находятся под суверенитетом государств их местонахождения, их внутренними водами, такого рода каналы имеют наряду с национальным правовым режимом и специфический международно-правовой режим ввиду их большого значения для международного судоходства.

Ряд государств, состоящих из множества островов, исторически или при определенных условиях, предусмотренных международным правом, могут иметь архипелажные воды (Багамские Острова, Индонезия, Острова Зеленого Мыса, Фиджи и др.). Для целей Конвенции 1982 г. «архипелаг» означает группу островов, включая части островов, соединяющие их воды и другие природные образования, которые настолько тесно взаимосвязаны, что такие острова, воды и другие природные образования составляют единое географическое, экономическое и политическое целое или исторически считаются таковыми. В свою очередь, «государство-архипелаг» означает государство, которое состоит полностью из одного или более архипелагов и может включать другие острова. Государство-архипелаг может проводить прямые архипелажные исходные линии, соединяющие наиболее выдающиеся в море точки наиболее отдаленных островов и осыхающих рифов архипелага. Критерии их проведения закреплены в международных обычаях и в Конвенции 1982 г.

Суверенитет государства-архипелага распространяется на воды, ограниченные архипелажными исходными линиями воды, называемые архипелажными водами, независимо от их глубины или расстояния от берега. Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над архипелажными водами, а также на их дно и недра, равно как и на их ресурсы.

Государство-архипелаг может устанавливать морские коридоры, приемлемые для непрерывного и быстрого прохода иностранных судов через его архипелажные воды и прилегающее территориальное море. Все суда пользуются **правом архипелажного прохода** по таким морским коридорам, а летательные аппараты – **правом архипелажного пролета** по таким воздушным коридорам. Указанный проход в соответствии с Конвенцией 1982 г. представляет собой осуществление права нормального судоходства и пролета единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или исключитель-

ной экономической зоны в другую часть открытого моря или исключительной экономической зоны.

Государство-архипелаг, которое устанавливает такие морские коридоры, может также предписывать схемы разделения движения для безопасного прохода судов по узким фарватерам в их пределах. Если морские (воздушные) коридоры не устанавливаются, архипелажный проход (пролет) может осуществляться по путям, обычно используемым для международного судоходства.

Суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод, а в случае государства-архипелага – его архипелажных вод, на примыкающий морской пояс, называемый **территориальным** морем. Его ширина, согласно Конвенции 1982 г., не должна превышать 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, определенных в соответствии с Конвенцией. У государств-архипелагов ширина территориального моря отмеряется от архипелажных исходных линий. Указанный суверенитет распространяется на воздушное пространство над территориальным морем, равно как на его дно и недра.

В пределах своего территориального моря прибрежное государство устанавливает правовой режим по своему усмотрению, так как оно находится под суверенитетом прибрежного государства. Однако допускаются изъятия из национального правового режима территориального моря в соответствии с общим и конвенционным международным правом. Поэтому правовой режим территориального моря в ряде моментов отличается от правового режима внутренних морских вод. Эти отличия заключаются в следующем.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. суда всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю, пользуются **правом мирного прохода через территориальное море**. Это правило применяется ко всем судам. При этом под проходом понимается плавание через территориальное море с целью пересечь это море, не заходя во внутренние воды или не становясь на рейде или у портового сооружения за пределами внутренних вод; или пройти во внутренние воды, или выйти из них, или стать на таком рейде или у такого портового сооружения.

К проходу предъявляются следующие требования. Проход должен быть быстрым и непрерывным. Однако он может включать остановку и стоянку на якоре. Но это касается только тех случаев, когда они связаны с обычным плаванием или необходимы вследствие непреодолимой силы или бедствия. Это также распространяется на случаи оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие. Проход является мирным, если только им не нарушается мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства. Такой проход должен совершаться в соответствии с Конвенцией 1982 г. и другими нормами международного права.

Проход иностранного судна через территориальное море прибрежного государства считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет любой из следующих видов деятельности:

- угроза силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости прибрежного государства или каким-либо другим образом в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе ООН;
- любые маневры или учения с оружием любого вида;
- любой акт, направленный на сбор информации в ущерб обороне или безопасности прибрежного государства;
- любой акт пропаганды, имеющий целью посягательство на оборону или безопасность прибрежного государства;
- подъем в воздух, посадка или принятие на борт любого летательного аппарата или любого военного устройства;
- погрузка или выгрузка любого товара или валюты, посадка или высадка любого лица вопреки таможенным, фискальным, иммиграционным или санитарным законам и правилам прибрежного государства;
- любой акт преднамеренного и серьезного загрязнения вопреки Конвенции 1982 г.;
- любая рыболовная деятельность;
- проведение исследовательской или гидрографической деятельности;
- любой акт, направленный на создание помех функционированию любых систем связи или любых других сооружений или установок прибрежного государства;
- любая другая деятельность, не имеющая прямого отношения к проходу.

Под **открытым морем** понимаются морские пространства, которые находятся за внешней границей территориального моря государств и, таким образом, не входят в состав территории ни одного из государств. Это сложившаяся обычная норма международного права.

Согласно ст. 1 Женевской конвенции об открытом море 1958 г. открытое море означает все части моря, которые не входят ни в территориальное море, ни во внутренние воды какого-либо государства. Заметим, что существует и иная точка зрения, закрепленная в Конвенции 1982 г., согласно которой положения ее части VII «Открытое море» (ст. 86–120) применяются ко всем частям моря, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага. Здесь не дается определения открытого моря ввиду имевшихся разногласий на III Конференции ООН по морскому праву, а только указывается сфера применения указанной части. В то же время в части V «Ис-

ключительная экономическая зона» (ст. 55–75) Конвенции 1982 г. отмечается, что в исключительной экономической зоне все государства, как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, пользуются, при условии соблюдения соответствующих положений настоящей Конвенции, указанными в ст. 87 («Свобода открытого моря») свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, такими, как связанные с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов, и совместимыми с другими положениями настоящей Конвенции. Статьи 88–115 части VII («Открытое море») и другие соответствующие нормы международного права также применяются к исключительной экономической зоне постольку, поскольку они не являются несовместимыми с частью VII Конвенции 1982 г. В свою очередь суверенитет прибрежных государств над их внутренними водами, территориальным морем, государств-архипелагов над их архипелажными водами особо отмечается в Конвенции 1982 г. Таким образом, положения Конвенции 1982 г. не изменяют статус открытого моря, его месторасположение, а лишь подчеркивают отличительные особенности правового режима его вод в пределах исключительной экономической зоны, о которой пойдет речь далее.

В соответствии со ст. 33 Конвенции 1982 г. государства в морском поясе, прилегающем к территориальному морю, могут устанавливать так называемую прилежащую зону. Внутренней границей прилежащей зоны является внешняя граница территориального моря государства. Внешняя граница прилежащей зоны находится на расстоянии не более 24 морских миль от исходных линий (у государств-архипелагов – от архипелажных исходных линий), от которых отмеряется ширина территориального моря.

Конвенция 1982 г. внесла в правовой режим открытого моря ряд крупных изменений. В частности, она предоставила прибрежным государствам право устанавливать в его пределах исключительную экономическую зону с особым правовым режимом. В соответствии со ст. 55 и 57 Конвенции 1982 г. **исключительная экономическая зона** – это район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под установленный в настоящей Конвенции особый правовой режим. Внешняя граница исключительной экономической зоны не должна находиться далее 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

В соответствии со ст. 76 Конвенции 1982 г. **континентальный шельф прибрежного государства** включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина

территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Сама **подводная окраина материка** включает находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства и состоит из поверхности и недр шельфа, склона и подъема. Она не включает дно океана на больших глубинах, в том числе его океанические хребты или его недра.

Международное воздушное право как самостоятельная отрасль входит в систему международного права. Это означает, что современное международное воздушное право обладает ярко выраженными системными свойствами: выполняет функции регулирования использования воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в целях авиации, регулирует доступ на рынок международных авиаперевозок, обеспечивает безопасность полетов и авиационную безопасность и поддерживает регулярность, эффективность и экономичность всемирной сети международных воздушных сообщений. Поэтому под **международным воздушным правом** (МВП) следует понимать систему принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и международными авиационными организациями по поводу использования гражданской авиацией воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в целях осуществления международных регулярных и нерегулярных полетов и выполнения международных воздушных перевозок по установленным между государствами международным воздушным сообщениям.

Международное воздушное право устанавливает правовой статус и режим воздушного пространства, расположенного над государственной территорией и за ее пределами, определяет порядок выполнения международных полетов гражданских воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях. Особую группу составляют отношения государств, связанные с международными полетами над: а) исключительной экономической зоной; б) открытым морем; в) международными проливами; г) архипелажными водами; д) Антарктикой. Кроме того, в зависимости от вида международного полета между государствами складываются отношения по поводу: а) регулярных и б) нерегулярных международных полетов. Специфические межгосударственные отношения возникают по поводу: а) установления и эксплуатации регулярных международных воздушных сообщений; б) осуществления нерегулярных международных воздушных сообщений.

Сотрудничество между государствами по самым разнообразным вопросам международных полетов, международных авиаперевозок и международных воздушных сообщений реализуется, как правило, в форме **международного договора и обычая**. Нормативную базу современного международного воздушного права составляют:

- универсальная Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагская конвенция 1944 г.). Долгое время полеты воздушных судов за пределами государственной территории регулировались только ст. 12 Чикагской конвенции 1944 г. Теперь такие полеты над исключительной экономической зоной, открытым морем, международными проливами и архипелажными водами регулируются также Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.;

- соглашения о коммерческих «свободах воздуха»: Соглашение о транзите по международным воздушным линиям от 7 декабря 1944 г. (Чикаго) (Соглашение о двух свободах), Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (Соглашение о пяти свободах);

- конвенции для унификации правил: Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г. (Варшавская конвенция 1929 г.), Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г. (Монреальская конвенция 1999 г.), Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 г. (Римская конвенция 1952 г.);

- конвенции по борьбе с угоном и захватом самолетов: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна 1963 г. (Токийская конвенция 1963 г.), Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. (Гаагская конвенция 1970 г.), Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. (Монреальская конвенция 1971 г.), Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г., дополняющий Монреальскую конвенцию 1971 г., Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.;

- конвенции для унификации норм, гарантирующих защиту финансовых интересов кредиторов при лизинге воздушных судов: Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и Протокол по авиационному оборудованию к ней 2001 г. (Кейптаунская конвенция 2001 г.).

Принцип суверенитета над воздушным пространством. Каждое государство осуществляет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства, расположенного над его государственной территорией. Эта данность отражена в воздушных кодексах многих государств и подтверждена в ст. 1 Чикагской конвенции 1944 г.

Принцип разрешительного порядка международных полетов и перевозок в воздушном пространстве государства является производным от принципа полного и исключительного суверенитета над воздушным пространством. В соответствии с этим принципом любые международные полеты и авиаперевозки иностранных предприятий и лиц допус-

каются только с разрешения суверенного государства. Принцип разрешительного порядка образует юридическую основу властных полномочий государства в отношении правового регулирования международных полетов в пределах его территории.

Под **принципом обеспечения безопасности международной гражданской авиации** понимается суверенное право государства принимать меры технического, эксплуатационного, организационно-аэронавигационного и информационного характера, обеспечивающие выполнение международных и внутренних полетов без угрозы для жизни и здоровья людей. Это право корреспондирует с обязанностью государства поддерживать высокий уровень безопасности в отношении любых полетов. Данная обязанность имеет международный и внутренний аспекты.

Нормативные правила, предписания и требования, которые государства принимают в отношении безопасного использования собственного воздушного пространства, образуют **национальный режим** обеспечения безопасности гражданской авиации. Особо в нем выделяются нормы, касающиеся порядка осуществления международных полетов над государственной территорией, и это говорит о том, что обеспечение безопасности международной гражданской авиации входит в задачи национального воздушного права. Таким образом, международно-правовой и национальный режимы обеспечения безопасности полетов гражданской авиации тесно сосуществуют и взаимодействуют друг с другом. Юридической базой такого сосуществования и взаимодействия является принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

Принцип взаимности имеет исключительную важность для коммерческой деятельности авиакомпаний, занятых международными авиаперевозками. На его основе достигается возможность сделать такие перевозки коммерчески прибыльными и эффективными. В этих целях государства взаимно предоставляют друг другу коммерческие права или преимущества, которыми пользуются назначенные ими авиакомпании, выполняющие между ними перевозки. Двусторонние соглашения о воздушном сообщении предусматривают обычно равное количество воздушных линий, устанавливаемых между государствами, и равное количество коммерческих прав.

Принцип свободы полетов за пределами государственной территории действует в воздушном пространстве, расположенном над исключительной экономической зоной и открытым морем. Такое воздушное пространство принято считать международным, или открытым. В соответствии с принципом свободы полетов любые воздушные суда (военные и невоенные) вправе свободно летать в международном воздушном пространстве, которое исключено из-под юрисдикции какого-либо государства.

Под **регулярным международным воздушным сообщением** понимается любое воздушное сообщение, открытое для публичного использования и осуществляемое в соответствии с опубликованным расписанием или с такой регулярной частотой, что он представляет собой явную систематическую серию рейсов. В противоположность этому любое другое международное воздушное сообщение, осуществленное как сообщение, отличное от регулярного международного воздушного сообщения, рассматривается как **нерегулярное международное воздушное сообщение**.

Коммерческие свободы воздуха. Право на перевозку образует совокупность коммерческих прав, предоставляемых государствами назначенным перевозчикам для осуществления перевозок пассажиров, груза и почты на разрешенном воздушном судне по установленному маршруту, по которому осуществляется международное воздушное сообщение. Эти права не предоставляются автоматически вслед за получением разрешения на международные полеты.

Первая свобода воздуха – право перевозчика осуществлять транзитный пролет без посадки через иностранное воздушное пространство. Например, японские перевозчики осуществляют полеты по маршруту Токио – Париж по транссибирской воздушной линии. Право на транзитный пролет предоставляет государство, над территорией которого он осуществляется.

Вторая свобода воздуха – право перевозчика осуществлять транзитный пролет через иностранное воздушное пространство с технической остановкой с некоммерческими целями при эксплуатации регулярного или отличного от регулярного международного воздушного сообщения.

Третья свобода воздуха – право назначенного перевозчика доставлять убывающих из своего государства пассажиров, груз и почту в иностранное государство и выгружать их в пункте назначения на его территории.

Четвертая свобода воздуха – право назначенного перевозчика принимать убывающих с иностранной территории пассажиров, груз и почту и доставлять их в свое государство. Четвертая свобода воздуха взаимосвязана с третьей и является гарантией права перевозчика принять на борт убывающих с иностранной территории пассажиров, груз и почту и доставить их в режиме «обратно» в пункт назначения в своем государстве.

Пятая свобода воздуха – право назначенного перевозчика **высаживать и принимать на борт** на территории страны-партнера по соглашению пассажиров, выгружать и загружать почту и грузы, следующие из третьего государства или в него.

Шестая свобода воздуха – право назначенного перевозчика осуществлять перевозки пассажиров, грузов и почты с территории страны-партнера транзитом через воздушное пространство своей страны в третье государство.

Седьмая свобода воздуха – право назначенного перевозчика осуществлять перевозки пассажиров, почты и груза между третьими странами, минуя территорию государства регистрации своей национальности.

Восьмая свобода воздуха – право осуществлять каботажные перевозки между двумя государствами на территории предоставляющего право государства по маршруту, который начинается или заканчивается на территории государства регистрации иностранного перевозчика или вне территории предоставившего право государства. Обычно право на каботаж предоставляется иностранному государству или иностранному перевозчику в порядке исключения.

Девятая свобода воздуха – право осуществлять каботажные перевозки по маршруту, проходящему полностью по территории предоставляющего это право государства (известно также как «автономный каботаж»).

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) существует с 4 апреля 1947 г. Уставные положения, касающиеся целей и задач, структуры и ее компетенции, содержатся в ч. II Чикагской конвенции 1944 г. Одновременно с этим нормы, относящиеся к ИКАО, встречаются в чч. I и III Чикагской конвенции 1944 г. В этом заключается особенность Устава ИКАО.

Цели и задачи ИКАО указаны в ст. 44 Чикагской конвенции 1944 г. Ими являются: обеспечение безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации во всем мире; поощрение искусства конструирования и эксплуатации воздушных судов; создание и развитие воздушных трасс, аэропортов и аэронавигационных средств для международной гражданской авиации; удовлетворение потребностей народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте; предотвращение экономических потерь, вызванных неразумной конкуренцией; содействие безопасности полетов.

Функции и компетенция ИКАО имеют специальный характер. В целях разработки принципов и методов международной аэронавигации, содействия развитию международного воздушного транспорта ИКАО выполняет координационные, оперативные, контрольные, регулирующие и арбитражные функции. Для их осуществления ИКАО наделена специальной компетенцией, т.е. правом принимать решения или участвовать в решении вопросов Международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Общая компетенция ИКАО проявляется в компетенции ее органов: Ассамблеи, Совета, Секретариата и многочисленных рабочих органов. Например, только Ассамблея полномочна принимать программу работы ИКАО, новые рекомендации, принимать поправки к Чикагской конвенции 1944 г. В свою очередь, только Совет ИКАО имеет право назначить Генерального секретаря ИКАО, образовать рабочие органы, принимать международные стандарты и рекомендации, разрешать споры между государствами-членами.

Членство в ИКАО. Чтобы стать членом ИКАО, достаточно подписать Чикагскую конвенцию 1944 г. и направить депозитарию Конвенции (США) уведомление о присоединении данного государства к Чикагской конвенции. На 30-й день с момента получения уведомления правительством США присоединение вступает в силу, о чем депозитарий извещает всех участников Конвенции. Различаются первоначальные и присоединившиеся члены ИКАО. К первым относятся государства, участвовавшие в Чикагской конференции 1944 г. и подписавшие Чикагскую конвенцию после ее завершения. Ко вторым принадлежат государства, присоединившиеся к Конвенции после ее вступления в силу. Каких-либо преимуществ вхождение в ту или иную группу для конкретного государства не создает.

Структура ИКАО – это совокупность ее постоянных органов, образованных на основании и в соответствии с Уставом. Структура ИКАО построена по определенным организационным правилам. Главным из них является четкое определение целей, функций и компетенции каждого органа ИКАО. Другим таким правилом является четкое распределение рода занятий каждого органа ИКАО ради их объединения и выполнения ими общих целей и задач ИКАО. Поэтому структура ИКАО дает представление о том, как распределена деятельность между ее органами и каким образом между ними происходит координация действий.

Высший орган ИКАО – Ассамблея, созываемая один раз в три года для определения основных направлений деятельности ИКАО в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. В работе Ассамблеи принимают участие все члены ИКАО.

Совет ИКАО – исполнительный, постоянно действующий орган ИКАО, проводит в жизнь решения Ассамблеи и руководит текущей деятельностью организации в период между сессиями ИКАО. В состав Совета избираются по особым правилам и критериям 33 государства. Объем функций и компетенции Совета весьма значителен, что позволяет ему эффективно направлять деятельность ИКАО. В прямом подчинении Совета находятся Аэронавигационная комиссия, Авиатранспортный комитет, Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Комитет по незаконному вмешательству, Юридический комитет, Финансовый комитет и Секретариат.

Современное **международное космическое право** – это отрасль международного права, представляющая собой систему принципов и норм, устанавливающих правовой режим космического пространства и небесных тел, а также регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с осуществлением ими космической деятельности. Основными источниками международного космического права выступают международные договоры и международно-правовые обычаи.

Еще до появления специальных международных договоров о космосе некоторые принципы и нормы космического права сложились в каче-

стве **международно-правовых обычаев**. К ним можно отнести принцип нераспространения государственного суверенитета на космическое пространство, равное право всех государств на исследование и использование космоса, соответствие космической деятельности общему международному праву, международную ответственность государств за национальную космическую деятельность.

В 1959 г. был создан Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях (Комитет ООН по космосу) в составе 24 государств-членов. Этот постоянный комитет, являющийся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, в настоящее время включает в себя 71 государство. Комитету было поручено заниматься научно-техническими и правовыми вопросами исследования и использования космического пространства и выполнять роль центрального координирующего органа в области международного сотрудничества в освоении космоса. В рамках Комитета были разработаны основные **многосторонние международно-правовые документы**, регулирующие деятельность государств в области освоения космического пространства: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (Договор о космосе); Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, 1968 г. (Соглашение о спасании космонавтов); Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. (Конвенция об ответственности за ущерб); Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. (Конвенция о регистрации); Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. (Соглашение о Луне). Эти договоры вступили в силу, их участниками является большое число государств (Россия участвует в четырех договорах, за исключением Соглашения о Луне).

Исходя из общепринятого понимания международного космического права как отрасли международного публичного права, его основными (первичными) **субъектами**, т.е. обладателями прав и носителями обязанностей, являются **государства**. Их международная космическая правосубъектность не зависит от какого-либо правового акта или волеизъявления других участников международных отношений.

Производными (вторичными) субъектами международного космического права являются **международные организации**, участвующие в деятельности по исследованию и использованию космического пространства. Объем космической правосубъектности таких организаций определяется волей их государств-участников и фиксируется в международных договорах, на основании которых они учреждаются.

Объектами международного космического права (т.е. всем тем, по поводу чего субъекты космического права могут вступать в международ-

ные правоотношения) являются: космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела; деятельность по исследованию и использованию космического пространства, результаты такой деятельности; космические объекты и их экипажи (космонавты). В ряде случаев к объектам космического права целесообразно также относить наземные компоненты космических систем (например, когда они используются для запусков в космос тех или иных искусственных объектов). Таким образом, нормы международного космического права, с одной стороны, связаны с пространственной сферой деятельности государств, а именно с космическим пространством. С другой стороны, они направлены на регламентацию самой космической деятельности. Причем такая деятельность не ограничивается только космосом, но может иметь место и на Земле (в тех случаях, когда она непосредственно связана с запуском, функционированием, возвращением космических объектов, использованием результатов их работы).

Что касается **понятия** космической деятельности, то к ней принято относить как деятельность человека по непосредственному исследованию и использованию космического пространства (включая естественные небесные тела внеземного происхождения), так и операции, осуществляемые на Земле в связи с запуском космических объектов, их управлением и возвращением на Землю.

Основу регулирования международных отношений, возникающих в связи с освоением космического пространства, составляет Договор по космосу 1967 г. Он устанавливает наиболее общие международно-правовые принципы деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства (по состоянию на конец 2012 г. его участниками является более 100 государств). Соглашение о Луне 1979 г. развивает и детализирует положения Договора 1967 г. относительно правового режима небесных тел.

Правовой режим космоса определяется общим международным правом и исходит из отнесения космического пространства к международным территориям. Согласно Договору о космосе 1967 г. космическое пространство и небесные тела открыты для исследования и использования всеми государствами без какой бы то ни было дискриминации на основе равенства, при свободном доступе во все районы небесных тел. Они свободны для научных исследований; такие исследования осуществляются на благо и в интересах всех стран и являются достоянием всего человечества. Космическое пространство и небесные тела не подлежат национальному присвоению.

Деятельность в космосе должна соответствовать общему международному праву, включая Устав Организации Объединенных Наций. При ее осуществлении государства обязаны должным образом учитывать соответствующие интересы всех других государств, а также избегать загрязнения космического пространства и небесных тел.

Соглашение 1979 г. объявляет Луну и другие небесные тела и их ресурсы «общим наследием человечества». Уточняется, что запрет национального присвоения небесных тел распространяется на их поверхность, недра и природные ресурсы и действует в отношении не только государств, но и международных организаций, юридических и физических лиц. Государства-участники Соглашения обязались установить международный режим эксплуатации природных ресурсов Луны, когда такая эксплуатация станет возможной.

В международно-правовых документах, включая все международные соглашения о регулировании космической деятельности, под космическими объектами подразумеваются любые разновидности созданных человеком технических устройств, предназначенные для использования в космическом пространстве (искусственные спутники Земли, автоматические и пилотируемые космические аппараты и станции, ракеты-носители и т.д.). В отличие от них космические объекты естественного происхождения (например Луна, планеты) охватываются понятием «небесные тела».

Международные правоотношения, связанные с космическим объектом, как правило, возникают с момента запуска космического объекта в космос и продолжаются до его приземления или прекращения существования (как исключение, например, можно привести случаи приземления космического объекта на территорию иностранного государства).

Важным критерием определения космического объекта является его **регистрация**. На ее основе решаются вопросы юрисдикции и контроля над космическими объектами, их национальной принадлежности, ответственности за ущерб, причиненный ими, и т.д. Регистрация запущенных космических объектов ведется в ООН с 1961 г. Позже была заключена специальная международная Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. Согласно Конвенции космические объекты регистрируются на национальном уровне в регистре, имеющемся у каждого государства, причастного к космической деятельности, и на международном уровне – в реестре, который ведет Генеральный секретарь ООН. При этом Генеральному секретарю ООН представляется следующая информация о занесенном в регистр государства космическом объекте: название запускающего государства, регистрационный номер объекта, дата и место запуска, параметры его орбиты, общее назначение космического объекта. К информации, содержащейся в реестре ООН, обеспечивается полный и открытый доступ для всех государств. В случае совместного запуска несколькими государствами национальная регистрация производится одним из запускающих государств.

Национальная регистрация космических объектов влечет определенные последствия по международному праву. Так, Договор о космосе 1967 г. устанавливает, что государство, в регистр которого занесен космический объект, сохраняет юрисдикцию и контроль над таким объектом во

время его нахождения в космическом пространстве. При этом права собственности на объект «остаются незатронутыми» во время его нахождения в космическом пространстве или по возвращении на Землю (т.е. он принадлежит тому же государству или лицу, которому принадлежал до полета). Космический объект должен быть возвращен государству, в регистр которого он занесен, в случае обнаружения объекта за пределами территории этого государства. Такое возвращение осуществляется по просьбе властей и за счет государства, проводившего запуск.

Глава VI. Право международной безопасности

В общем виде под **безопасностью** следует понимать двоякое положение дел: отсутствие угроз объекту безопасности и (или) наличие уполномоченных систем противодействия им. Таким образом, понятие безопасности включает в себя объект безопасности, угрозы безопасности, субъект обеспечения безопасности и системы безопасности, а также нормативно-правовую основу функционирования последних.

Объектами безопасности являются социальные объекты – личность (индивид), национальное общество каждого государства, само государство как политико-правовое образование и мировое сообщество. Существуют также природные, технические и природно-технические объекты, которые тоже подлежат защите, в том числе правовой и международно-правовой.

Устоявшимся в международном праве является понимание **государства** как единства населения, территории и суверенной публичной власти над ними. Современные исследователи теории государства предлагают выделять также такие составляющие, как правовая система, правоохранительные органы, армия, налоговая система, единый государственный язык, единая дорожно-транспортная система, единая энергетическая система, единая денежная единица, единое экономическое пространство, единая информационная система, единая внешняя политика, государственные символы.

Понятие «безопасность мирового сообщества» следует рассматривать наряду с понятиями «международная безопасность», «безопасность международного сообщества». В литературе **международная безопасность** определяется как безопасность отношений между государствами, в основном от военных угроз.

В сущности, понятие «международная безопасность» сводится к безопасности такого объекта, как государство (группа государств, союз государств), что подтверждается международно-правовыми актами и доктриной международного права. Уставные документы международных организаций безопасности нацелены на обеспечение международной безопасности и налагают на государства обязательство не совершать действий, которые представляют угрозу, в основном военную, для безопасности другого государства. Существующая в международном праве концепция неделимости безопасности опирается на признание того, что международная безопасность достигается посредством достижения безопасности каждого отдельного государства.

На наш взгляд, под **международным сообществом** необходимо понимать действительно группу государств, но не простую их совокупность как существующих на данный период времени. Обязательным признаком международного сообщества должно быть наличие оформленных, в том числе правовых, связей между данными государствами. То есть, по сути,

международное сообщество представляет собой международную межправительственную организацию (ММПО). Это подтверждается тем, что многие ММПО, согласно своим учредительным документам, именуются международными сообществами.

Современные угрозы безопасности государства и мирового сообщества делятся на внутренние и внешние.

Внутренние и внешние угрозы безопасности государства зафиксированы в политических и правовых документах на национальном и международном уровнях. При этом наиболее опасные угрозы безопасности государства одновременно выступают внутренними угрозами безопасности мирового сообщества.

В национальном праве преимущественно зафиксированы внутренние угрозы и вызовы безопасности государства. Внешние угрозы и вызовы безопасности государства в основном формулируются в международных политических документах и закрепляются в международном праве, где они условно делятся на старые и новые. К первой группе относится ядерный конфликт или война с применением оружия массового уничтожения (ОМУ). Старые угрозы в современных условиях – это также нарушение экологического равновесия на Земле, голод и эпидемии. О новых угрозах и вызовах говорится в ряде международных документов: например, в ст. 1 Хартии Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) 2002 г., ст. 8 Устава ОДКБ 2002 г., гл. I Хартии европейской безопасности 1999 г., конвенциях по противодействию актам международного терроризма, незаконной торговле оружием, незаконному обороту наркотиков. Угрозы и вызовы способны изменить сущность мирового сообщества. К числу угроз безопасности государства следует отнести также глобальные угрозы, глобальные вызовы и глобальные проблемы человечества, которым уделено внимание в ряде международных документов. Например, о них идет речь в двух одноименных Резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН «Реагирование на глобальные угрозы и вызовы» 2003 и 2004 гг., в Делийской декларации о принципах свободного от ядерного оружия и ненасильственного мира 1986 г., в Декларации РФ и Республики Индии о глобальных вызовах и угрозах международной безопасности и стабильности 2003 г., в Декларации глав государств-членов ШОС 2003 г. и др.

Внешние угрозы безопасности государства и мирового сообщества формируются в окружающей среде в ближнем и дальнем космосе, исходят из недр Земли.

Природные угрозы приносят мировому сообществу значительный ущерб и поэтому напрямую связаны с вопросами обеспечения безопасности. На это обращено внимание во многих международных соглашениях, например в Соглашении между правительствами государств-членов ШОС о взаимодействии при оказании помощи в ликвидации чрезвычайных ситуаций 2005 г. В ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН подчеркива-

ется, что противодействие природным угрозам требует участия многих элементов мирового сообщества.

Среди внешних угроз безопасности мирового сообщества особо следует отметить **космические**, способные уничтожить нашу планету. В октябре 2012 г. космический пришелец-астероид диаметром 30 м пронесся в 90 тыс. км от Земли, создав ей непосредственную угрозу. От этих угроз пока нет выработанных и апробированных механизмов. Возможности мирового сообщества ограничены лишь способностью фиксации и краткосрочного прогноза. Из известных космических угроз серьезную обеспокоенность вызывает астероид Апофиз, который 13 апреля 2036 г. может столкнуться с Землей.

Космические угрозы не получили пока должного внимания в международном праве. Отметим лишь ст. V Договора о космосе 1967 г., а также ст. 5 Соглашения о Луне 1979 г., согласно которым государства информируют о любых явлениях в космосе, угрожающих жизни и здоровью человека.

Вызовом безопасности мирового сообщества следует признать также **внеземную форму жизни**, возможность существования которой предусматривают ст. 5 и 7 Соглашения о Луне. Статья IX Договора о космосе, ст. 7 Соглашения о Луне, ст. 5 Соглашения о спасании космонавтов 1967 г. требуют принимать также «меры во избежание внесения неблагоприятных изменений в окружающую среду Земли вследствие доставки внеземного вещества».

В качестве космической угрозы безопасности мирового сообщества рассматривается враждебно настроенный внеземной разум.

Следующая составляющая понятия «безопасность» – субъект обеспечения безопасности объекта и (или) его элементов (элемента). Под **субъектом** имеется в виду физическое или юридическое лицо как носитель юридических прав и обязанностей (в нашем случае – орган (система органов)), имеющий права и обязанности для защиты объекта (объектов) безопасности, а также семантическая категория со значением производителя действия или носителя. Речь идет об органе (системе органов), действующем или имеющем право действовать (носитель состояния) в сфере обеспечения безопасности конкретного социального объекта.

Юридическая база создания, деятельности и ответственности субъектов, обеспечивающих безопасность объекта, включает:

- а) национально-правовые основы обеспечения безопасности государства;
- б) органы и право, обеспечивающие безопасность отдельных элементов государства;
- в) международно-правовые основы обеспечения безопасности государства и его элементов.

К системообразующим началам международного права в сфере безопасности мирового сообщества относятся: 1) принципы международного права, в частности принцип мирного сосуществования и сотрудничества; 2) нормы и принципы таких отраслей международного права, как право международной безопасности, право мирных средств разрешения международных споров, международное уголовное право. Иные отрасли современного международного права также содействуют налаживанию сотрудничества, поддерживая правопорядок и законность.

К международно-правовым средствам обеспечения безопасности государства и мирового сообщества относится ряд мер, центральное место среди которых занимает **система коллективной безопасности**.

Основные цели создания системы коллективной безопасности – предотвращение войн и вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, поддержание или восстановление международного мира. В самом широком плане почти весь нормативный материал современного международного права призван способствовать достижению указанных целей. В более узком смысле решению задач обеспечения мира служат нормы права международной безопасности – отрасли международного права, основу которой составляют принципы неприменения силы и угрозы силой; разрешения международных споров исключительно мирными средствами; суверенного равенства государств; невмешательства во внутренние дела и др.

Как одна из организационно-правовых форм обеспечения международной безопасности, концепция коллективной безопасности является наиболее разработанной в теоретическом и практическом плане. Под **коллективной безопасностью** понимается такая система межгосударственного сотрудничества, при которой акт агрессии против одного из участников расценивается как агрессия против всего сообщества государств, учредивших соответствующую систему.

Для системы коллективной безопасности характерно организационное единство государств-участников системы. Это или организация (ООН), или иное выражение единства: учреждение консультативных или координационных органов, обеспечение систематических встреч, совещаний.

Система коллективной безопасности может быть универсальной и региональной, т.е. системой коллективной безопасности определенного географического района.

Функции поддержания международного мира и безопасности, согласно Уставу ООН, возложены в первую очередь на Генеральную Ассамблею и Совет Безопасности ООН, полномочия которых в этой области четко разграничены. Генеральная Ассамблея вправе обсуждать любые вопросы или дела, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, в том числе рассматривать общие принципы сотрудничества в

этой области и делать в их отношении рекомендации государствам и Совету до или после обсуждения (ст. 10).

На Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности (ст. 24). Он является единственным органом, который, основываясь на положениях главы VII Устава, вправе предпринимать меры принудительного характера: временные меры по пресечению нарушения мира, которые Совет Безопасности найдет необходимыми или желательными: прекращение огня, отвод войск и т.п. (ст. 40); меры, не связанные с применением вооруженных сил: полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных и других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений (ст. 41); меры, связанные с использованием вооруженных сил подавления агрессора и восстановления международного мира и безопасности (ст. 42).

Значительный вклад в развитие и конкретизацию принципа неприменения силы внесло принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 г. Резолюции «Определение агрессии», явившейся результатом более чем 40-летнего периода непрекращавшихся усилий отечественной дипломатии по разработке понятия этого наиболее опасного международного преступления.

Согласно Определению **агрессией** является «применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН» (ст. 1).

В ст. 3 Определения перечислены действия, которые могут быть квалифицированы Советом Безопасности как агрессия, среди них: вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы против территории другого государства или части ее; бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства; блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства и др.

Приведенный в ст. 3 перечень актов не является исчерпывающим. Совет Безопасности может определить, что другие акты представляют собой агрессию согласно положениям Устава.

Одним из наиболее важных критериев для определения **агрессора** является принцип первенства, согласно которому «применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава является **prima facie** свидетельством акта агрессии» (ст. 2). Вместе с тем на основании этой же статьи Определения «Совет Безопасности может в соответствии с Уставом сделать вывод, что определение о том, что акт агрессии был совершен, не

будет оправданным в свете других соответствующих обстоятельств, включая тот факт, что соответствующие акты или их последствия не носят достаточно серьезного характера».

Критерий серьезности характера актов незаконного применения вооруженной силы позволяет Совету Безопасности провести грань между актом агрессии и таким применением вооруженной силы, которое ввиду его ограниченного или случайного характера не может быть расценено как угроза миру или нарушение мира.

Содержание ст. 2 свидетельствует, что Совет Безопасности при анализе конкретной ситуации, кроме принципа первенства, должен учитывать критерий агрессивного намерения конфликтующих сторон. При этом следует иметь в виду, что согласно ст. 5 Определения «никакие соображения любого характера, будь то политического, экономического, военного или иного, не могут служить оправданием агрессии».

Несмотря на существование целого ряда документов, раскрывающих и уточняющих содержание **принципа неприменения силы**, сформулированного в п. 4 ст. 2 Устава ООН, споры по поводу толкования этого принципа не стихают. О сохраняющихся различиях в представлениях о правомерном применении силы свидетельствует, в частности, практика использования силы государствами-членами НАТО в Югославии, Ираке, в Ливии во время событий 2010–2011 гг., получивших название «арабская весна». При этом основные усилия направлены на выработку аргументации, которая позволила бы оправдать использование силы в обход Совета Безопасности. Например, Устав ООН толкуется в пользу использования силы без соответствующего решения Совета Безопасности на основании так называемого подразумеваемого права в том случае, когда Совет не в состоянии решать стоящие перед ним задачи.

Операции по поддержанию мира (далее – ОПМ) – одна из мер, разработанных практикой ООН и принимаемых во исполнение положений Устава ООН о поддержании или восстановлении международного мира и безопасности. Поддержание международного мира и безопасности есть главная цель ООН, сформулированная в ее Уставе. Достижение этой цели – задача Организации и всех ее органов. ОПМ – всего лишь одно из средств достижения главной цели ООН. Особенность именно этого средства в том, что содержание его не раскрывается ни в Уставе, где оно даже не упомянуто, ни в каком-либо ином юридически обязывающем акте.

Главой VII Устава ООН предусмотрено создание коалиционных сил, формируемых из воинских контингентов государств-членов ООН и применяемых по решению Совета Безопасности ООН и под его руководством при осуществлении принудительных мер для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Для этой цели Устав ООН обязывает все члены Организации представлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением

или соглашениями вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания. Такие коалиционные силы, как следует из Устава, не являются постоянными и формируются по требованию Совета Безопасности и на основании его решения о применении силы в конкретной ситуации.

Правовой основой для выделения национальных контингентов в распоряжение Совета Безопасности должны быть упомянутые соглашения, заключаемые между Советом с одной стороны и отдельными членами или группами членов ООН – с другой, подлежащие ратификации подписавшими их государствами в соответствии с их конституционными процедурами.

В том, что касается планирования применения коалиционных сил и их использования и командования ими, Совету Безопасности ООН должен оказывать содействие Военно-штабной комитет (ВШК), состоящий из начальников штабов постоянных членов Совета или их представителей.

На практике положения Устава ООН о порядке формирования и использования вооруженных сил под командованием ООН до настоящего времени не применялись, ни одного соглашения между Советом Безопасности и членами ООН о предоставлении воинских контингентов не было подписано, а ВШК не исполняет возложенных на него Уставом функций. Это произошло во многом из-за политико-идеологических противоречий периода холодной войны, а позднее – в силу финансовых и организационных проблем, с которыми столкнулась ООН. В этих условиях были выработаны способы формирования и использования воинских контингентов под флагом ООН, отличные от предусмотренных Уставом.

В своем изначальном смысле ОПМ предполагали ненасильственное применение воинских контингентов для сдерживания конфликта и содействия в его урегулировании, что отличает такие операции от принудительных действий, как они определены в Уставе ООН. Проведение ОПМ так называемого первого поколения осуществлялось группами военных наблюдателей.

Миссии военных наблюдателей состоят из невооруженных военнослужащих, как правило, офицеров, выделяемых различными государствами в распоряжение ООН. Они создаются решением Совета Безопасности ООН для наблюдения за выполнением соглашений о перемирии или прекращении огня, за разъединением вооруженных сил враждующих сторон, их отводом из зон соприкосновения и т.п. путем выяснения фактов и представления докладов непосредственному командованию и Совету Безопасности ООН.

Военным наблюдателям местными властями или органами сторон конфликта должна обеспечиваться свобода передвижения, однако осуществление функций военных наблюдателей зависит от сотрудничества противостоящих сторон. На деле группам наблюдателей нередко отказывают в свободе передвижения местные власти; они становятся объектами

нападения преступных групп, завладевающих их имуществом и средствами транспорта; их захватывают в заложники, нередки случаи их гибели.

Наряду с универсальной системой коллективной безопасности Устав ООН дает основание для создания аналогичных систем регионального характера «для разрешения таких вопросов по поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий» (ст. 52).

В международном праве слово «регион» связано с разработкой правового статуса международных региональных соглашений и организаций, обеспечивающих в соответствии с Уставом ООН международный мир и безопасность.

Важнейшими элементами указанных систем являются следующие региональные организации коллективной безопасности: на Американском континенте – Организация американских государств (ОАГ); на Африканском континенте – Африканский союз (АС, бывшая Организация африканского единства – ОАЕ); на Ближнем и Среднем Востоке – Лига арабских государств (ЛАГ); в Европе – ОБСЕ, СНГ; в Северной Атлантике – НАТО; в Евразии ныне действуют Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – современные модели регионализма в сфере безопасности. Уставы указанных организаций содержат правовой механизм обеспечения безопасности на региональном уровне.

НАТО занимает особое место среди региональных организаций коллективной безопасности, что связано как с целями и задачами, которые НАТО ставит ныне в вопросах обеспечения общей и региональной безопасности, так и с ее субъектным составом, а также с изменяющейся геополитической обстановкой в Европе, Азии, на Ближнем Востоке.

О своей опоре на концепцию обеспечения международной безопасности через сотрудничество заявили также Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

Согласно ст. 4 Договора о коллективной безопасности (ДКБ), в случае если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников Договора.

Глава VII. Дипломатическое и консульское право

Понятийный аппарат, системные положения и источники дипломатического права. Официальное представительство государств на международной арене осуществляется через их официальные (в отличие от частных, общественных и пр.) органы внешних сношений. Существуют различные определения дипломатического права, которым такое представительство регулируется, однако в обобщенном смысле можно утверждать, что **дипломатическое право** в широком значении – это отрасль международного права, представляющая собой систему норм, регламентирующих статус и функции официальных, т.е. выступающих от имени всего государства как такового, органов внешних сношений. Система дипломатического права соответствует основным формам современной дипломатии: двусторонней дипломатии, осуществляемой через дипломатические представительства или через так называемые специальные миссии, и многосторонней дипломатии, осуществляемой делегациями на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, а также постоянными представительствами государств при международных организациях.

Основным договорным актом в данной области является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. (вместе с принятыми одновременно с ней Факультативным протоколом о приобретении гражданства и Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров).

В 1969 г. Генеральной Ассамблеей ООН была также принята Конвенция о специальных миссиях (вместе с Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров), в 1973 г. – Венская конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, а в 1975 г. (на дипломатической конференции в Вене) – Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Российская Федерация является участницей Венских конвенций 1961, 1973 и 1975 гг.

Органы внешних сношений. Существует деление органов внешних сношений на внутригосударственные и зарубежные.

К **внутригосударственным** относятся: высшие государственные органы, а именно высший представительный орган, который обычно определяет основы внешней политики данного государства; глава государства (единоличный или коллегиальный), который осуществляет высшее представительство данного государства на международной арене; правительство, осуществляющее текущее руководство внешней политикой государства; ведомство иностранных дел, которое является органом правительства по осуществлению внешней политики.

В России согласно Конституции 1993 г. определяющую роль в международных делах играет глава государства – Президент России. На основании ст. 86 Конституции РФ Президент России:

а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

в) подписывает «ратификационные грамоты...».

В том же, что непосредственно касается вопросов дипломатических отношений, Президент «представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (ч. 4 ст. 80), «назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях» (п. «м» ст. 83) и «принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей» (п. «г» ст. 86).

Весомое значение в сфере международной политики России имеет и деятельность высшего законодательного и представительного органа – Федерального Собрания России. Например, согласно ст. 106 Конституции России обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты Государственной границы РФ; войны и мира.

Правительство РФ, действуя на основании ст. 21 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изм. и доп.), «осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества».

Непосредственное осуществление дипломатических сношений в Российской Федерации, как и в большинстве других государств мира, возлагается, как правило, на внешнеполитическое ведомство – Министерство иностранных дел (или какое-либо иное ведомство, что зависит от традиций соответствующего государства).

Указом Президента России от 11 июля 2004 г. № 865 (с изм. и доп.) было утверждено ныне действующее Положение о Министерстве иностранных дел РФ. В соответствии с этим документом МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

В систему МИД России входят дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации за рубежом, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, представительства Министерства, а также другие подведомственные ему организации, находящиеся на территории Российской Федерации.

В число основных задач МИД России наряду с другими входят согласно п. 2 вышеуказанного Положения разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту России; реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом России; обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями; обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене, защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств; координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов России в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации; содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

С учетом соответствующих задач и функций МИД России был принят Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации». В целях

обеспечения соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и усиления координирующей роли МИД России в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации было закреплено, что МИД является головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти в области отношений с иностранными государствами и международными организациями.

Министерство иностранных дел координирует:

- а) деятельность федеральных органов исполнительной власти в области международных отношений и международного сотрудничества;
- б) международные связи субъектов Российской Федерации;
- в) международную деятельность организаций, уполномоченных в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» представлять Президенту РФ или в Правительство РФ предложения о заключении, выполнении и прекращении международных договоров Российской Федерации.

Зарубежные органы внешних сношений принято подразделять на постоянные и временные. К **постоянным органам внешних сношений** относятся дипломатические представительства (посольства, миссии), постоянные представительства при международных организациях и консульские учреждения. К **временным органам** относятся специальные миссии и делегации на международных конференциях или в международных органах.

Состав и функции дипломатического представительства. Установление между государствами дипломатических отношений влечет за собой, как правило, обмен дипломатическими представительствами. Для такого обмена, однако, необходима специальная договоренность. Современное международное право предусматривает возможность указанного обмена на одном из **трех уровней**, которые не отражаются в принципе на параметрах функций или иммунитетов и привилегий дипломатических представительств и их персонала. Каждому уровню соответствует определенный класс главы представительства. Наиболее высокий уровень – **посольство**, во главе которого стоит дипломатический представитель, имеющий, как правило, класс посла.

Далее следуют миссия, возглавляемая посланником, и затем миссии, которые могут возглавляться, например, поверенными в делах.

В большинстве государств существуют также **дипломатические ранги**, т.е. служебные звания, присваиваемые дипломатическим работникам. Они, как и дипломатические должности, устанавливаются в порядке внутреннего законодательства соответствующего государства. В России такими нормативными актами являются утвержденные Указами Президента России от 7 сентября 1999 г. № 1180 Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и от 15 октября 1999 г. № 1371 (с изм. и доп.) Положение о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам

МИД России, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов – представительств МИД России на территории Российской Федерации, Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации». Закона общего характера о дипломатической службе в России пока не существует (ведется его разработка).

Персонал дипломатического представительства подразделяется на три категории: дипломатический, административно-технический и обслуживающий. Численность персонала дипломатического представительства в принципе является компетенцией аккредитующего государства. Венская конвенция 1961 г., правда, допускает возможность предложений со стороны принимающего государства относительно сокращения персонала иностранных представительств (ст. 11). На практике такие случаи известны, но они, как правило, влекли за собой ухудшение отношений между соответствующими государствами.

К функциям дипломатического представительства относятся: представительская функция (выступление от имени аккредитующего государства); защита интересов аккредитующего государства и его граждан; ведение переговоров с правительством государства пребывания; развитие дружественных отношений между аккредитующим государством и государством пребывания; консульская функция; функция информирования своего правительства о стране пребывания. Перечень функций дипломатического представительства, приведенный в Венской конвенции 1961 г., нельзя считать исчерпывающим (ст. 3).

Начало и прекращение дипломатической миссии. Сразу же по достижении договоренности об обмене дипломатическими представительствами и об их уровне возникает необходимость в практическом формировании дипломатического представительства. Назначение главы дипломатического представительства проходит четыре стадии: а) запрос агремана; б) назначение на должность; в) прибытие в страну назначения; г) официальное вступление в должность после вручения верительной грамоты.

Обязанность запрашивать агреман, т.е. согласие государства принять конкретное лицо в качестве главы иностранного дипломатического представительства, – твердо установившееся правило, подтвержденное в Венской конвенции 1961 г. Отказ в агремане может не сопровождаться объяснением его мотивов.

Без положительного ответа на запрос агремана предполагаемый глава представительства не назначается на свою должность. Вступление главы представительства в должность связано с вручением им своих полномочий (верительной грамоты) органу или должностному лицу, при котором он аккредитуется.

Полномочия (верительные грамоты для послов и посланников, аккредитуемых при главе государства; верительные письма для поверенных в делах, аккредитуемых при главе ведомства иностранных дел) оформляются в соответствии с правилами, принятыми в стране, их выдавшей, однако они должны иметь ряд обязательных реквизитов: указание на орган, назначивший главу представительства, страну назначения и т.д.

На остальных членов дипломатического персонала агреман не запрашивается, и они после своего назначения и прибытия в страну считаются приступившими к исполнению служебных обязанностей с момента уведомления компетентных властей (обычно министерства иностранных дел) государства пребывания. В отношении военных атташе многие государства придерживаются практики, являющейся, по существу, разновидностью запроса агремана.

Прекращение дипломатической миссии может произойти при прекращении государствами поддержания официальных отношений без их разрыва, при разрыве дипломатических отношений, вооруженном конфликте, исчезновении одной из сторон в качестве субъекта международного права (например в результате слияния с другим государством), а также иногда при социальной революции в одном из поддерживающих отношения государств или даже просто при неконституционной смене правительства.

Функции члена дипломатического персонала могут прекратиться в связи с его отзывом по тем или иным причинам, объявлением его **persona non grata** (нежелательным лицом) в случае так называемого дисмисла, т.е. объявления дипломата частным лицом, или отказа дипломата выполнять свои функции.

Дипломатический корпус. В узком смысле дипломатический корпус – это совокупность глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных в данном государстве. Дипломатический корпус в широком смысле – совокупность членов дипломатического персонала иностранных дипломатических представительств в данном государстве и членов их семей.

Существование понятия дипломатического корпуса в первом значении обусловлено причинами протокольного характера; дуайеном (фр. – старшина, старейшина) среди глав всех иностранных дипломатических представительств считается согласно обычаю старший по классу и по времени пребывания в данной стране (в некоторых странах – папский нунций). Понятие дипломатического корпуса во втором значении объясняется необходимостью установить круг лиц, которые вправе претендовать на дипломатические иммунитеты и привилегии.

Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его сотрудников. Работники дипломатического представительства пользуются определенными иммунитетами (изъятиями из-под юрисдикции

государства пребывания) и привилегиями, т.е. льготами, преимуществами, которые обычным иностранцам не предоставляются. В полном объеме иммунитеты и привилегии предоставляются членам дипломатического персонала и членам их семей. Именно их иммунитеты и привилегии являются дипломатическими в точном значении этого слова.

Иммунитеты и привилегии предоставляются не для личных выгод, а с целью создания максимально благоприятных условий для осуществления функций дипломатического представительства. Кроме того, их юридическая природа обосновывается тем, что одно суверенное государство не может подчиняться власти другого (**par in parem nob habet imperium**), а дипломатическое представительство и его дипломатический персонал олицетворяют именно государство. В Венской конвенции 1961 г. дипломатические иммунитеты и привилегии подразделены на **иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и личные иммунитеты и привилегии членов дипломатического персонала и их семей**.

К первой категории относятся: неприкосновенность помещений дипломатического представительства (п. п. 1 и 2 ст. 22); иммунитеты имущества и средств передвижения (п. 3 ст. 22); неприкосновенность корреспонденции и архивов (ст. 24); налоговый (фискальный) иммунитет (ст. 23); право на беспрепятственные сношения представительства со своим государством и другими представительствами своего государства за рубежом (ст. 27); таможенные привилегии (ст. 36); протокольные привилегии (ст. 20 и др.).

Ко второй категории относятся: личная неприкосновенность (ст. 29), неприкосновенность жилища; полный иммунитет от уголовной юрисдикции государства пребывания, а также (с изъятиями) от гражданской и административной юрисдикции в отношении исполнительных действий (ст. 31); налоговый (фискальный) иммунитет (ст. 34); таможенные привилегии (ст. 36); освобождение от личных повинностей (ст. 35). В отношении гражданской и административной юрисдикции допускаются четыре изъятия: можно предъявить судебный иск по поводу недвижимого имущества, которым дипломат или член его семьи владеют лично; иск по наследственному делу, в котором эти лица выступают в качестве наследников или наследодателей, и т.п.; иск по поводу профессиональной или коммерческой деятельности, которой они занимаются в целях личной выгоды (хотя это и запрещено статьей 42), а также встречный иск. Дипломатический персонал имеет право свободно передвигаться по территории государства пребывания с учетом правил о закрытых зонах, если таковые установлены (ст. 26).

Неприкосновенность помещений дипломатического представительства обеспечивается двумя обязанностями государства пребывания: обеспечить надлежащую (эффективную) внешнюю охрану этих помещений (зданий и земельных участков) и не допускать доступа властей в эти по-

мещения без согласия главы представительства. Под властями имеются в виду должностные лица, которым по законодательству государства пребывания предоставлены полномочия совершать принудительные действия (следователи, контролеры, пожарная охрана, судебные исполнители и т.д.).

Личный багаж дипломатического работника или члена его семьи пользуется неприкосновенностью. Правда, Венская конвенция 1961 г. предусматривает, что он может быть досмотрен в присутствии заинтересованного лица или его представителя, если есть серьезные основания полагать, что он содержит предметы, запрещенные к ввозу или вывозу. Практика уточнила это положение: если принято решение о досмотре, но ничего запрещенного к ввозу или вывозу не обнаружено, у дипломата появляются основания для принесения протеста по поводу нарушения неприкосновенности его личного багажа, так как власти, производившие досмотр, не смогли доказать, что у них были для этого серьезные основания.

Члены административно-технического персонала, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают к нему постоянно, пользуются наряду с членами семей, проживающими вместе с ними, личной неприкосновенностью, неприкосновенностью жилища, фискальным (налоговым) иммунитетом, иммунитетом от уголовной юрисдикции, а от гражданской и административной – иммунитетом только в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей. Не облагаются таможенными пошлинами предметы первоначального обзаведения, адресованные указанным лицам.

Что же касается членов обслуживающего персонала, то они пользуются иммунитетом в отношении действий, совершенных ими при исполнении служебных обязанностей, и освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по службе. Эти иммунитеты предоставляются им в том случае, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно.

Обязанности дипломатического представительства и его сотрудников в отношении государства пребывания. Венская конвенция 1961 г. называет две основные обязанности дипломатического представительства в отношении государства пребывания: использовать свои помещения только для официальных целей и нести все официальные сношения с государством пребывания через ведомство иностранных дел и другие ведомства, в отношении которых будет достигнута соответствующая договоренность.

Обязанности сотрудников дипломатического представительства состоят в том, чтобы уважать законы и постановления государства пребывания и не вмешиваться в его внутренние дела. Дипломату запрещено, как упоминалось выше, заниматься в государстве пребывания профессиональной и коммерческой деятельностью в целях личной выгоды (ст. 41 и 42).

Дипломатическое право специальных миссий. Специальные миссии дипломатического характера могут быть различными по своему уров-

ню, что отмечается в Конвенции о специальных миссиях 1969 г., в которой зафиксированы международные обычаи, сложившиеся в данной области (Россия участницей данной Конвенции не является). Нормы Конвенции относятся главным образом к миссиям, направляемым одним государством в другое с согласия последнего для рассмотрения определенных вопросов или выполнения определенной задачи. Однако ст. 6 Конвенции несколько расширяет сферу ее действия, распространяя ее нормы и на специальные миссии, которые могут быть направлены в какое-либо государство двумя или несколькими государствами для рассмотрения вопроса, представляющего общий интерес.

В ст. 21 Конвенции предусматривается, что глава государства, возглавляющий специальную миссию, а также глава правительства, министр иностранных дел и другие лица высокого ранга, участвующие в специальной миссии, пользуются в принимающем государстве или третьем государстве привилегиями и иммунитетами, которые признаются за ними международным правом. Практически Конвенция оставляет регулирование международных отношений, возникающих в связи с выездом указанных лиц в составе специальных миссий, за международным обычаем.

Четких границ иммунитетов и привилегий глав государств и иных лиц высокого ранга, входящих в состав специальных миссий или возглавляющих их, международный обычай не устанавливает. Конкретизация соответствующих вопросов, особенно в протокольной области, осуществляется путем согласования между заинтересованными сторонами. Можно, однако, констатировать, что указанные лица в подобных ситуациях обладают практически полным иммунитетом не только от уголовной, но также от гражданской и административной юрисдикции.

Таможенные привилегии тоже, судя по практике, предоставляются указанным лицам в полном объеме, хотя до настоящего времени спорным остается вопрос, делается это на основании международного обычая или из вежливости. В тех случаях, когда в составе специальных миссий дипломатического характера лица высокого ранга не присутствуют, статус этих миссий в принципе аналогичен статусу соответствующих категорий персонала дипломатического представительства.

Разумеется, функции специальной миссии, ее состав, иммунитеты и привилегии связаны с задачами, которые перед ней поставлены. Указанные вопросы обычно согласовываются между заинтересованными государствами. Эта практика и получила отражение в Конвенции о специальных миссиях 1969 г.

Право многосторонней дипломатии. Для того чтобы международная организация могла нормально функционировать, она должна пользоваться определенными привилегиями и иммунитетами. Представители государств-членов международной организации и ее должностные лица также должны пользоваться привилегиями и иммунитетами, необходимы-

ми для выполнения ими своих функций. Эти положения, нашедшие отражение в статьях 104 и 105 Устава ООН, а также в учредительных документах ряда других международных организаций, считаются в настоящее время общепризнанными.

В развитие положений статьи 105 Устава Генеральная Ассамблея ООН 13 февраля 1946 г. приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, в которой данные вопросы регламентируются более конкретно. Так, 21 ноября 1947 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. Данная Конвенция применима ко всем специализированным учреждениям системы ООН с учетом некоторых изменений, предусмотренных в особых приложениях, которые разрабатываются этими учреждениями с целью отражения их специфики.

Особенности правового статуса должностных лиц и служащих международных организаций. В основе привилегий и иммунитетов должностных лиц международных организаций лежит теория функциональной необходимости. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 г. устанавливает, что должностные лица ООН пользуются следующими привилегиями и иммунитетами: они не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц; они освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им Объединенными Нациями, и от государственных служебных повинностей, а также, вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по въезду в страну и от регистрации в качестве иностранцев. Они пользуются теми привилегиями в отношении обмена валюты, которые предоставляются должностным лицам соответствующего ранга, входящим в состав дипломатических миссий, аккредитованным при соответствующем правительстве, а также, вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, такими же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов; имеют право ввозить беспошлинно свою мебель и имущество при первоначальном занятии должности в соответствующей стране.

Круг лиц, которые пользуются перечисленными привилегиями и иммунитетами, определяется Генеральным секретарем ООН. Об этом сообщается правительствам всех стран-членов ООН, поскольку эти привилегии и иммунитеты должны предоставляться должностным лицам ООН на территориях всех стран-участниц Конвенции 1946 г.

Понятие и источники консульского права. Консульское право можно охарактеризовать как систему международно-правовых принципов и норм, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности.

Исторически консульские отношения развивались как отношения, связанные прежде всего с международной торговлей и торговым мореплаванием. Консулы долгое время рассматривались как выборные или назначенные государством советники и помощники, призванные оказывать на территории иностранного государства помощь и содействие отечественным купцам и другим частным лицам или организациям. За ними практически не признавалось какое-либо качество представительства интересов своего государства как такового.

С течением времени круг вопросов, входивших в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. В настоящее время консульские учреждения призваны содействовать развитию не только экономических, торговых, но и научно-технических, культурных и туристских, а в некоторых случаях даже политических связей между государствами. Тем не менее исторические особенности генезиса консульских отношений и в настоящее время продолжают определять их специфику и отличие от дипломатических.

Источниками консульского права являются международный договор и международный обычай. Хронологически в этом ряду первым стоит международный обычай, поскольку в древние времена и в период Средневековья консульские отношения регулировались главным образом на основе обычая. В настоящее время международные обычаи продолжают оставаться основой правового регулирования консульских связей между государствами при отсутствии их договорно-правового оформления.

Международные договоры по консульским вопросам заключаются как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В современном консульском праве наиболее известными являются четыре многосторонние консульские конвенции. Три из них носят региональный (и несколько исторический) характер: Каракасская Конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. и Европейская конвенция о консульских функциях, заключенная странами Совета Европы в Париже 11 декабря 1967 г. Универсальный характер имеет лишь Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. Она вступила в силу 18 марта 1967 г., СССР ратифицировал ее 16 февраля 1989 г.

Установление консульских отношений. Государства устанавливают консульские отношения на основе взаимного согласия. Установление дипломатических отношений означает и согласие на установление консульских отношений, если не оговорено иное. Консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаться также при отсутствии дипломатических отношений. Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой автоматически разрыва консульских отношений.

В настоящее время консульская практика знает два вида штатных консульских учреждений: консульские отделы дипломатических предста-

вительств и самостоятельные (отдельные) консульские учреждения. СССР в середине 1920-х годов стал инициатором введения в международную практику института «отдельских консульств», т.е. создания консульских отделов в составе дипломатических представительств. Между установлением консульских отношений и фактическим открытием отдельного консульского учреждения может быть разрыв во времени, поскольку по согласованию между сторонами решаются не только вопросы об установлении консульских отношений, но и для каждого конкретного случая – об открытии соответствующего консульского учреждения, его местонахождении, классе, территориальных пределах его деятельности в государстве пребывания.

Консул и любое другое консульское должностное лицо считаются приступившими к исполнению своей миссии с момента вступления в должность. Для этого необходимо, чтобы соответствующее лицо было назначено компетентными органами представляемого государства и признано властями государства пребывания.

Во многих государствах, в том числе в России, вопросы назначения своих и приема иностранных консулов входят в компетенцию ведомств иностранных дел. Консульское право не предусматривает обязательного получения предварительного согласия принимающего государства. Однако в двусторонние консульские договоры и конвенции многие государства включают положения, предусматривающие получение предварительного согласия на назначение главы консульского учреждения. Для выполнения консулом своей миссии необходимо получение консульского патента и экзекватуры.

Консульский патент – это документ, выдаваемый компетентными органами представляемого государства и подтверждающий факт назначения соответствующего лица главой самостоятельного консульского учреждения. В нем указываются полное имя назначаемого лица, его гражданство, ранг, занимаемая должность, консульский округ и местонахождение консульства. Этот документ направляется правительству государства пребывания.

По получении консульского патента власти принимающего государства решают вопрос о выдаче лицу, назначенному консулом, **экзекватуры**, т.е. разрешения на выполнение своих функций в консульском округе. Получив экзекватуру, консул может приступать к выполнению своей миссии; порядок и форма выдачи экзекватуры регулируются законодательством принимающего государства.

Экзекватура может представлять собой отдельный документ либо выдаваться в форме разрешительной надписи на консульском патенте. До получения экзекватуры может быть выдано временное разрешение на выполнение консульских функций. В выдаче экзекватуры может быть отказано без объяснения мотивов.

В зависимости от времени выдачи экзекватуры, а также от ранга определяется старшинство консула по отношению к другим членам консульского корпуса, т.е. другим главам консульских учреждений в данном пункте государства пребывания. В более широком смысле консульский корпус включает в себя всех находящихся в данном пункте консульских должностных лиц, членов их семей, почетных (нештатных) консулов и сотрудников консульских отделов дипломатических представительств.

Консульский корпус возглавляется дуайеном – старшим по рангу и времени получения экзекватуры главой консульского представительства, который выполняет в основном церемониальные функции. В государстве пребывания может быть несколько консульских корпусов в зависимости от количества пунктов, где имеются консульские представительства.

Для заведующих консульскими отделами дипломатических представительств, как правило, не требуется направления консульского патента и получения экзекватуры. Они, как и другие сотрудники этих отделов, продолжают оставаться членами персонала дипломатического представительства и сохраняют статус таковых. Об их назначении извещаются власти государства пребывания.

При изменении пределов консульского округа или класса главы самостоятельного консульского учреждения от последнего требуется получение новых патента и экзекватуры. Для других членов персонала консульства этого не требуется. Власти государства пребывания информируются об их назначении на соответствующую должность.

Свои консульские сношения государства могут осуществлять и через посредство так называемых почетных (нештатных) консулов. **Почетный консул** – это лицо, не состоящее на государственной службе представляемого государства, но выполняющее по его поручению и с согласия государства пребывания консульские функции. Главой 5 Консульского устава РФ регламентируются статус и функции почетного консула. Так, предусматривается, что федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, с согласия государства пребывания может поручить выполнение отдельных консульских функций почетному консулу. Почетным консулом может быть как гражданин Российской Федерации, так и гражданин иностранного государства из числа лиц, занимающих достойное общественное положение в государстве пребывания и обладающих необходимыми личными качествами, а также имеющих возможность должным образом выполнять возложенные на них консульские функции. Почетный консул не состоит на государственной службе Российской Федерации и не получает от Российской Федерации какого-либо денежного вознаграждения за выполнение своих функций. По согласованию с государством пребывания и с согласия федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, почетный консул может одновременно исполнять обязанности почетного консула другого

иностранного государства. При этом международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации могут быть предусмотрены иные функции почетного консула.

В целом окончание миссии консула может иметь место в следующих случаях: 1) отзыв консула представляемым государством; 2) аннулирование экзекватуры государством пребывания; 3) истечение срока консульского патента; 4) закрытие консульского учреждения в данном пункте; 5) прекращение консульских отношений в целом; 6) война между государством пребывания и представляемым государством; 7) смерть консула; 8) выход территории, где находится консульский округ, из-под суверенитета государства пребывания.

Первый из вышеперечисленных случаев наиболее распространен и в основном имеет место при нормальной смене консулов в каком-либо пункте государства пребывания. При этом государство пребывания извещается, желательно заблаговременно, о факте отзыва консула, а для его преемника испрашивается экзекватура.

Аннулирование экзекватуры происходит гораздо реже, как правило, в результате нарушения консулом законов государства пребывания. При этом согласно ст. 23 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (далее – Конвенция 1963 г.) консул может быть объявлен **persona non grata**, и перед представляемым государством может быть поставлен вопрос о его отзыве. Государство пребывания в этом случае не обязано мотивировать причины аннулирования экзекватуры. В случае войны прекращающий свою миссию консул может поручить защиту интересов своих соотечественников в государстве пребывания консулу третьего государства.

Классы и персонал консульских учреждений. Консульское учреждение обычно определяют как постоянный государственный орган внешних сношений, находящийся на территории иностранного государства в силу соответствующего международного соглашения и выполняющий консульские функции по защите интересов своего государства, его граждан и организаций. В современной международно-правовой доктрине и консульской практике употребляются термины «консульское учреждение» и «консульское представительство». На наш взгляд, последний термин правомерен, поскольку отдельные консульства представляют интересы своего государства на определенной территории государства пребывания в пределах своей компетенции.

Самостоятельные консульские учреждения подразделяются на следующие классы: 1) генеральные консульства; 2) консульства; 3) вице-консульства; 4) консульские агентства. Класс консульского представительства определяется по согласованию между государствами. Консульские отделы дипломатических представительств возглавляются заведующими. Они могут именоваться даже консулами или генеральными консулами, но,

так же как и сотрудники этих отделов, входят в состав членов персонала дипломатического представительства.

В соответствии с классом консульского учреждения определяются и классы их глав: 1) генеральные консулы; 2) консулы; 3) вице-консулы; 4) консульские агенты. В некоторых государствах дипломатическая и консульская службы разделены и сотрудникам консульской службы присваиваются специальные консульские ранги, наименования которых, как правило, совпадают с наименованиями вышеназванных классов глав консульских учреждений. В СССР (РСФСР) консульская служба с 1918 г. была объединена с дипломатической, и работникам консульской службы с тех пор стали присваивать дипломатические ранги. Аналогичной практики после 1991 г. продолжает придерживаться и Россия.

Консульские функции. Основными задачами консульского учреждения являются защита в государстве пребывания интересов представляемого государства, его граждан и организаций, а также развитие дружественных связей, в частности в таких областях, как экономика, торговля, наука и техника, культура и др. **Специальные функции** консульских учреждений весьма разнообразны. К ним относятся:

- информирование властей представляемого государства об экономической, торговой, социальной, культурной, научной и политической жизни страны и округа пребывания;
- информирование находящихся на территории консульского округа соотечественников о законах и обычаях государства пребывания;
- учет соотечественников, находящихся на территории консульского округа;
- консультационная деятельность и практическая помощь находящимся в консульском округе гражданам представляемого государства, представителям его органов и организаций, а также его военно-морским кораблям, морским и воздушным судам и членам их экипажей;
- паспортно-визовая работа, т.е. выдача, возобновление, аннулирование паспортов соотечественников и оформление виз лицам, направляющимся в представляемое государство;
- выполнение функций органов записи актов гражданского состояния, совершение нотариальных действий; консульская легализация, т.е. установление и засвидетельствование подлинности подписей на документах, исходящих от властей государства пребывания, и соответствия этих документов его законам и правилам;
- выполнение соответствующих действий по истребованию документов;
- охрана в государстве пребывания прав и интересов несовершеннолетних или лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые являются гражданами представляемого государства, в особенности когда над ними требуется установление опеки или попечительства;

- совершение необходимых действий по представительству или обеспечению представительства соотечественников в судебных или иных учреждениях государства пребывания;
- выполнение поручений следственных или судебных органов представляемого государства.

Допускается также выполнение консулом других функций, возложенных на него представляемым государством, которые противоречат законодательству государства пребывания, или против их выполнения не имеется возражений, или они предусмотрены договорами между обеими сторонами.

Стало общепризнанным (ст. 17 Конвенции 1963 г.), что в отсутствие дипломатического представительства выполнение отдельных дипломатических функций с согласия государства пребывания может быть возложено на консульское учреждение. Международное право допускает также возможность выполнения консулом соответствующих функций от имени и в интересах третьего государства.

Иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их персонала. Для успешного выполнения своих функций консульские учреждения и члены их персонала наделяются консульскими иммунитетами и привилегиями.

Консульские привилегии и иммунитеты предоставляются, как это зафиксировано в преамбуле Конвенции 1963 г., «не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления консульскими учреждениями функций от имени их государств».

История развития консульского института во многом объясняет существующие различия в консульских иммунитетах и привилегиях по сравнению с дипломатическими. Дипломатические представительства действуют и на функциональной, и на представительской основе. А вот за консульскими учреждениями нередко отрицается представительский характер, и считается, что они действуют только на функциональной основе. В то же время наблюдается и некоторая тенденция к должному учету представительских аспектов деятельности консульских учреждений. Тем не менее определяющим в отношении консульских иммунитетов и привилегий во многом еще остается функциональный подход. Из числа иммунитетов и привилегий консульских учреждений наибольшее значение имеет неприкосновенность консульских помещений (ст. 31). В Конвенции 1963 г. содержится положение о предполагаемом согласии глав консульского учреждения на доступ в помещения представителей властей государства пребывания «в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты» (п. 2 ст. 31). Это отличает консульские учреждения от дипломатических представительств, на доступ в которые требуется явно выраженное согласие его главы.

Неприкосновенностью пользуются также архивы и документация консульского учреждения в любое время и независимо от их местонахождения (ст. 33). При этом Конвенция 1963 г. допускает возможность выдвижения со стороны властей государства пребывания требования о вскрытии консульской вализы при наличии подозрений, что в ней содержится что-либо другое, кроме разрешенных к провозу предметов или служебной переписки консульства (п. 3 ст. 35). Иммунитетом от реквизиции, но за определенными исключениями, пользуются как сами консульские помещения, так и предметы их обстановки, средства передвижения и все имущество (п. 4 ст. 31).

К числу привилегий консульского учреждения относятся: налоговые льготы (кроме оплаты конкретных видов услуг); таможенные привилегии, аналогичные дипломатическим; право пользоваться консульским щитом (эмблемой с изображением герба своей страны и наименованием консульства на языке представляемого государства и государства пребывания) и устанавливать флаг своей страны на здании консульства.

Иммунитеты и привилегии членов персонала консульского учреждения носят функциональный характер. Члены персонала не могут быть подвергнуты аресту или предварительному заключению иначе как на основании постановлений компетентных властей в случае совершения тяжких преступлений (ст. 41).

К привилегиям консульских должностных лиц, сотрудников консульств и членов их семей относятся: определенные налоговые льготы (как правило, на основе взаимности); таможенные привилегии (освобождение от таможенного досмотра личного багажа и уплаты таможенных пошлин); освобождение от военной и других личных повинностей; право главы консульского учреждения устанавливать флаг представляемого государства на своей резиденции и на используемых им в официальных целях транспортных средствах и др.

Вопросы режима, применяемого к почетным (нештатным) консулам и возглавляемым ими консульским учреждениям, трактуются в гл. III (ст. 58–68) Конвенции 1963 г. Анализ договорной практики многих государств подтверждает вывод о том, что приближение консульских иммунитетов и привилегий к дипломатическим представляет собой перспективный вариант прогрессивного развития консульского права.

Глава VIII. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью

Со словом «преступность» во все времена связывали покушение на безопасность и благополучие, спокойствие и стабильность человека и общества. Однако с появлением и разрастанием транснациональных и организованных форм уголовной преступности, терроризма, международного терроризма преступность стала угрожать не только общественной безопасности, но и национальной (государственной) безопасности, а также международной безопасности.

Существует два уровня сотрудничества в борьбе с преступностью:

- национальный (внутригосударственный) – как система органов полиции (милиции, уголовной юстиции), опирающаяся на национальное и международное право и обеспечивающая национальный правопорядок и общественную безопасность. В необходимых случаях к ним подключают органы национальной безопасности, если систематически совершаются акты организованной преступности и терроризма.

И те, и другие государственные органы в пределах своей компетенции используют механизмы международного сотрудничества в борьбе с преступностью;

- международный – как органы и системы органов и организаций, созданные для борьбы с общеуголовной преступностью (Интерпол) и для контроля, пресечения и борьбы с организованной преступностью и терроризмом (например, Контртеррористический комитет ООН, Антитеррористический центр СНГ). Свое место в борьбе с преступлениями против мира, военными преступлениями и преступлениями против человечности занимают *ad hoc* органы международной уголовной юстиции и международный уголовный суд.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью – это специфическая деятельность государств и других участников международного общения в сфере предупреждения преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями. Объем, основные направления и формы этого сотрудничества определяются содержанием и особенностями преступности как явления конкретного общества, в значительной степени национальной политикой государства в борьбе с преступностью и терроризмом. Вместе с тем сотрудничество государств в этой сфере тесно связано с определенным историческим уровнем развития международного сотрудничества и (или) противостояния в целом в политической, социально-экономической, гуманитарной, культурной, правовой, военной и других областях.

Общепризнанным центром, организующим и координирующим международные связи, является Организация Объединенных Наций – универсальная межправительственная организация, действующая на основании специального договора – Устава.

Основной задачей ООН согласно ее Уставу является обеспечение и поддержание мира на Земле, однако ООН содействует сотрудничеству государств и в иных направлениях. Одной из сфер такого сотрудничества является обмен опытом в области предупреждения преступности, борьбы с ней и содействия гуманному обращению с правонарушителями. Эта сфера – сравнительно новое направление деятельности органов ООН, начало которому было положено в 1950 г., когда была упразднена Международная уголовная и пенитенциарная комиссия – МУПК (создана в 1872 г.), а ее функции приняла на себя Организация Объединенных Наций. К борьбе с терроризмом ООН активно подключилась с 1972 г.

В настоящее время сложился ряд направлений международного сотрудничества по предупреждению преступности, борьбе с ней и обращению с правонарушителями, существующих на двустороннем, региональном и универсальном уровнях.

Основными такими направлениями являются следующие:

- выдача преступников (экстрадиция) и оказание правовой помощи по уголовным делам;
- научно-информационное (обмен национальным научным и практическим опытом, обсуждение проблем и проведение совместных исследований);
- оказание профессионально-технической помощи государствам в их борьбе с уголовной преступностью и терроризмом;
- договорно-правовая координация борьбы с преступлениями, затрагивающими несколько государств (сотрудничество государств по борьбе с отдельными видами преступлений на основе международных соглашений);
- международно-правовое учреждение и деятельность международных институциональных органов и организаций по противодействию преступности и органов и организаций международной уголовной юстиции (*ad hoc* и на постоянной основе).

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью осуществляется в двух основных формах: в рамках международных органов и организаций (межправительственных и неправительственных) и на основании международных соглашений.

К основным источникам (формам), составляющим правовую основу сотрудничества государств в рассматриваемой сфере, относятся:

- многосторонние международные соглашения, такие как Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 г., Конвенция против транснациональной организованной преступности 2000 г., другие конвенции о борьбе с отдельными видами преступлений (незаконный оборот наркотиков, терроризм, незаконная торговля оружием и т.п.);
- региональные международные соглашения, такие как Европейская конвенция о пресечении терроризма 1977 г.;

- договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции, например соглашения, подписанные европейскими государствами;

- двусторонние соглашения, такие как Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1999 г.;

- соглашения – учредительные документы международных органов и организаций, занимающихся вопросами борьбы с преступностью: Устав Международной организации уголовной полиции 1956 г.; Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. и др.;

- межведомственные соглашения, например договоры МВД России с соответствующими ведомствами других государств о сотрудничестве;

- национальное законодательство, прежде всего уголовные и уголовно-процессуальные кодексы и иные уголовные законы.

Как представляется, в связи со спецификой таких преступлений и преступных явлений, как **терроризм** и **международный терроризм**, и в связи с особенностями организационно-правовых способов борьбы с ними настала пора решать вопрос о создании межсистемной (национальное право и международное право) отрасли права – «Антитеррористическое право».

Проблемы международного сотрудничества в борьбе с уголовной преступностью как социальные и гуманитарные вопросы рассматриваются Экономическим и Социальным Советом ООН. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН один раз в год, главным образом в Третьем комитете (по социальным и гуманитарным вопросам), рассматривает доклады Генерального секретаря ООН по наиболее важным проблемам международного сотрудничества по предупреждению преступности, борьбе с ней и обращению с правонарушителями. В последние годы число рассматриваемых Генеральной Ассамблеей вопросов, касающихся борьбы с преступностью, значительно увеличилось.

Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию является специализированной конференцией ООН, созываемой один раз в пять лет. Конгресс – это форум по обмену практическими установками и стимулированию национального и международного противодействия преступности.

Правовую основу деятельности Конгресса составляют Резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также соответствующие решения самого Конгресса. Работа Конгресса организуется в соответствии с правилами процедуры, которые одобряются ЭКОСОС.

Предшественница Интерпола – Международная комиссия уголовной полиции (МКУП) была создана в 1923 г. и прекратила свое существование в 1938 г. Международная организация уголовной полиции – **Интер-**

пол создана в 1946 г., а в 1956 г. был принят ныне действующий Устав. В соответствии с Уставом Интерпол должен:

- обеспечивать и развивать широкое взаимное сотрудничество всех органов уголовной полиции в пределах существующего законодательства стран и в духе Всеобщей декларации прав человека;
- создавать и развивать учреждения, которые могут успешно способствовать предупреждению и борьбе с общеуголовной преступностью.

При этом Организации запрещается любое вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера. Иными словами, она обязуется содействовать только предупреждению преступности и борьбе с ней, не вторгаясь в политические и иные дела.

Интерпол действует через Генеральную Ассамблею, Исполнительный комитет, Генеральный секретариат, Национальные центральные бюро, Советников.

Генеральная Ассамблея является высшим органом Организации и состоит из делегатов, назначаемых членами Организации. Функции Генеральной Ассамблеи: выполнение обязанностей, предусмотренных Уставом; определение принципов деятельности и выработка общих мер, которые должны способствовать выполнению целей Организации; рассмотрение и утверждение общего плана работы, предлагаемого Генеральным секретарем на следующий год; принятие решений и дача рекомендаций членам Организации по вопросам, входящим в ее компетенцию; определение финансовой политики Организации; рассмотрение и одобрение соглашений с другими организациями.

Генеральная Ассамблея собирается на свои сессии ежегодно. Решения принимаются простым большинством голосов, за исключением тех, для принятия которых по Уставу требуется большинство в две трети голосов (избрание президента Интерпола, изменения в Уставе и др.).

Исполнительный комитет в целом осуществляет контроль за исполнением решений Генеральной Ассамблеи; готовит повестку дня сессий Генеральной Ассамблеи; представляет Генеральной Ассамблее планы работы и предложения, которые он считает целесообразными; осуществляет контроль за деятельностью Генерального секретаря; кроме того, он пользуется всеми полномочиями, которые делегирует ему Ассамблея.

Постоянно действующими службами Интерпола являются Генеральный секретариат и Генеральный секретарь. Особое место в системе органов Интерпола занимают Национальные центральные бюро государств-членов Организации. Структурно, как правило, НЦБ входят в ведомство, на которое ложится главная ответственность в стране за борьбу с преступностью.

Российское НЦБ Интерпола является главным управлением Центрального аппарата МВД России.

Основными задачами НЦБ являются:

- международный обмен информацией об уголовных деяниях и международных преступниках; исполнение запросов иностранных государств и международных организаций по борьбе с уголовной преступностью;

- наблюдение за реализацией международных договоров, касающихся борьбы с преступностью.

По актуальным практическим и научным вопросам Организация может консультироваться с Советниками, которые назначаются Исполнительным комитетом сроком на три года и исполняют исключительно консультативные функции. Советники избираются из лиц, пользующихся международной известностью в интересующей Организацию области деятельности. Советник может быть отстранен от должности по решению Генеральной Ассамблеи.

В настоящее время в Международную организацию уголовной полиции входит 182 государства.

СССР, а ныне Российская Федерация является членом Интерпола с 1990 г.

Международное уголовное правосудие (юстиция) – особый вид правоприменительной деятельности, осуществляемый специальными судебными органами, создаваемыми субъектами международного права. Указанная деятельность включает в себя регламентированные нормами международного права мероприятия по возбуждению, расследованию, рассмотрению и разрешению уголовных дел в отношении физических лиц, ответственных за совершение противоправных деяний.

Комиссия международного права ООН определила, что в современном праве под термином «международный уголовный суд» понимается «компетентный, беспристрастный и независимый суд или трибунал, созданный по закону в соответствии с правом обвиняемого быть судимым таким судебным органом, который признается в Международном пакте о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 14). Кроме того, этот термин необходимо понимать как означающий суд, учрежденный при поддержке международного сообщества. Данное положение не предписывает метод учреждения подобного суда». Очевидно, что данному широкому определению соответствуют как международные трибуналы в строгом смысле данного значения, так и гибридные (смешанные) суды.

К числу учреждений международного уголовного правосудия, внесших существенный практический вклад в дело борьбы с международной преступностью, относят международные и смешанные (именуемые также «гибридные, национально-международные, интернационализированные») суды и трибуналы. К первой группе относят созданные вскоре после Второй мировой войны Нюрнбергский и Токийский военные трибуналы, а в новейший период – Международные трибуналы по бывшей Югославии (МТЮ) и по Руанде (МТР).

К числу смешанных судов относят Специальный суд по Сьерра-Леоне, Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи для рассмотрения преступлений, совершенных в период существования Демократической Кампучии, смешанные суды в Автономном крае Косово, Специальный трибунал по Ливану и Коллегии с исключительной юрисдикцией по серьезным уголовным преступлениям в Восточном Тиморе.

Названные судебные учреждения различаются в зависимости от способа учреждения.

Так, Нюрнбергский и Токийский военные трибуналы имеют договорно-правовую природу, поскольку были созданы державами антигитлеровской коалиции на основании соответствующего соглашения между ними.

Международные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде учреждены в соответствии с решением Совета Безопасности ООН, принятым на основании главы VII Устава ООН, регламентирующей действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии.

Что касается так называемых смешанных (гибридных) судов, то они были созданы на основании соглашений между ООН и правительствами тех стран, на территории которых были совершены преступления и в отношении которых данные судебные органы наделялись юрисдикцией.

Особенностью смешанных (гибридных) судов на территории Косово и в Дили, столице Восточного Тимора, является то, что они учреждены Миссиями по поддержанию мира, которым предоставлен административный мандат ООН. Согласно этому мандату они реализуют полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей по месту проведения миротворческих операций.

Глава IX. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов

Статья 2 Устава ООН предусматривает, что все государства «воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения... против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства». Устав ООН даже упоминает такие понятия, как война и агрессия.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом организации Объединенных наций, 1970 г. подтвердила, что государства должны широко толковать запрещение применения силы в международном праве.

Международное право должно эффективно поставить вне закона возможность государств сохранять военный потенциал, который, в свою очередь, может быть использован для ведения агрессивной войны.

Зарубежная и отечественная юридическая наука до сего времени не выработала единого понятия, определяющего ту отрасль права, нормы которой регулируют ведение вооруженной борьбы: среди ученых нет единства относительно содержания этой отрасли права, наиболее распространенными терминами являются «право войны», «международное военное право», «законы и обычаи войны», «законы войны», «право вооруженных конфликтов». В последние годы наиболее употребляемым становится понятие «международное гуманитарное право».

В документах ООН употребляется понятие «право вооруженных конфликтов» и «международное гуманитарное право, применяемое в период вооруженных конфликтов».

Традиционно до конца XIX века основную роль в регламентации права вооруженных конфликтов играли международные обычаи. Однако в настоящее время основной массив норм права вооруженных конфликтов составляют нормы международных договоров.

К числу наиболее важных источников права вооруженных конфликтов следует отнести Петербургскую декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г., Гаагские конвенции 1899 и 1907 гг. о законах и обычаях сухопутной войны, о бомбардировании морскими силами во время войны, о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны, о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны и некоторые другие. Всего в Гааге было принято 13 конвенций и Декларация о запрещении метания снарядов и взрывчатых веществ с воздушных шаров.

Недостатком большинства из принятых на этих конференциях документов явилось то, что они содержали **clausula si omnes** (оговорку всеобщности), согласно которой положения Конвенции были обязательны

«лишь для договаривающихся держав и только в том случае», если воюющие в ней участвуют (ст. 2 IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.).

В связи с этим, если в войну вступало государство, не являвшееся участником Конвенции, она переставала действовать даже в отношении между ее участниками. Последующая нормотворческая практика государств пошла по пути отказа от этой оговорки.

Важнейшими источниками права вооруженных конфликтов являются четыре Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. (об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; об обращении с военнопленными; о защите гражданского населения во время войны). Они распространили действие правил ведения войны на «вооруженные конфликты, не носящие международного характера», подтвердили за партизанами правовой статус комбатантов, запретили не обусловленное военной необходимостью уничтожение имущества, принадлежащего частным лицам, государственным и общественным организациям. Был сделан важный шаг в направлении установления правового режима гражданского населения в районах вооруженных конфликтов.

Однако уже вскоре после принятия Женевских конвенций 1949 г. оказалось, что их нормы не всегда способны адекватно учитывать специфику вооруженных конфликтов в эпоху научно-технической революции. Стало очевидно, что они применимы скорее к последствиям военных действий, нежели к их непосредственному ведению. Указанный пробел в определенной мере восполнили принятые в 1977 г. два Дополнительные протокола к Женевским конвенциям 1949 г., касающиеся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Дополнительный протокол I) и вооруженных конфликтов немеждународного характера (Дополнительный протокол II).

Принятие протоколов имело целью устранить не соответствующий современным условиям разрыв между предписаниями норм, гарантирующих защиту жертв войны, и норм, касающихся средств и методов ведения войны. Так, Дополнительный протокол I значительно расширяет сферу применения правил ведения войны. Если действие Женевских конвенций распространяется на случаи «необъявленной войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими государствами», то положения Дополнительного протокола I распространяются и на войны, «в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение». Статья 48 Дополнительного протокола I устанавливает: «Для обеспечения уважения и защиты гражданского населения и гражданских объектов стороны, находящиеся в

конфликте, должны всегда проводить различие между гражданским населением и комбатантами, а также между гражданскими объектами и военными объектами и соответственно направлять свои действия только против военных объектов».

Сфера применения Дополнительного протокола II была сужена по сравнению со сферой применения ст. 3, общей для четырех Женевских конвенций 1949 г. Если общая ст. 3 применима ко всем «вооруженным конфликтам, не носящим международный характер», то в ст. 1 Дополнительного протокола II установлено, что он применяется «ко всем вооруженным конфликтам, не подпадающим под действие статьи 1 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокола I), и происходящим на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол» (ст. 1).

К действующим международным соглашениям о средствах и методах ведения войны также относятся: Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г., Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. и два протокола к ней – 1954 и 1999 гг., Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 г., Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г., Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и пять протоколов к ней (Протокол о необнаруживаемых осколках 1980 г., Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств 1980 г., Протокол о запрещении или ограничении применения зажигательного оружия 1980 г., Протокол об ослепляющем лазерном оружии 1995 г. и Протокол по взрывоопасным пережиткам войны 2003 г.), Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г., Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г., Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокол III), а также Конвенция по кассетным боеприпасам 2008 г.

Кроме того, в современном международном праве имеется ряд документов, относящихся к сфере уголовной ответственности отдельных лиц за серьезные нарушения норм права вооруженных конфликтов. К ним относятся: уставы международных трибуналов (Нюрнберг и Токио) 1945 г.; статуты международных трибуналов по бывшей Югославии и по Руанде, а также Статут Международного уголовного суда; Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.; резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о выдаче и наказании военных преступников (Резолюция 3 (I) от 13 февраля 1946 г.) и о принципах международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях против человечества (Резолюция 3047 (XXVIII) от 3 декабря 1973 г.) и др.

Эти международные документы и другие составляют источники права вооруженных конфликтов.

Международное сотрудничество в сфере вооруженных конфликтов развивается в настоящее время по следующим основным направлениям:

- предотвращение вооруженных конфликтов;
- правовое положение участвующих и неучаствующих в конфликте государств;
- ограничение средств и методов ведения войны;
- защита прав человека в период вооруженных конфликтов;
- обеспечение ответственности за нарушение норм международного права.

Право вооруженных конфликтов – это совокупность создаваемых путем международных соглашений или обычая, юридических норм, применяемых в войне, международных и немеждународных конфликтах, запрещающих использование определенных средств и методов ведения вооруженной борьбы, обеспечивающих защиту прав индивида в ходе этой борьбы и устанавливающих международно-правовую ответственность физических лиц за их нарушение.

Из такого определения вытекает, что:

- предметом регулирования права вооруженных конфликтов являются общественные отношения между субъектами международного права по поводу использования ими средств нанесения вреда неприятелю, а также по защите личности в период вооруженной борьбы;
- субъектами права вооруженных конфликтов являются суверенные государства, борющиеся за свою независимость народы и нации, а также некоторые международные межправительственные организации;
- источниками права вооруженных конфликтов являются международные соглашения и международные обычаи;
- нормы права вооруженных конфликтов применяются как в международных, так и немеждународных вооруженных конфликтах;

- нарушение норм права вооруженных конфликтов влечет за собой как международно-правовую ответственность воюющих сторон, так и уголовную ответственность отдельных физических лиц.

В юридической литературе последних лет некоторые авторы стараются провести различие между понятиями «война» и «вооруженный конфликт».

Такие попытки являются логическим следствием замены понятия «право войны» понятием «право вооруженных конфликтов». В самых первых международно-правовых актах, закреплявших нормы права вооруженных конфликтов, употреблялся лишь один термин – «война». Так, Гаагские конвенции 1907 г. вполне определенно говорят о применении норм права «в случае войны», Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств содержит термин «война». И в конвенциях, регулирующих ведение морской войны, также употребляется этот термин.

Однако уже Женевские конвенции 1949 г. наряду с термином «война» применяют выражения «международный вооруженный конфликт» (ст. 2) и «немеждународный вооруженный конфликт» (ст. 3). Термин «вооруженный конфликт», начиная с 1950-х годов, стал употребляться гораздо чаще, чем термин «война». Конечно, грань между «вооруженным конфликтом» и «войной» весьма условна, хотя такое деление имеет определенное значение для права, применяемого в период вооруженных конфликтов.

Современное международное право совершенно четко делит войны на справедливые и несправедливые. Оно также содержит норму, согласно которой агрессивная война – это международное преступление.

Международное право считает справедливыми такие войны, которые направлены на защиту государственного суверенитета и территориальной целостности всей страны от внешнего нападения, на освобождение трудящихся от колониального, расистского режима и от иностранного порабощения.

Международный конфликт характеризуется двумя признаками:

- международный,
- вооруженный.

Признак «международный» как отношение между субъектами международного права предполагает наличие специфических прав и обязанностей у его участников, то есть они должны обладать международной правосубъектностью.

В отличие от признака «международный», который связан с правом и дееспособностью участвующих в конфликте сторон, признак «вооруженный» характеризуется применением оружия против другой воюющей стороны. Поэтому конфликт нельзя назвать «вооруженным», если не применяется оружие, хотя и совершаются действия, запрещенные современным

международным правом. Право вооруженных конфликтов ограничено только сферой применения вооруженной силы (и последствиями, связанными с ее применением). Это означает, что вооруженное насилие составляет специфический признак сущности «вооруженного конфликта». Без этого признака понятие «вооруженный конфликт» теряет свою специфику. Угроза силой – это еще не вооруженный конфликт. Однако до сих пор признак «вооруженный» не определен в международных конвенциях.

Согласно положениям Женевских конвенций 1949 г., международными вооруженными конфликтами признаются такие конфликты, когда один субъект международного права применяет вооруженную силу против другого субъекта. Таким образом, сторонами в международном вооруженном конфликте могут являться государства, нации и народности, борющиеся за свою независимость, международные организации, осуществляющие коллективные вооруженные меры по поддержанию мира и международного правопорядка.

Согласно ст. 1 Дополнительного протокола 1, международными являются также вооруженные конфликты, в которых народы ведут борьбу против колониального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение.

Вооруженные конфликты немеждународного характера – это все не подпадающие под действие ст. 1 Дополнительного протокола II вооруженные конфликты, происходящие на территории какого-либо государства «между его вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять положения Протокола II».

III Гагская конвенция об открытии военных действий 1907 года устанавливает, что военные действия между государствами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое может иметь форму либо мотивированного объявления войны, либо ультиматума с условным объявлением войны. Эта норма продолжает действовать и в современных условиях. Вместе с тем следует иметь в виду, что в соответствии с определением агрессии, принятым Генеральной Ассамблеей ООН в 1974 году, факт объявления войны, которая не является актом самообороны согласно ст. 51 Устава ООН, не превращает войну противоправную в войну законную, а представляет собой акт агрессии. Сам факт объявления войны становится международным преступлением. Однако соблюдение норм права вооруженных конфликтов обязательно независимо от того, объявлена война или нет.

Объявление войны (или состояние войны) входит в компетенцию высших органов государственной власти каждой страны. Объявление войны, даже если оно не сопровождается боевыми действиями, влечет за со-

бой начало юридического состояния войны. Вместе с тем фактическое начало военных действий между государствами не обязательно ведет к наступлению состояния войны.

Начало войны означает конец мирных отношений между воюющими государствами, что влечет за собой разрыв дипломатических и, как правило, консульских отношений. Персонал дипломатического и консульского представительств вправе покинуть территорию неприятельского государства. При этом государство пребывания, согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, обязано оказать содействие, необходимое для возможно скорейшего выезда пользующихся привилегиями и иммунитетами лиц, и предоставить в случае необходимости в их распоряжение средства передвижения. Представление интересов одного воюющего государства и его граждан в другом поручается третьему, обычно нейтральному, государству, которое поддерживает дипломатические отношения с обоими воюющими государствами. Так, во время второй мировой войны германские интересы в СССР представляла Швеция; она же представляла интересы СССР в Германии. Через нейтральное государство, как правило, поддерживается связь между воюющими сторонами.

Начало войны влияет на действие международных договоров, связывающих воюющие государства. Политические, экономические и иные договоры, рассчитанные на мирное время, прекращают свое действие. С началом военных действий происходит фактическое осуществление предписаний правил ведения войны.

В отношении граждан неприятельской стороны, находящихся на территории государства, применяются разного рода ограничения. Эти лица могут быть принуждены к проживанию на период войны в определенном районе либо интернированы.

Имущество, принадлежащее непосредственно неприятельскому государству, конфискуется (за исключением имущества дипломатического и консульского представительств). Имущество граждан неприятельского государства в принципе считается неприкосновенным. Судам дается определенный срок, чтобы они покинули порты и воды неприятельского государства (этот срок называется «индульт»), по истечении которого суда подлежат конфискации.

Военные действия разворачиваются в определенных пространственных пределах, именуемых театром войны, под которым понимается вся территория воюющих государств (сухопутная, морская и воздушная), на которой они потенциально могут вести военные операции. Театр военных действий – это территория, на которой вооруженные силы воюющих фактически ведут военные действия. Территория (сухопутная, морская, воздушная) нейтральных и других невоюющих государств не должна использоваться в качестве театра военных действий. В соответствии с международными договорами в театр военных действий не могут быть превращены:

а) некоторые международные проливы (например, Магелланов пролив по Договору 1981 г. между Аргентиной и Чили);

б) международные каналы (например, Суэцкий канал согласно Константинопольской конвенции 1888 г.);

в) отдельные острова и архипелаги (например, Аландские острова в соответствии с Мирным договором между победителями во второй мировой войне и Финляндией 1947 г., архипелаг Шпицбергена в соответствии с Парижским договором о Шпицбергене 1920 г);

г) отдельные континенты (например, Антарктика в соответствии с Договором 1959 г.).

Согласно Договору по космосу 1967 года, в театр военных действий нельзя включать Луну и другие небесные тела. Из театра военных действий может быть исключена часть государственной территории воюющей стороны в целях образования специальных зон, предусмотренных нормами права вооруженных конфликтов (например, санитарные зоны и местности). Что касается безъядерных зон, то они в целом не исключаются из сферы вооруженного конфликта, однако не могут быть театром ядерной войны.

Под нейтралитетом во время войны понимается правовое положение государства, при котором оно не участвует в войне и не оказывает непосредственной помощи воюющим. Права и обязанности нейтральных государств во время войны, воюющих сторон в отношении нейтральных государств, а также физических лиц как нейтральных, так и воюющих государств регламентируются V Гаагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны 1907 года, в соответствии с которой территория нейтрального государства является неприкосновенной и не может быть превращена в театр военных действий. Воюющим государствам запрещается проводить через территорию нейтрального государства войска и военные транспорты. Нейтральное государство не должно разрешать воюющим создавать, устанавливать или размещать на своей территории радиостанции и другие средства связи и технические приспособления. Однако оно может разрешать воюющим (на равных началах) пользоваться своими средствами связи.

Нейтральное государство не должно снабжать воюющих оружием, военными и другими материалами. Вместе с тем оно не обязано препятствовать вывозу (или транзиту) из мест боевых действий за счет того или другого из воюющих оружия, боеприпасов на условиях взаимности и одинакового отношения к воюющим.

Нейтральное государство вправе отражать покушения на его нейтралитет с помощью своих вооруженных сил.

Если войска одной из воюющих сторон окажутся на территории нейтрального государства, оно обязано интернировать их и разместить вдали от театра военных действий. Расходы по содержанию интерниро-

ванных возмещаются после окончания войны в соответствии с соглашением между заинтересованными сторонами.

Нейтральное государство вправе разрешить перевозку по своей территории раненых и больных воюющих сторон при условии отсутствия в транспортных средствах оружия и боеприпасов.

Нейтральное государство обязано не допускать открытия вербовочных пунктов и формирования на своей территории военных отрядов для воюющих. Вместе с тем нейтральное государство не несет ответственности, если его граждане в одиночку переходят границу и вступают в армию воюющих.

Нейтралитет в морской войне регулируется XIII Гаагской конвенцией о правах и обязанностях нейтральных держав в случае морской войны 1907 года, согласно которой в территориальных водах нейтрального государства запрещаются любые военные действия со стороны воюющих. Нейтральное государство обязано не допускать снаряжения или вооружения одной из сторон любого судна, а также его выхода из территориальных вод, если есть основания полагать, что оно примет участие в боевых действиях на стороне одного из воюющих. Что касается допуска и пребывания военных судов в территориальных водах нейтрального государства, то последнее решает эти вопросы на основе одинакового отношения ко всем воюющим. Оно устанавливает разумный срок их пребывания, по истечении которого может потребовать, чтобы они покинули территориальные воды. Находясь в территориальных водах нейтрального государства, военные суда могут пополнять свои запасы по лимитам мирного времени, брать столько топлива, сколько необходимо для достижения ближайшего порта своей страны.

Специальных международных соглашений, определяющих правовой режим нейтралитета в условиях воздушной войны, не существует. На воздушную войну распространяются общие правила нейтралитета, изложенные в действующих конвенциях. В обобщенном виде их содержание можно сформулировать следующим образом.

Воздушное пространство над территорией нейтрального государства неприкосновенно. Запрещаются пролет через него летательных аппаратов воюющих сторон, преследование противника или вступление с ним в бой. Приземлившиеся военные самолеты задерживаются, а экипаж интернируется до конца войны. Воюющим сторонам запрещается транспортировать через воздушное пространство нейтрального государства войска и военное имущество. Однако допускается транспортировка на самолетах больных и раненых воюющих сторон.

Окончание военных действий и состояния войны — это акты, отличающиеся один от другого как по способам их юридического оформления, так и по тем правовым последствиям, которые они порождают для воюющих сторон. Наиболее распространенными формами прекращения воен-

ных действий являются перемирие и капитуляция. Перемирие представляет собой временное прекращение военных действий, осуществляемое на основе взаимного соглашения между участниками вооруженного конфликта. Различают два вида перемирия: местное и общее.

Местное перемирие преследует цель приостановить военные действия между отдельными частями и подразделениями на ограниченном участке театра военных действий. Как правило, оно направлено на решение частных задач: подбор раненых и больных, погребение мертвых, эвакуация из осажденных районов лиц из числа гражданского населения, посылка парламентариев и т.д.

Общее перемирие существенно отличается от местного. Во-первых, в случае общего перемирия военные действия приостанавливаются на всем театре военных действий. Во-вторых, общее перемирие при определенных обстоятельствах (например, если стороны в конфликте формально не заявили о наличии состояния войны между ними) способно не только приостановить военные действия, но и привести к их прекращению. В этом случае общее перемирие как акт не только военный, но имеющий и политическое значение оформляется воюющими сторонами в договорно-правовом порядке со всеми вытекающими из этого международно-правовыми последствиями. В качестве примеров можно назвать Соглашение о военном перемирии в Корее от 27 июля 1953 г., Соглашение о прекращении огня в Алжире от 18 марта 1962 г., Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме от 27 января 1973 г. Все эти соглашения содержали два общих для них положения: прекращение военных действий и взаимное возвращение всех военнопленных в установленные сроки.

Специфической формой приостановления военных действий является выполнение участвующими в конфликте государствами решения Совета Безопасности, принятого на основании ст. 40 Устава ООН, о «временных мерах», которые могут включать, в частности, прекращение огня, отвод войск на заранее занятые позиции, освобождение определенной территории и т.д.

Согласно IV Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 года, всякое существенное нарушение перемирия одной из сторон дает право другой отказаться от него и, даже, в крайнем случае, немедленно возобновить военные действия (ст. 40). Однако нарушение условий перемирия отдельными лицами, действующими по собственному почину, дает только право требовать наказания виновных и вознаграждения за понесенные потери, если таковые случились (ст. 41).

Капитуляция – это прекращение сопротивления вооруженных сил или их части. Как правило, при капитуляции все вооружение, военное имущество, военные корабли, самолеты переходят к противнику. Сдающиеся войска подвергаются военному плену. Капитуляция отличается от перемирия тем, что капитулирующая сторона лишается даже формального

равенства с победителем. Разновидностью капитуляции является безоговорочная капитуляция. Так, после разгрома фашистской Германии 8 мая 1945 г. в Берлине был подписан Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил. После победы над империалистической Японией 2 сентября 1945 г. в Токийской бухте был подписан Акт о капитуляции Японии. Акты предусматривали безоговорочную капитуляцию всех германских и японских вооруженных сил, их полное разоружение и сдачу в плен командованию союзных армий.

Согласно обычной норме международного права, нарушение условий капитуляции составляет международное правонарушение, если оно совершено по указанию правительства воюющей стороны, или военное преступление, если оно совершено без такого указания. Такое нарушение может повлечь либо адекватные ответные действия, либо наказание виновных как военных преступников.

Основным международно-правовым средством прекращения состояния войны между воюющими сторонами является заключение ими мирного договора. Подобные договоры охватывают широкий круг вопросов, касающихся урегулирования политических, экономических, территориальных и других проблем (обмен военнопленными, ответственность военных преступников, возобновление действия договоров, реституции, репарации, восстановление дипломатических и консульских отношений и т.п.) в связи с прекращением состояния войны и восстановлением мира между воюющими.

Так, окончание первой мировой войны получило свое международно-правовое оформление в виде ряда мирных договоров 1919–1920 годов, которые составили так называемую Версальскую систему мирных договоров. После второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции подписали в 1947 году выработанные на Парижской мирной конференции мирные договоры с Италией, Финляндией, Румынией, Венгрией и Болгарией.

Практике известны и другие способы прекращения состояния войны, например односторонняя декларация, когда восстановление мирных отношений является результатом инициативы одной стороны. Так, Советский Союз в свое время прекратил состояние войны с Германией путем издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г.

Состояние войны может быть прекращено принятием двусторонней декларации. Например, 10 октября 1956 г. СССР и Япония подписали совместную Декларацию о прекращении состояния войны, согласно которой между Советским Союзом и Японией «прекращалось состояние войны» и восстанавливались «мир и добрососедские, дружественные отношения». Обращение к последним двум формам прекращения состояния войны объясняется, в частности, в случае с Германией – ее расколом на два государства, а с Японией – существованием неурегулированного территориального вопроса.

Во время вооруженных конфликтов население, проживающее на территории государства, делится на две группы: относящиеся к вооруженным силам (вооруженные силы, партизаны и т. д.) и неотносящиеся к вооруженным силам (гражданское население). В свою очередь, международное право различает две категории лиц, принадлежащих к вооруженным силам воюющих сторон: сражающиеся (комбатанты) и несражающиеся (некомбатанты).

Комбатанты – это лица, входящие в состав вооруженных сил воюющих сторон, непосредственно ведущие боевые действия против неприятеля с оружием в руках. Попав в плен, комбатанты приобретают статус военнопленных.

Некомбатанты – это лица, входящие в состав вооруженных сил, непосредственно не участвующий в боевых действиях. Это военные корреспонденты, юристы, духовенство, интенданты. Некомбатанты могут иметь личное оружие для самозащиты. В случае участия в боевых действиях они приобретают статус комбатантов.

В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. (ст. 13) к комбатантам относятся:

- личный состав регулярных вооруженных сил;
- ополчение, добровольческие отряды как входящие, так и не входящие в состав регулярных вооруженных сил;
- личный состав движений сопротивления и партизанских формирований;
- лица, оказывающие помощь вооруженным силам, но участия в боевых действиях не принимающие;
- члены экипажей торговых судов и гражданских самолетов, оказывающие помощь сражающимся;
- население, которое при приближении противника взялось за оружие, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

Разведчики – лица, входящие в состав вооруженных сил воюющих сторон, носящие военную форму и проникающие в расположение неприятеля в целях сбора сведений о нем для своего командования. Захваченных в плен разведчиков следует отличать от лазутчиков (шпионов) – лиц, которые, действуя тайным образом под ложным предлогом, собирают сведения в районе военных действий. На этих лиц режим военного плена не распространяется.

Иностранные военные советники и инструкторы – это лица, входящие в вооруженные силы другого государства, которые в соответствии с международными соглашениями находятся в другом государстве для оказания помощи в освоении боевой техники и обучении личного состава вооруженных сил. Советники и инструкторы не участвуют в военных действиях. Советники обучают ведению боевых действий. Инструкторы помо-

гают в освоении боевой техники. Однако если эти лица принимают участие в боевых действиях, они приравниваются к комбатантам.

Не являются комбатантами наемники. Согласно ст. 47 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г., наемник – это лицо, которое специально завербовано на месте военных действий или за границей, для того, чтобы сражаться в вооруженном конфликте:

- фактически принимает участие в военных действиях, руководствуясь, главным образом, желанием получить личную выгоду. При этом, материальное вознаграждение должно существенно превышать вознаграждение, выплачиваемое комбатанту там того же ранга и функций, входящим в состав вооруженных сил данной стороны. Форма вознаграждения может быть различной (регулярные или разовые выплаты, например, за каждого убитого);

- не является гражданином стороны, находящейся в конфликте, ни лицом, постоянно проживающим на территории, контролируемой стороной, находящейся в конфликте;

- не входит в личный состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте;

- не послано государством, не являющимся воюющей стороной, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав вооруженных сил.

Особый статус имеют парламентарии. Парламентарием назначается лицо, уполномоченное военным командованием на ведение переговоров с военным командованием неприятеля. Отличительным знаком парламентария является белый флаг. Парламентарии должны быть обеспечены безопасностью возвращения в расположение своих войск, независимо от результата переговоров.

Средства и методы ведения войны

С точки зрения международного права, все средства и методы ведения войны делятся

- на дозволенные (правомерные),
- на недозволенные (неправомерные, незаконные).

Еще IV Гагская конвенция 1907 г. установила норму, согласно которой «воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда противнику». Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. подтвердил и развил эту норму, подчеркнув, что «в случае любого вооруженного конфликта право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы и средства ведения войны не является неограниченным» (ст. 35).

Под средствами ведения войны понимаются оружие и иные средства, применяемые вооруженными силами в войне для нанесения вреда и поражения противника.

Методы ведения войны – это способы применения средств войны.

Международное право запрещает следующие средства ведения войны:

- взрывчатые и зажигательные пули (Петербургская декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г.);
- пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле (Гаагская декларация о воспрещении употреблять пули, легко разворачивающиеся или сплюсывающиеся в человеческом теле, 1899 г.);
- яды и отравленное оружие (IV Гаагская конвенция 1907 г.);
- удушливые, ядовитые и другие газы, жидкости и процессы (Женевский протокол о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.);
- биологическое оружие (Конвенция о запрещении разработки, производства и накоплении запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении 1972 г. и Женевский протокол 1925 г.);
- средства воздействия на природную среду, которые имеют широкие долгосрочные последствия в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда другому государству (Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г.);
- любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле с помощью рентгеновских лучей (Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г. с тремя Протоколами к ней:
 - Протоколом I «О необнаруженных осколках»;
 - Протоколом II «О запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств»;
 - Протоколом III «О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия»).

Использование авиации признается международным правом допустимым, однако ее нельзя использовать против невоенных объектов, против мирного населения. Применение подводных лодок признано международным правом допустимыми.

Международное право запрещает:

- предательски убивать или ранить мирное население или неприятеля;
- убивать или ранить сдавшегося или сложившегося оружие неприятеля;
- объявлять обороняющемуся, что в случае сопротивления пощады никому не будет;
- незаконно пользоваться парламентским флагом или флагом не участвующего в войне государства, флагом или знаком Красного Креста т.п.;

- принуждать граждан неприятельской стороны участвовать в военных действиях против своего государства;

- геноцид во время войны и некоторые другие действия.

Стороны в конфликте и лица из состава их вооруженных сил ограничены в своем праве выбора методов и средств ведения войны.

Запрещается использовать такое оружие и такие методы ведения военных действий, которые по своему характеру способны причинить излишние повреждения и чрезмерные страдания.

IV Гагская конвенция 1907 г. запрещает такие вероломные методы:

- предательски убивать или ранить лиц, принадлежащих к населению или войскам неприятеля;

- убивать или ранить сдавшихся;

- объявлять, что никому не будет пощады; незаконно пользоваться парламентерским или национальным флагом, флагом Красного Креста, военными знаками и форменной одеждой неприятеля.

Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям, давая общее определение вероломства как обмана доверия относительно международно-правовой защиты, причисляет к нему симулирование намерения вести переговоры о перемирии, выхода из строя вследствие ранений или болезни, симулирование капитуляции.

К недозволенным методам ведения войны относятся:

- бомбардировка каким бы то ни было способом незащищенных городов, селений, жилищ или строений,

- уничтожение или разрушение памятников культуры, храмов, госпиталей,

- запрещение отдавать на разграбление города или местности (даже взятые приступом).

Международное право запрещает варварские методы ведения войны:

- жестокое обращение с мирным населением,

- взятие и убийство заложников,

- применение пыток, истязаний и т.п.

Дополнительный протокол I 1977 г. запрещает отдавать приказ не оставлять никого в живых, угрожать этим противнику или вести военные действия на такой основе (ст. 40). Запрещается использовать голод среди гражданского населения в качестве метода ведения войны (ст. 54).

Определенной спецификой обладает война на море. В войне на море комбатантами являются не только личный состав военно-морских сил, но и все военные корабли, а также невоенные суда, официально обращенные в соответствии с VII Гагской конвенцией 1907 г. и летательные аппараты, входящие в состав морской авиации.

На подводные лодки распространяются общие правила ведения войны и нормы, касающиеся надводных военных кораблей.

Применение морского минного оружия VII Гагская конвенция 1907 г. разрешает при соблюдении следующих правил. Запрещается ставить мины:

- незакрепленные на якорях;
- якорные, которые остаются опасными и после отрыва их от минрепа;
- у берегов противника с единственной целью помешать торговому судоходству.

Право вооруженных конфликтов проводит различие между разными категориями лиц, которые, попав в руки противника, могут нуждаться в защите. К первой относятся комбатанты, взятые в плен. Во время международного вооруженного конфликта они становятся военнопленными.

С военнопленными надлежит обращаться в соответствии с конкретными положениями Третьей Женевской конвенции, и они должны быть репатриированы «тотчас же по прекращении активных военных действий» (ст. 118 Третьей Женевской конвенции). Правила, касающиеся международного вооруженного конфликта, не предусматривают подобного статуса для захваченных бойцов. Однако они тоже имеют право на гуманное обращение, как и все задержанные лица.

Режим военного плена регламентирован III Женевской конвенцией 1949 г. Согласно Конвенции, военнопленными считаются попавшие во власть неприятеля следующие лица:

- личный состав вооруженных сил, ополчения и добровольческих отрядов, входящих в состав вооруженных сил;
- личный состав партизанских отрядов;
- личный состав вооруженных сил, подчиняющихся правительству, непризнанному держащей в плену державой;
- военные корреспонденты, поставщики, другие лица, следующие за вооруженными силами;
- члены экипажа торгового флота и гражданской авиации;
- население неоккупированной территории, взявшееся за оружие, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

Держащая в плену держава несет ответственность за обращение с военнопленными. Военнопленные не могут быть подвергнуты физическому калечению, научным и медицинским опытам. К ним не могут применяться репрессалии.

Военнопленные должны быть защищены от насилия и запугивания, им обеспечивается уважение к личности и чести. Захватившая в плен держава может подвергнуть военнопленных интернированию. Им может быть также запрещено выходить за установленную черту лагеря. Военнопленные обеспечиваются помещением, питанием, одеждой, медицинской помощью. К ним должен допускаться медицинский и духовный персонал. В плену сохраняется ношение знаков различия.

Военнопленным должна обеспечиваться возможность работать, при нуждать к труду запрещается. Запрещено использовать военнопленных на

опасных (например удаление мин) или унижительных работах. В процессе работы должны соблюдаться требования техники безопасности. Военнопленным должно быть разрешено сношение с внешним миром. Им обеспечивается также право подачи жалобы властям держащей их в плену державы.

Военнопленные обязаны подчиняться законам держащей в плену державы. Держава имеет право применять судебные и дисциплинарные взыскания за проступки. Воспрещаются коллективные наказания. По окончании военных действий военнопленные освобождаются и репатрируются (возвращаются на родину).

Военная оккупация – это временный захват территории (части территории) одного государства вооруженными силами другого государства и установление военной администрации на захваченной территории. Военная оккупация какой-либо территории не означает ее переход под суверенитет захватившего государства.

В соответствии с положениями IV Гаагской конвенции 1907 г., IV Женевской конвенции 1949 г., Дополнительного Протокола I, оккупирующее государство обязано принять все меры к обеспечению порядка на захваченной территории. Население оккупированной территории должно подчиняться распоряжениям властей, однако его нельзя принуждать к принесению присяги на верность оккупирующему государству, участию в военных действиях, направленных против их стран, давать сведения об ее армии. Должны уважать честь, жизнь гражданских лиц; их собственность, религиозные убеждения, семью. Оккупирующая держава должна снабжать гражданское население необходимой одеждой, продовольствием и санитарными материалами.

В отношении гражданских лиц запрещается:

- совершать любые акты насилия, запугивания или оскорбления;
- применять меры принуждения, физического или морального порядка, в частности, с целью получения сведений;
- применять пытки, телесные наказания, медицинские опыты и т.п.;
- применять коллективные меры наказания;
- захватывать заложников;
- депортировать гражданское население с оккупированной территории.

Иностранцам, оказавшимся на оккупированной территории, обеспечивается право ее покинуть в возможно короткое время.

Защита гражданских объектов и культурных ценностей во время вооруженных конфликтов.

В период вооруженного конфликта на территории воюющих сторон различают гражданские и военные объекты.

Согласно положениям Дополнительного протокола I «военные объекты» – это те объекты, которые в силу своего расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и раз-

рушение, захват или нейтрализация которых при существующих обстоятельствах дает военное преимущество.

Объекты, не являющиеся военными, считаются гражданскими. Они не должны быть объектами военного нападения. К ним относятся:

- жилища, сооружения, средства транспорта, используемые гражданским населением;
- места, используемые исключительно гражданским населением (убежища, больницы);
- источники водоснабжения, плотины, дамбы, АЭС.

Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. предусматривает дополнительные меры по защите культурных ценностей.

Конвенция содержит определение той группы гражданских объектов, которая на основании сформулированных там норм права подлежит защите во время вооруженных конфликтов. Речь идет, как это следует из ст. 1 Конвенции, «об имеющих большое значение для культурного наследия каждого народа» памятниками архитектуры, религиозных или светских, археологических расположениях, зданиях, предназначенных для сохранения или экспонирования движимых культурных ценностей, таких как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов и т.п., а также так называемые центры сосредоточения культурных ценностей. В качестве этих центров могут выступать часть города и даже целый город, как например, Венеция, Суздаль и др.

Таким образом, защите подлежат, с одной стороны, гражданские объекты, сами по себе являющиеся культурными ценностями, а с другой стороны, объекты, в которых хранятся или экспонируются движимые культурные ценности. Гаагская конвенция 1954 г. предоставляет указанным субъектам два вида защиты: общую и специальную.

Все объекты, рассматриваемые конвенцией, как культурные ценности, подпадающие под действие международно-правовых норм, регламентирующих, общую защиту гражданских объектов. Что касается режима специальной защиты, то ему подлежит ограниченное число объектов, «имеющих очень большое значение» не только для одной страны, но и всего человечества в целом.

Специальная защита предоставляется путем внесения вышеуказанных объектов в Международный реестр культурных ценностей, находящихся под специальной защитой. Сущность специальной защиты, согласно ст. 9 Гаагской конвенции 1954 г., заключается в том, что государства-участники конвенции обязуются с момента внесения культурных ценностей в Международный реестр обеспечить их иммунитет, «воздерживаясь от любого враждебного акта, направленного против, а также воздерживаясь от использования таких ценностей и прилегающих к ним участников в военных целях», кроме случаев, специально оговоренных в конвенции.

В соответствии со ст. 8 Гаагской конвенции 1954 г. под специальную защиту может быть взято ограниченное число укрытий, предназначенных для сохранения движимых культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, центров сосредоточения культурных ценностей, имеющих очень большое значение, при условии, что они:

а) находятся на достаточном расстоянии от крупного индустриального центра или любого важного военного объекта, представляющего собой уязвимый пункт, например, аэродрома, радиостанции, предприятия, работающего на национальную оборону, порта, значительной железнодорожной станции или важной линии коммуникаций;

б) не используется в военных целях.

Таким образом, в отношении культурных ценностей запрещается:

- подвергать их уничтожению или нападению;
- делать культурные объекты объектом репрессалий.

Глава X. Ответственность в международном праве

В зависимости от оснований применения мер международно-правового принуждения следует различать меры **санкционного** и **несанкционного** характера: первые – реакция на нарушение международного права, вторые – реакция на какие-либо обстоятельства, ситуации, действия, не нарушающие международного права, но требующие для предотвращения или устранения вредных последствий применения принуждения. В любом случае меры международно-правового принуждения не должны выходить за пределы, устанавливаемые международными договорами и обычаями.

В зависимости от цели их применения можно, следуя принятой в теории права классификации, выделить меры предупреждения (превентивные меры), меры пресечения, меры защиты (меры восстановления нарушенного правопорядка) и меры ответственности. **Меры предупреждения**, как и **меры защиты**, могут применяться в рамках санкционного и несанкционного международно-правового принуждения (например, при проведении операций ООН по поддержанию международного мира и безопасности с использованием вооруженных сил). Если не установлено, какое государство нарушает международное право, такие операции могут быть отнесены к превентивным несанкционным мерам. **Меры пресечения** имеют цель добиться прекращения длящегося нарушения международного права, а меры защиты – возвращения, насколько это возможно, ситуации, которая существовала до наступления обстоятельств, вызвавших необходимость применения принуждения. Если речь идет о санкционных мерах защиты, то они преследуют также, как правило, цель создать условия для возложения на нарушителя ответственности. Необходимо иметь в виду, что в международном праве одна и та же мера принуждения может быть направлена на достижение нескольких указанных выше целей. Так, самооборона в случае вооруженного нападения одного государства на другое играет одновременно роль меры пресечения и меры защиты (содействия восстановлению нарушенного международного правопорядка).

Меры ответственности тоже могут быть санкционными и несанкционными. Санкционные меры ответственности – своего рода завершение международно-правового принуждения. Вместе с тем в доктрине встречается точка зрения, согласно которой меры ответственности не должны включаться в число мер международно-правового принуждения и представляют собой самостоятельное явление.

Существуют материальные и психологические меры международно-правового принуждения (как и любого правового принуждения). **Материальные меры** связаны с тем или иным физическим действием (прекращение экономических отношений и т.д.). **Психологические меры** либо носят символический характер (предупреждение о том, что все последствия неправомерного поведения субъекта международного права лягут на нару-

шителя), либо содержат угрозу применения правомерных мер принуждения.

Наконец, в зависимости от участников межгосударственного общения, прибегающих к конкретной мере международно-правового принуждения, различают индивидуальные и коллективные меры. Меры, к которым прибегает международная организация, выступающая от собственного имени, следует считать коллективными. Деление мер принуждения на индивидуальные и коллективные относится лишь к международному праву.

Существуют три категории индивидуальных материальных мер международно-правового принуждения: реторсии, репрессалии и вооруженные самозащитные меры. Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции 56/589 от 12 декабря 2001 г. приняла к сведению подготовленный Комиссией международного права проект статей ответственности государств за международно-противоправные деяния и включила его в приложение к данной Резолюции. В нем говорится о контрмерах, которые потерпевшее государство может применить против государства, ответственного за международно-противоправное деяние (т.е. международное правонарушение), и побудить его выполнить свои обязательства, обусловленные международно-правовой ответственностью. Однако контрмеры как таковые не нужно рассматривать как варианты ответственности. Они направлены на реализацию ответственности. В статьях специально не выделены реторсии и репрессалии. Они охватываются понятием контрмер. Однако и в доктрине, и в практике между ними продолжает проводиться различие. В ст. 50 проекта репрессалии упомянуты. В ней предусматриваются контрмеры, которые не могут затрагивать: а) обязательств воздерживаться от угрозы силой или ее применения; б) обязательств по соблюдению основных прав человека; в) обязательств гуманитарного характера, запрещающих репрессалии; г) иных обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права. В ст. 51 указывается на то, что контрмеры должны быть соразмерны причиненному вреду.

Реторсии – ответные ограничительные меры. Они могут использоваться как ответ не только на международное правонарушение, но и на недружественный акт, формально не нарушающий международное право (например, ответное ограничение въезда на свою территорию граждан другого государства). Тогда такое ограничение не будет мерой международно-правового принуждения.

Реторсии, являющиеся ответом на международное правонарушение, не обязательно повторяют буквально то, что сделал правонарушитель (это может быть и разрыв дипломатических отношений).

Репрессалии – меры, принимаемые в ответ на международное правонарушение, представляющие собой действия, которые, если бы они были совершены государством первым, считались бы международными пра-

вонарушениями (например, ответное ограничение возможности иностранного дипломатического представительства реализовать право на беспрепятственную связь со своим государством).

В международном обычном праве уже в течение сравнительно длительного времени существуют определенные ограничения применения репрессалий. Наиболее важным является запрет вооруженных репрессалий, вытекающий из принципа неприменения силы. В Декларации о принципах международного права 1970 г., касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, сказано: «Государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы». Репрессалии не должны также противоречить принципу уважения прав человека.

Недопустимость вооруженных репрессалий не означает недопустимости так называемых военных репрессалий как реакции на нарушение неприятелем права вооруженных конфликтов. Однако и здесь есть ряд ограничений. В Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 г., например, прямо или косвенно запрещены ряд действий, нарушающих права человека, осуществляемых в порядке репрессалий (пытки, истязаний, коллективных наказаний и т.д.).

Прибегать или не прибегать к репрессалиям – решает государство, руководствуясь политическими соображениями. В принципе репрессалии считаются исключительной мерой, которую применяют сравнительно редко.

Вооруженные самозащитные меры имеют целью не столько заставить нарушителя прекратить международное правонарушение, как при применении реторсий или репрессалий, сколько пресечь правонарушение силами жертвы правонарушения. И разумеется, такие меры отличаются от реторсий и репрессалий тем, что предполагают использование вооруженных сил против нарушителя. Эти меры не должны противоречить принципу неприменения силы. Они включают, прежде всего, индивидуальную самооборону согласно ст. 51 Устава ООН как меру индивидуального международно-правового принуждения в ответ на вооруженное нападение. Другие меры, относящиеся к этой категории, не так интенсивны и должны быть соразмерны посягательствам на безопасность государства, его территориальную целостность и неприкосновенность, а также политическую независимость, если меры посягательства имеют менее опасный характер, чем вооруженное нападение. Нередко указанные меры называли мерами самопомощи.

Считалось, что подобного рода меры государства должны применять в пределах своей территории. Исключения возможны при осуществлении преследования по горячим следам в открытом море, а также в случае нападения на военные объекты, расположенные на территории иностранного государства по соглашению с последним, либо на отдельные военные ко-

рабли в открытом море или военные самолеты, находящиеся в воздушном пространстве над открытым морем.

В настоящее время начинает признаваться правомерность проведения в исключительных ситуациях спецопераций против террористов на территории иностранного государства, если его власти не способны или не желают своими силами воспрепятствовать их действиям. Соответствующие операции не должны иметь превентивный, упреждающий или тем более предвосхищающий характер, т.е. применяться в ответ лишь на предполагаемую угрозу совершения террористических актов или вероятность их совершения. Здесь также необходимо придерживаться правила соразмерности. Недопустимо проведение данных операций, если они могут повлечь за собой жертвы среди мирного населения или спровоцировать вооруженный конфликт. Если есть риск нарушения этих условий, то прибегать к таким операциям нельзя; если риск действительно велик, то их проведение следует рассматривать как чрезвычайную меру.

Коллективные материальные меры санкционного международно-правового принуждения можно подразделить на неинституционные и институционные.

Неинституционные меры применяются на основании соглашения между государствами без использования механизма международной организации. Они включают в себя обычно экономические санкции в ответ на нарушение каким-либо государством обязательства *erga omnes* (в отношении всего международного сообщества).

К ним можно отнести также коллективную самооборону (когда государства, не подвергшиеся вооруженному нападению, оказывают вооруженную поддержку жертве нападения). Примером самообороны можно считать операцию «Буря в пустыне», проводимую против Ирака с целью освобождения Кувейта, оккупированного иракскими войсками.

Нельзя считать коллективными неинституционными мерами «санкции», вводимые против политически неугодных режимов.

Институционные меры санкционного принуждения применяются по решению международной (межправительственной) организации. Они могут быть внутриорганизационными и внешними. Под внутриорганизационными мерами следует понимать меры, принимаемые в отношении государства-члена организации, которые ограничивают его деятельность в рамках организации.

К ним относятся, например, временное лишение права голоса, приостановление всех или некоторых прав и привилегий, вытекающих из членства в данной организации, исключение из организации. Принятие таких мер зависит от учредительного акта организации.

Внешние меры могут быть экономическими, политическими, военными. В учредительных актах международных организаций они предусматриваются реже, чем внутриорганизационные меры. Типичными при-

мерами институционных мер являются меры, не связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 41 Устава ООН, и меры, связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 42 Устава ООН.

Механизм международной организации может использоваться и при осуществлении коллективной самообороны в случае вооруженного нападения на члена организации, учредительный акт которой это предусматривает. В такой ситуации коллективная самооборона приобретает характер институционной меры.

Вооруженные силы по решению Совета Безопасности ООН могут применяться как для подавления акта агрессии, так и против государства, угрожающего международному миру и безопасности, в отличие от самообороны, которая независимо от того, является ли она институционной или неинституционной мерой, представляет собой ответ на вооруженное нападение и не должна осуществляться в превентивном порядке, т.е. против государства, создающего угрозу международному миру и безопасности.

Основаниями для применения мер несанкционного международно-правового принуждения могут быть события (стихийные бедствия, эпидемии, выход из-под контроля технических средств и т.п.) и вооруженные конфликты либо угроза их возникновения как международного, так и немеждународного характера, создающие опасность для международного мира (если невозможно установить носителя угрозы или инициатора конфликта).

Меры несанкционного принуждения, как и меры санкционного принуждения, подразделяются на индивидуальные и коллективные. Круг этих мер по сравнению с кругом мер санкционного международно-правового принуждения отличается сравнительной узостью. Внешне они выглядят как международные правонарушения, таковыми не являясь, поскольку они оправдываются форс-мажорными обстоятельствами (особыми чрезвычайными силами), непреодолимой силой или крайней необходимостью.

Представляется очевидным, что необходимо учитывать несколько условий при использовании мер несанкционного принуждения: а) прибегать к ним только при наступлении упомянутых обстоятельств, которые заинтересованное государство, как правило, могло предвидеть; б) исходить из того, что только принятие соответствующих мер дает основания надеяться на предотвращение или прекращение нанесения ущерба, поскольку обычные действия, не имеющие характера принуждения, явно недостаточны; в) исходить из того, что принятие указанных мер не должно затрагивать интересы других государств сверх минимума, который может потребоваться для противодействия угрозе нанесения ущерба или наносимому ущербу. Кроме того, должны соблюдаться и ограничения, вытекающие из принципов неприменения силы и уважения прав человека. Если эти ограничения относятся к репрессалиям (реакции на правонарушения), то тем

более они должны относиться к действиям, не являющимся реакцией на правонарушения.

Один из известных примеров несанкционных мер – временное ограничение свободы сношений дипломатических представительств, введенное в 1944 г. Великобританией с целью воспрепятствовать утечке информации о готовящейся высадке войск союзников во Франции.

Четкого различия между форс-мажорными обстоятельствами, непреодолимой силой и крайней необходимостью ни в теории, ни в практике нет. Нет также единства мнений относительно применяемой для обозначения соответствующей ситуации терминологии.

В статьях об ответственности государств за международные противоправные деяния среди обстоятельств, исключающих противоправность действий государства, называется форс-мажор. Он рассматривается как непреодолимая сила или непредвиденное обстоятельство, не поддающиеся контролю государства, которые сделали в данных обстоятельствах выполнение обязательства материально невозможным (ст. 23). В число таких обстоятельств включаются бедствие (ст. 24) и состояние необходимости (ст. 25). Хотя статьи говорят об обстоятельствах, освобождающих государства от ответственности, они в той или иной степени помогают понять, какие действия могут считаться мерами несанкционного международно-правового принуждения.

Сложившиеся международные обычаи и договорные нормы четко определяют перечень мер **индивидуального международно-правового несанкционного принуждения**. В качестве примера можно привести потерявший прежнюю актуальность институт ангарии (использование одним из воюющих государств транспортного средства нейтрального государства в случае крайней необходимости с обязательством его вернуть и компенсировать причиненный ущерб), осмотр судов нейтральных государств военными кораблями воюющих.

Коллективные неинституционные меры несанкционного принуждения наиболее вероятны в случае стихийных или социальных бедствий. Основываются они чаще всего на договоренностях **ad hoc**, достигаемых в связи с конкретными ситуациями.

Применение **коллективных институционных мер несанкционного принуждения**, как показывает практика, типично для ситуаций, характеризующихся угрозой международному миру и безопасности. Их применение должно соответствовать прежде всего Уставу ООН. Если Совет Безопасности ООН констатирует наличие угрозы международному миру и безопасности, это далеко не всегда означает, что можно установить нарушителя принципа неприменения силы. По решению Совета Безопасности ООН в подобного рода ситуациях могут проводиться операции по поддержанию мира, в том числе с использованием вооруженных сил. Если признано целесообразным использовать вооруженные силы, то такие операции

можно расценивать как коллективные институционные меры несанкционированного принуждения.

В доктрине нет единства мнений по этому вопросу. Ряд авторов (в основном представители западной науки) придерживаются мнения, что указанные операции вообще не следует относить к мерам принуждения. Свою точку зрения они обосновывают главным образом тем, что вооруженные силы при проведении операций по поддержанию мира играют роль сдерживающего фактора и не ведут боевых действий. Другие авторы считают, что сам факт использования вооруженных сил – свидетельство применения меры принуждения, которая имеет превентивный характер и направлена на предотвращение ухудшения конфликтной ситуации. Несанкционной она является потому, что не применяется против какой-либо стороны, от которой исходит угроза. В пользу этого говорит и то обстоятельство, что в Уставе ООН предусматривается возможность осуществления принудительных и превентивных мер или действий (ст. 5, 50). Кроме того, в ст. 42 Устава к принудительным мерам с использованием вооруженных сил отнесена и демонстрация, которая прямо не связана с ведением боевых действий.

Не исключено применение коллективных институционных мер несанкционированного принуждения и в случаях, не имеющих отношения к международному миру и безопасности, если это предусмотрено учредительными актами международных организаций.

Понятие санкционной ответственности в международном праве. Можно различать санкционную (деликтную) международно-правовую ответственность в широком и узком смысле. В первом случае это обязанность субъекта международного права, прежде всего, государства, претерпеть определенные неблагоприятные последствия, предусматриваемые международным правом, за совершенное международное правонарушение, которые представляют собой дополнительное правовое обременение. Во втором случае это претерпевание таких последствий.

Под дополнительными правовыми обременениями следует понимать неблагоприятные последствия для нарушителя, наступающие сверх тех, которые вытекают из мер предупреждения, пресечения или защиты. Они не сводятся к вынужденному в результате применения этих мер к нарушителю выполнению им нарушенного международно-правового обязательства. Дополнительные обременения могут быть как материального, так и морального плана.

В статьях об ответственности государств сказано, что государство, ответственное за международно-противоправное деяние, обязано его прекратить и представить заверения и гарантии его неповторения, если того требуют обстоятельства. Оно также обязано полностью возместить ущерб, нанесенный совершенным правонарушением, причем вред включает любой ущерб, материальный или моральный.

Может возникнуть вопрос: следует ли считать мерой ответственности выплату репараций в качестве возмещения материального вреда, причиненного вооруженным нападением, если репарации не могут полностью возместить ущерб? Общеизвестно, что репарации, которые должна была выплачивать Германия после поражения во Второй мировой войне, не покрывали полностью ущерб, нанесенный Советскому Союзу. Однако их рассматривают как одну из мер ответственности. Объяснить это можно тем, что выплата репараций требует от государства-нарушителя (и его населения) усилий экономического и психологического характера, которые могут считаться дополнительным правовым обременением независимо от того, покрывают ли они полностью причиненный вред. Иногда меры санкционной ответственности сливаются с мерами защиты подобно тому, как нередко сливаются в международном праве меры пресечения и меры защиты, что уже отмечалось.

Это затрудняет четкое выявление в ряде случаев мер ответственности и приводит к тому, что некоторые авторы относят международно-правовые экономические санкции и вообще систему принудительных средств воздействия на волю нарушителя к видам или формам ответственности, смешивая меры ответственности с другими мерами международно-правового принуждения.

Основания санкционной ответственности в международном праве. Основаниями санкционной ответственности в международном праве являются международные правонарушения – нарушения международного права, совершаемые его субъектами. В статьях об ответственности государств международное правонарушение, совершаемое государством (которое встречается чаще международных правонарушений, совершаемых другими субъектами международного права), определяется следующим образом: «Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии: а) присваивается государству по международному праву; б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этого государства».

«Присваиваться» государству, или, иными словами, рассматриваться как его поведение, могут поведение его органов, лиц или образований, осуществляющих элементы государственной власти (причем и в тех случаях, когда они превышают свои полномочия), поведение лица или групп лиц, фактически осуществляющих элементы государственной власти в отсутствие или при несостоятельности официальных властей, а также поведение, которое государство принимает и признает в качестве собственного. Государство не может ссылаться на положения своего внутригосударственного права в качестве оправдания для невыполнения своих международно-правовых обязательств. Как поведение государства может рассматриваться и оказание им в значительных размерах помощи вооруженным бандам, иррегулярным силам, наемникам, которые осуществляют акты

применения вооруженной силы против другого государства. Это вытекает из п. «д» ст. 3 Определения агрессии, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1974 г. За действия частных лиц государство ответственности не несет.

Международные правонарушения подразделяются на ординарные (международные деликты) и нарушения обязательств **erga omnes**. Первые являются нарушениями обязательств в отношении какого-либо одного субъекта международного права, обычно государства или группы его субъектов. Вопрос об ответственности нарушителя в таких ситуациях может ставить лишь тот субъект, который пострадал. При нарушении обязательства **erga omnes** (в отношении всего международного сообщества) вопрос об ответственности нарушителя вправе ставить любое государство.

Среди нарушений обязательств **erga omnes** выделяются международные преступления, тяжкие нарушения международного права, угрожающие всему международному сообществу. Такие преступления могут совершаться только субъектами международного права, прежде всего государствами. Понятие международного преступления возникло после Второй мировой войны под влиянием Нюрнбергского трибунала.

В первоначальном проекте статей об ответственности государств, предварительно одобренном Комиссией международного права ООН по докладу Р. Аго, содержался перечень международных преступлений. К ним были отнесены агрессия, установление и сохранение силой колониального господства, тяжкое и массовое нарушение обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты человеческой личности (рабство, геноцид, апартеид), тяжкое нарушение обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды. В окончательном тексте статей понятие международного преступления отсутствует. В нем говорится лишь в общей форме об ответственности за серьезное нарушение обязательства, вытекающего из императивной нормы международного права.

Нежелание оставлять в тексте статей положения, касающиеся международных преступлений, некоторые представители доктрины, в частности англосаксонской, оправдывают тем, что сам термин «международное преступление» может породить ложное впечатление о возможности привлечения государства к уголовной ответственности. В действительности этот термин – метафора. Он не означает преступления в уголовно-правовом смысле, а подчеркивает особую тяжесть, опасность данной категории международных нарушений. Его иногда смешивают с преступлениями международного характера (преступлениями по международному праву), которые время от времени тоже неточно называют международными преступлениями. Это преступления, влекущие за собой уголовную ответственность физических лиц, действия которых в том или ином масштабе признаны общественно опасными. Они могут быть связаны с международ-

ными преступлениями, если такие лица в силу занимаемого положения использовали государство в качестве орудия совершения международного преступления, или не связаны, если совершены частными лицами (пиратами, например). Факт отсутствия в статьях об ответственности государств понятия международного преступления не означает, что оно утратило свое значение в доктрине и практике. Во всяком случае, несмотря на отсутствие общепризнанного перечня международных преступлений, не вызывает сомнений то, что к ним относятся агрессия и геноцид как государственная политика.

Формы и виды санкционной ответственности в международном праве. Устоявшейся классификации форм и видов санкционной ответственности в международном праве нет. В отечественной науке обычно различали две формы такой ответственности: материальную и нематериальную (называемую иногда морально-политической или политической, что вряд ли верно, так как это тоже юридическая ответственность). Каждую из них подразделяли на виды. Видами материальной ответственности, как правило, считали репарации и реституции, а нематериальной – ряд мер, которые никогда полностью не перечисляли из-за их разнообразия (начиная с принесения извинений и кончая временной оккупацией части или всей территории государства, влекущей за собой ограничение или временное лишение его международной дееспособности). Под реституцией понимали восстановление в прежнем положении, а под репарацией – возмещение причиненного ущерба в денежном выражении и посредством поставок различного рода объектов (оборудования, продуктов и т.д.).

В статьях об ответственности государств выделены три формы возмещения вреда: реституция, компенсация и сатисфакция. Эта классификация страдает определенной неполнотой. Временное ограничение или лишение государства дееспособности не укладывается в ее рамки.

В западной доктрине термин «репарация» употребляется в самом широком смысле как родовое понятие, охватывая любые меры, принятия которых сторона, предъявляющая претензию, ожидает от нарушителя: компенсацию, реституцию, сатисфакцию. При такой интерпретации репарации она будет означать любую форму или любой вид ответственности, исключая временное лишение дееспособности.

Придерживаясь той классификации форм и видов санкционной ответственности, которая была принята в отечественной науке (иногда ее виды называли формами, а формы – видами), нельзя, характеризуя материальную ответственность, сводить ее к репарациям и реституциям. В ряде работ указывается на то, что помимо репараций и реституций следует выделять ресторации и субституции, которые раньше склонны были относить к реституциям. Возврат одним государством другому ценностей, которые первое государство неправомерно вывезло, – это действительно восстановление ситуации в прежнем состоянии, реституция. Но восстановление

разрушенного здания не является восстановлением ситуации в прежнем состоянии, так как новое здание не будет прежним, даже несмотря на полное внешнее сходство с разрушенным. Восстановление здесь – ресторация. Замена каких-либо объектов, принадлежащих одному государству, которые были в результате неправомерных действий другого государства утрачены, равноценными объектами, например одних книг или скульптур другими, – субституция. Следует подчеркнуть, что материальная и нематериальная ответственность могут комбинироваться в различных сочетаниях.

Иные, чем государства, субъекты международного права тоже должны нести ответственность в случае совершения ими международных правонарушений. Особую актуальность приобретает вопрос об ответственности международных (межправительственных) организаций. В принципе может нести ответственность международная организация, если она, согласно ее учредительному акту, обладает в тех или иных пределах правом выступать в межгосударственных отношениях от собственного имени, т.е. обладает определенной международной правоспособностью, являясь тем самым субъектом международного права. Если международная организация не обладает международной правосубъектностью и ее решения принимаются от имени государств-членов, то вопрос может ставиться только об ответственности этих государств в случае совершения ими международного правонарушения с использованием механизма международной организации.

Каковы формы и виды санкционной ответственности международной организаций, зависит от ее международной правоспособности. Комиссия международного права приняла в 2011 г. проект статей об ответственности международных организаций. В значительной степени они повторяют структуру статей об ответственности государств (в частности, в отношении форм ответственности). Проект должен быть рассмотрен Генеральной Ассамблеей ООН. В проекте указывается, в каких случаях государства несут ответственность за действия международных организаций. В проекте также есть пункт об ответственности государств за серьезные нарушения императивных норм.

В действующих международных договорах об ответственности международных организаций говорится в общих выражениях, без указания на конкретные формы и виды их ответственности. Так, ст. VI Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г. предусматривается, что в случае деятельности в космическом пространстве международной организации ответственность за выполнение данного Договора несут наряду с международной организацией и государства-члены, участвующие в Договоре. Более детальные соглашения по этим вопросам могут заключаться международными организациями

с государствами, на территории которых они осуществляют свою деятельность.

Объективную (несанкционную) ответственность в международном праве называют также абсолютной. В широком смысле это обязанность субъекта международного права, прежде всего государства, терпеть определенные неблагоприятные последствия, предусмотренные международными договорами, которые заключаются в возмещении ущерба, причиненного деятельностью, не запрещенной международным правом, или какими-либо событиями, стихийными бедствиями и т.п., другому субъекту международного права. В узком смысле это претерпевание указанных последствий.

Возмещение ущерба в таких ситуациях не является реакцией на международное правонарушение, поэтому объективную ответственность нельзя рассматривать как ответственность в буквальном смысле этого слова. На протяжении ряда лет Комиссия международного права ООН разрабатывает проект статей, посвященных данному вопросу. В материалах Комиссии на английском языке для обозначения объективной ответственности используется термин «liability», в отличие от термина «responsibility», применяемого для обозначения санкционной ответственности. Тем самым подчеркивается, что это два различных явления.

Объективная ответственность предусматривается только в международных договорах. Не исключены и соглашения *ad hoc*, заключаемые в связи с конкретной ситуацией. Потребность в урегулировании соответствующих вопросов возникла главным образом в связи с научно-техническим прогрессом. Например, деятельность в космосе, использование ядерной энергии в мирных целях сопряжены с риском, хотя сама по себе деятельность такого рода вполне правомерна. В основном международные договоры, предусматривающие объективную (абсолютную) ответственность, относятся к деятельности, которая может привести к непредвиденным последствиям, т.е. отягощенной риском причинить ущерб тем или иным государствам, их физическим и юридическим лицам.

Наиболее часто в качестве примера договорного закрепления объективной ответственности приводят ст. II Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., которая гласит: «Запускающее государство несет абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причиненный его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полете».

Существуют также ряд других международных договоров, предусматривающих объективную ответственность: Венская конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, связанной с использованием атомной энергии, 1963 г., Брюссельская конвенция об ответственности за морские перевозки ядерных материалов

1971 г. и др. Практически в таких договорах речь идет о материальной ответственности в виде денежной компенсации.

Объективную ответственность может нести в соответствии с условиями договора и международная организация. Например, ст. II Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. относится и к любой международной межправительственной организации, которая осуществляет космическую деятельность, если эта организация заявляет, что принимает на себя права и обязанности, предусмотренные Конвенцией, и если большинство государств-членов этой организации являются участниками Конвенции и Договора о космосе 1967 г.

Следует отметить, что число договоров, предусматривающих объективную ответственность, возрастает.

Глава XI. Международное сотрудничество по обеспечению безопасности дорожного движения

Еще в начале XX столетия, а именно в 1909 году, началась история правового регулирования вопросов безопасности дорожного движения. В период с 5 по 11 октября 1909 г. в Париже проходила первая Международная конференция по проблемам автомобилизма. Причинами проведения данной конференции стали:

- во-первых, необходимость упорядочения дорожного движения не только внутри отдельных стран, на их территории, но и при совершении зарубежных поездок;

- во-вторых, необходимость согласования требований, предъявляемых к автомобилям, водителям, а также к их действиям по управлению автомобилями, порядка применения мер воздействия к нарушителям правил. Характерными нарушениями правил в то время являлись не соблюдение скоростного режима, также езда на автомобилях, мотоциклах и велосипедах с не включенными задними фонарями в темное время суток, без номерных знаков или с просроченными номерными знаками, злоупотребление подачей звуковых сигналов.

Инициатором проведения конференции и заключения международного соглашения по вопросу обеспечения безопасности дорожного движения выступила Франция, которая в то время обладала самым высоким уровнем автомобилизации в Европе. В работе конференции приняли участие представители Австрии, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Испании, Италии, Монако, Нидерландов, Португалии, России, Румынии, Сербии, США, Франции, Черногории, Швейцарии, Швеции.

Основными принципами, которых придерживались участники конференции, был принципы невмешательства и уважения к законам и обычаям суверенных государств. Именно на этих принципах и была разработана и принята **11 октября 1909 года** представителями Германии, Австрии, Бельгии, Болгарии, Испании, Франции, Великобритании, Греции, Италии, Монако, Черногории, Нидерланд, Португалии, Румынии, России, Сербии первая **Международная конвенция относительно передвижения автомобилей**.

Конвенция, по заявлению участников конференции, была разработана «в видах облегчения, в возможной мере, международного движения автомобилей». В ней содержалось одиннадцать статей и четыре приложения.

Статья 1 – «Условия, которым должны удовлетворять автомобили, чтобы быть допущенными к передвижению по общественным дорогам». В этой статье предусматривалось, что всякий автомобиль должен быть осмотренным для получения разрешения на движение по общественным дорогам, и перечислялись требования к конструкции и техническому состоянию автомобилей. Прежде всего, при этом внимание обращалось на

то, что «механизмы должны быть надежного действия, по возможности устранять всякую опасность пожара или взрыва, не пугать шумом верховых или упряжных животных, не являться никакой иной причиной опасности для передвижения и не особенно беспокоить дымом и паром прохожих».

Статья 2 устанавливала «условия, которым должны удовлетворять лица, управляющие автомобилем».

Статья 3 – «Выдача и признание международных дорожных свидетельств». К тексту Конвенции прилагалась форма этого документа, предусматривающая заполнение ее сведениями как о водителе и пассажирах, так и об автомобиле, а также проставление выездных и въездных виз. В свидетельстве имелись специальные разделы: «Лишение шофера права управления автомобилем» и «Допущение нового шофера», по которым можно было судить о том, что такая мера, как лишение иностранного гражданина права управлять автомобилем в случае нарушения им правил движения данной стране, имела применение и в те времена как средство защиты общественной безопасности.

Статья 4 Конвенции устанавливала, что каждый автомобиль, пересекающий границу, кроме национального номерного знака должен иметь «отличительный ярлык, снабженный буквами, устанавливающий его национальность». Характерно, что как сам порядок, так и форма, размеры ярлыка, большая часть принятых в то время буквенных обозначений национальной принадлежности автомобиля сохранились и до сих пор. Изменения коснулись лишь тех обозначений, которые были вызваны появлением новых государств.

Статья 5 содержала требования к «сигнальным аппаратам» – как тогда назывались приборы освещения и звуковые сигналы.

В статье 6 излагались «Особые правила для трехколесных автомобилей и мотоциклеток».

Статья 7 – «Встречи и обгоны экипажей». В ней указывалось, что при встречах и обгонах необходимо руководствоваться «обычаями тех местностей», по которым передвигается автомобиль, иначе говоря, национальными правилами движения. Этим, собственно говоря, и ограничивались рекомендации Конвенции, непосредственно касающиеся действий водителей по управлению автомобилем.

Статьи 8–11, объединенные названием «Общие постановления» излагали требования по соблюдению Конвенции, обязательства сторон, порядок ратификации, присоединения к Конвенции и отказа от нее.

В приложении Г давалось описание первых четырех «указательных знаков на дорогах общего пользования», установка которых являлась обязательной в государствах, подписавших Конвенцию. Речь шла о помехах, требующих снижения скорости: «потоке» – водной преграде, «вираже», т.е. крутом повороте, «переезде рельсов», «перекрестке».

Таким образом, в Конвенции было уделено внимание

- требованиям, предъявляемым к водителям. В частности, водитель автомобиля должен был быть не моложе 18 лет и иметь выданное органами власти свидетельство на право управления транспортным средством. Водители, раз сдав экзамены в своей стране, разрешалось ездить и по дорогам других государств, подписавших эту конвенцию. В отношении номерных знаков пошли по такому пути, не делать единых номерных знаков, а «жестянка» должна иметь лишь знак той страны, откуда прибыл автомобиль.

- были сформулированы ряд основных требований к самому автомобилю – у него должен был быть унифицированный номер, звуковой сигнал, фары, задний фонарь.

- были определены правила обгона и оговорены правила использования дорожных знаков и указателей. «Каждая сторона, подписавшая Конвенцию, – говорилось в Конвенции, – обязывается, поскольку это в её силах, следить, чтобы вдоль дорог для обозначения опасных мест применялись только такие знаки, рисунок которых приложены к договору». Более того, было принято единое правило устанавливать знаки за 250 м до обозначаемого места и располагать справа по отношению к направлению движения.

Ратификация соглашения должна была состояться до 1 марта 1909 года. В частности, Конвенцию ратифицировали Великобритания и ряд её доминионов, а также Пруссия, Австрия, Венгрия, Франция, Испания, Италия и ряд других европейских стран. Россия сдала свои ратификационные грамоты 5 марта 1909 года.

Начавшаяся Первая мировая война (1914–1919) затормозила процесс выработки международных нормативных правовых актов, направленных на регулирование безопасности дорожного движения. Он возобновился только спустя 17 лет, в **апреле 1926 года**, когда в Париже по инициативе французского правительства состоялась Международная конференция, основным вопросом которой стало согласование и утверждение новой **Конвенции о дорожном движении** и в работе которой приняли участие представители большинства европейских государств и США.

Подготовленный текст Конвенции включал в себя девять основных разделов, среди которых были, например, разделы, посвященные техническим условиям, которым должны удовлетворять автомобили при международных поездках, международным отличительным знакам, свидетельствам для автомобилей и международным разрешениям на право управления автомобилем, порядку въезда, пребывания и выезда на территории другого государства и пр.

В разделе, посвященном дорожным предупредительным сигналам, отмечалось, что внутреннее движение регулируют сами государства. Они же устанавливают единый образец для обозначения опасных мест.

В рассматриваемом документе были также утверждены шесть дорожных знаков. И если их треугольная форма и размеры не вызвали возражения участников Конвенции, то вопрос о цвете фона этих знаков остался открытым. В частности, белый цвет фона знаков не поддерживался теми странами, на территории которых зимой наблюдался устойчивый снежный покров. Представители этих стран считали, что белый фон сделает знаки незаметными для водителя.

Новым этапом в процессе международного регулирования безопасности дорожного движения стало принятие европейскими государствами **30 марта 1931 года** в Женеве **Конвенции об унификации дорожной сигнализации**, которую в 1936 году ратифицировал и Советский Союз.

Целью подготовки и принятия Конвенции стало желание договаривающихся сторон «увеличить безопасность передвижения по дорогам и облегчить международное дорожное движение посредством однородной системы дорожной сигнализации». Основные задачи принятия Конвенции определялись в ее первой статье. В частности, в ней говорилось о том, что участники Конвенции обязуются ввести международную систему дорожной сигнализации как можно скорее или принять меры к скорейшему введению ее на тех из их территорий, к которым эта Конвенция применяется. «С этой целью они приступят к введению знаков, предусмотренных в указанном приложении, по мере установления новых знаков или обновления знаков существующих. Полная замена знаков, не соответствующих международной системе, будет осуществлена самое позднее в течение пяти лет с момента вступления в силу настоящей Конвенции...»

Конвенция включала в себя 15 статей и приложение, которое содержало сведения о трех категориях дорожных знаков, среди которых сигнальные знаки опасности, сигнальные знаки, дающие твердые предписания и сигнальные знаки, содержащие простые указания. Отметим, что на положениях данной Конвенции базируется современная классификация дорожных знаков.

После окончания Второй мировой войны продолжился процесс унификации правовых норм в области организации безопасности дорожного движения. На проходившей в Женеве с **25 августа по 14 сентября 1949 года** международной конференции, в которой приняли участие ряд европейских государств и США, была принята **Женевская Конвенция о дорожном движении** и подписан **Протокол о дорожных знаках и сигналах**. Они были подготовлены Комитетом по внутреннему транспорту Европейской Экономической Комиссии ООН.

Целью Конвенции 1949 года, как было указано в преамбуле, было стремление «...облегчить международное дорожное движение и повысить безопасность на дорогах путем принятия единообразных правил движения», то есть оказание содействия развитию международного дорожного движения и его безопасности.

В Протоколе о дорожных знаках и сигналах была взята за основу Европейская система дорожных знаков, основным принципом которой было положение о том, что «дорожные знаки должны устанавливаться только там, где они необходимы, а число признанных знаков следует ограничивать самыми необходимыми».

Впоследствии были приняты и другие документы, в том числе:

- Европейская Конвенция о мерах наказания за нарушения правил дорожного движения от 30 ноября 1964 года;
- Конвенция о дорожном движении от 8 ноября 1968 года;
- Конвенция о дорожных знаках и сигналах 8 ноября 1968 года и Протокол о разметке дорог от 1 марта 1973 года к ней;
- Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию о дорожном движении от 1 мая 1971 года и ряд других документов.

Таким образом, начальной точкой отчета в процессе создания правовой базы международного сотрудничества в сфере обеспечения безопасности дорожного движения европейских стран и США стало принятие еще в самом начале XX века Конвенции относительно передвижения автомобилей. Этот процесс активизировался в первые десятилетия после окончания Второй мировой войны (1939–1945) и продолжается в настоящее время. Это связано с провозглашением Организацией Объединенных Наций 2011–2020 годов «... десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения с целью стабилизации и последующего сокращения прогнозируемого уровня смертности в результате дорожно-транспортных происшествий во всем мире путем активизации деятельности на национальном, региональном и глобальном уровнях». Результатом этой деятельности должны стать стабилизация и последующее сокращение прогнозируемого уровня смертности и травматизма в результате ДТП в мире к 2020 году.

Генеральная Ассамблея ООН признала проблему обеспечения безопасности дорожного движения глобальной и охарактеризовала ситуацию в этой сфере как кризисную. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), изложенным во «Всемирном докладе о предотвращении дорожно-транспортного травматизма», ежегодно жертвами дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) во всем мире становятся 1,2 млн человек, а около 50 млн получают ранения или остаются инвалидами.

Дорожно-транспортный травматизм обходится странам в 518 млрд долл. в год, что составляет в среднем от одного до двух процентов их валового национального продукта. Наиболее высокие показатели травматизма – в странах с низким и средним уровнем доходов на душу населения, к которым относятся и страны СНГ. По оценкам экспертов, если в ближайшее время не будут предприняты решительные меры по улучшению ситуации на дорогах, то к 2020 г. в этих странах количество смертей в результате ДТП возрастет на 65-80 %.

В докладе ВОЗ называются и **причины** такого положения:

- склонность водителей превышать скоростной режим, игнорировать ремни безопасности и специальные средства безопасности для детей (детские кресла);
- неготовность к оперативной работе существующих служб спасения в условиях увеличения количества аварий; отдаленность медицинских пунктов от аварийных участков дорог;
- некачественная укладка скоростных дорог, их несоответствие стандартам безопасности. Исследования, проведенные в государствах-участниках СНГ, показали, что от 20 до 30 % эксплуатируемых дорог не безопасны для автомобильного транспорта.

Комитет безопасности дорожного движения Международной ассоциации руководителей полиций сформулировал **10 основных тенденций** в области движения автотранспортных средств в XXI веке:

- увеличение загруженности автомобильных дорог и количества заторов на них;
- появление «интеллектуальных» транспортных средств и «интеллектуальных» автомобильных дорог;
- снижение скорости движения;
- изменение размеров и массы транспортных средств;
- повышение агрессивности на дороге;
- увеличение количества ДТП по вине водителей пожилого возраста, доля которых в структуре населения возрастет;
- более широкое применение устройств автоматического выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения;
- использование новейших технических средств при работе на месте ДТП;
- сокращение времени остановки и проверки водителя и транспортного средства;
- сохранение важной роли дорожной полиции в борьбе с преступностью.

В мировой практике используются не менее 44 международных конвенций и соглашений в области автомобильного транспорта, которые подготовлены в основном Комитетом по внутреннему транспорту ЕЭК ООН.

На международном уровне действуют правовые акты, непосредственно устанавливающие мировые стандарты дорожного движения и его безопасности.

Международная конвенция о дорожном движении вместе с Протоколом о дорожных знаках и сигналах, принята в Женеве 19 сентября 1949 г. Ныне этот правовой акт действует лишь частично и не распространяется на отношения между договаривающимися сторонами на основании Конвенции о дорожном движении, принятой в Вене 8 ноября 1968 г. (с по-

правками 3 марта 1992 г.) и Конвенции о дорожных знаках и сигналах (Вена 8 ноября 1968 г. (с поправками 3 марта 1992 г.)).

Эти конвенции установили единые правила дорожного движения, требования к автотранспортным средствам и водителям, определили требования к регистрационным номерам, отличительным и опознавательным знакам транспортных средств, допущенных к международному движению, а также утвердили образцы международного и национального водительских удостоверений.

Значительно больше международных правовых актов в сфере организации дорожного движения и обеспечения его безопасности принято в Европе:

- Европейское соглашение о применении ст. 23 Конвенции 1949 г. о дорожном движении, касающейся размеров и веса автомашин, допускаемых к движению по некоторым дорогам Договаривающихся Сторон, от 16 сентября 1950 г.;

- Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию 1949 г. о дорожном движении и Протокол 1949 г. о дорожных знаках и сигналах от 16 сентября 1950 г.;

- Европейское соглашение относительно разметки дорог от 13 декабря 1957 г.;

- Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию о дорожном движении (1968 г.) от 1 мая 1971 г.;

- Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию о дорожных знаках и сигналах (1968 г.) от 1 мая 1971 г.;

- Протокол о разметке дорог к Европейскому соглашению, дополняющему Конвенцию о дорожных знаках и сигналах от 1 марта 1973 г.;

- Соглашение о минимальных требованиях, касающихся выдачи и действительности водительских удостоверений (СВУ), Женева, 1 апреля 1975 года (Российская Федерация не участвует);

- Европейская конвенция о наказании за нарушения правил дорожного движения (ETS № 52) с Общим списком нарушений правил дорожного движения, Страсбург, 30 ноября 1964 г. (Российская Федерация не участвует);

- Европейская конвенция о международных последствиях лишения права на управление автотранспортными средствами (ETS № 88), Брюссель, 3 июня 1976 г. (Российская Федерация не участвует);

- Рекомендации Комитета министров Совета Европы (№ 6 R (87) 18) относительно упрощения уголовного правосудия от 17 сентября 1987 г. и др.

Наибольший пакет европейских правовых актов был принят на Европейской конференции министров транспорта (ЕКМТ) 5 июня 2002 г. Это – **ключевые рекомендации по безопасности дорожного движения:**

- резолюции – об обучении водителей;

- о ремнях безопасности; о мерах, требуемых для улучшения дорожного движения в ночное время;
- о мерах улучшения неотложной помощи в дорожном движении;
- о путях влияния на поведение людей ради повышения безопасности;
- о внедрении и использовании ремней безопасности на задних сиденьях автомобилей и более безопасной перевозке детей и взрослых;
- о рекламе, противоречащей целям дорожной безопасности;
- о децентрализованной политике дорожной безопасности;
- о грузовиках и безопасности дорожного движения;
- об употреблении спиртных напитков как факторе в дорожных происшествиях;
- о вождении в погодных условиях плохой видимости; заключения о снижении скорости; о велосипедистах;
- об уязвимых пользователях дорогами – пешеходах;
- об уязвимых пользователях – водителях мопедов и мотоциклистах;
- о распространении информации по дорожной безопасности.

Эти рекомендации обязательны для стран ЕС, они должны быть обязательно отражены в национальном законодательстве. Если же государства, входящие в ЕС, их не исполняют, на них налагаются большие штрафы. Унификация национального законодательства в соответствии с европейскими стандартами дорожного движения является непременным условием принятия страны-кандидата в ЕС.

Практика присоединения государств-участников СНГ к международным конвенциям и соглашениям показывает, что Российской Федерацией подписаны и ратифицированы 21 конвенция и соглашение, Республикой Беларусь – 14, Республикой Казахстан – 9, Украиной – 8, Республикой Узбекистан – 11, Кыргызской Республикой – 6, Республикой Молдова – 6, Туркменистаном – 6, Республикой Таджикистан – 5, Грузией – 4, Азербайджанской Республикой – 3, Республикой Армения – 2.

Характеристика конвенций и соглашений по количеству присоединившихся государств-участников СНГ:

- Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП) – все страны СНГ;
- Конвенция о дорожном движении от 8 ноября 1968 г. – 10 стран;
- Конвенция о дорожных знаках и сигналах от 8 ноября 1968 г. – 9 стран;
- Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ) от 19 мая 1956 г. – 8 стран;
- Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР) – 6 стран;

- Европейское соглашение о международных автомагистралях (СМА) – 5 стран;
- Таможенная конвенция, касающаяся контейнеров – 4 страны;
- Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ) – 2 страны;
- Европейское соглашение о важнейших линиях международных комбинированных перевозок (СЛКП) – 2 страны;
- Конвенция о таможенных льготах для туристов – 1 страна;
- Таможенная конвенция о временном ввозе частных дорожных перевозочных средств – 1 страна;
- Протокол о внесении поправок в Европейское соглашение ДОПОГ – 1 страна.

Таким образом, государства-участники СНГ уделяют внимание присоединению к международным конвенциям и соглашениям и, соответственно, к формированию законодательной и нормативно-правовой базы международных автомобильных перевозок.

Однако имеют место различные **сдерживающие обстоятельства**, к которым относятся:

- недостаток исчерпывающей информации о механизме присоединения к международным конвенциям и соглашениям;
- финансовые трудности, связанные с присоединением к ним;
- недостаточная скоординированность действий по присоединению.

Тем временем **Европейский Союз** продолжает ужесточать правила безопасности на транспорте. С **9 мая 2006 г.** вступила в силу резолюция, согласно которой водители и пассажиры всех видов машин на территории Евросоюза обязаны ездить, пристегнувшись ремнями безопасности. Эти правила распространяются на грузовики и микроавтобусы. Директива обязывает водителей, которые ездят с маленькими детьми, использовать специальные системы детских ремней или съемные детские кресла безопасности.

В **1997 г.** была принята Конвенция о равной ответственности граждан Европейского Союза за нарушение правил дорожного движения. Но она фактически не действует, так как ее ратифицировали только Испания и Словакия. Сейчас же оплата иностранцем штрафа в стране пребывания в Европе – дело исключительно добровольное. Но если недобросовестный водитель окажется второй раз в стране, где уже совершил серьезное нарушение, и вновь не будет соблюдать правила дорожного движения, местные полицейские могут лишить иностранца водительских прав.

Чтобы разрешить проблему неплатежей за нарушения дорожного движения, Европарламент в мае 2006 г. одобрил закон, по которому в Евросоюзе вводятся единые водительские удостоверения. Они будут иметь форму кредитной карточки и обновляться собственником каждые 10 лет. Одновременно с этим министры юстиции стран-участниц ЕС достигли со-

глашения относительно взаимного признания штрафов за нарушение правил дорожного движения. Водитель, нарушивший правила больше чем на 70 евро в другой стране ЕС, больше не сможет скрыться от уплаты штрафа у себя дома. Информация о нем поступит в централизованный электронный банк данных о нарушителях дорожного движения в родной стране, и штраф все равно будет взыскан. Кроме того, новые европейские правила предусматривают введение санкций за несоблюдение дистанции в потоке: каждый, кто при скорости 100 км/час приблизится к впереди идущему автомобилю ближе, чем на 15 м, заплатит 150 евро штрафа, а агрессивные водители, пытающиеся согнать транспорт со своей полосы, лишатся 250 евро и водительских прав на 3 месяца. Эти правила вступили в силу с начала 2007 года.

Законы о дорожном движении, в которых регулируются и вопросы обеспечения его безопасности, действуют в Австрии, Азербайджане, Беларуси, Болгарии, Великобритании, Дании, Украине, Эстонии. В остальных странах СНГ и в России действуют законы о безопасности дорожного движения.

В **Испании** аналогичный документ называется «Основной закон о движении механических транспортных средств и о безопасности дорожного движения». В Болгарии, Дании, Испании, Украине, Финляндии закон о дорожном движении является единственным законом, регулирующим отношения в этой сфере.

В **Норвегии**, наряду с Законом «О дорожном движении», вопросы обеспечения безопасности на дорогах урегулированы «Законом об обязательном воздержании для лиц определенных профессий» от 16 июля 1936 г. В нем содержится требование полного воздержания от употребления алкоголя, других опьяняющих или наркотических средств для лиц определенных профессий, включая водителей коммерческих транспортных средств, в течение не менее 8 часов до начала поездки.

В **Германии**, кроме основного закона – «О безопасности дорожного движения», действует «Закон о нарушениях правил дорожного движения», Кодекс положений о допуске к дорожному движению (он регулирует вопросы, касающиеся водителя (водительские удостоверения, Центральный банк данных о зарегистрированных нарушениях) и транспортных средств (требования по экологии, регистрация, официальное утверждение). Система дорожных штрафов изложена в достаточно объемном Каталоге штрафов.

В виде отдельных законов в **Швеции** существуют законы, которые регулируют: серьезные нарушения Правил дорожного движения (вождение транспортных средств в нетрезвом состоянии и вождение без водительского удостоверения); порядок подготовки водителей и изъятия водительских удостоверений; основные требования, касающиеся автошкол; штрафы за нарушение правил стоянки; принудительную эвакуацию транспортных

средств; перевозку опасных грузов; штрафы за превышение максимально допустимого веса.

В **Эстонии** приняты законы в отношении каждого вида транспорта (общественного, грузового и т.д.), а также закон о дорогах. Отдельными законами также регулируются: нарушения норм административного права; страхование на транспорте; ответственность владельцев или администраторов дорог и участников дорожного движения за содержание, эксплуатацию и охрану дорог, а также стоянку транспортных средств.

Некоторые государства ограничились принятием только правил дорожного движения. Причем обычно они не составляют единого правового акта. Отдельно регулируются:

- правила нанесения дорожной разметки,
- использования дорожных знаков,
- применения Закона о механических транспортных средствах (Австрия),
- правила регистрации автомобилей и связанная с этим учетная документация,
- техосмотр,
- светофорное регулирование,
- нанесение дорожной разметки,
- дорожное строительство,
- вопросы пересечения дорог,
- процедура допуска к движению автомобилей большой грузоподъемности и габаритных размеров (Болгария),
- правила регистрации механических транспортных средств, их обслуживания,
- выдачи водительских удостоверений,
- подготовки водителей (отдельно для каждой категории), здесь же содержатся санкции по отношению к инструкторам по вождению),
- отдельно действует акт о дорожных знаках и сигналах (Дания).

Определенный интерес представляет нормативно-правовая система в сфере безопасности дорожного движения **Франции**. Главенствующими документами здесь являются Правила дорожного движения (5 томов), Правила содержания и технического обслуживания автодорог, ведомственная инструкция по дорожным знакам и сигналам и Уголовный кодекс. В пяти томах французских Правил дорожного движения, которые подразделяются на законодательную и регламентирующую части, содержится комплекс положений, регулирующих все вопросы, связанные с дорожным движением.

Основной акцент в зарубежном законодательстве делается на материальную ответственность нарушителей дорожного движения.

Это не только большие штрафы, но и конфискация автотранспортных средств, лишение водительских прав, привязка количества и серьезности нарушений к плате за обязательную годовую страховку автомобиля.

Например, в **Германии**, если водитель набирает за год штрафные очки за допущенные нарушения правил дорожного движения, сумма его страховки, которая составляет до 1000 евро, увеличивается еще на 500 евро, на второй год – на 1000 евро, на третий – на 2000 евро. При зарплате 3000–5000 евро – это очень существенные траты, которые может себе позволить далеко не каждый немец. Поэтому некоторые из нарушителей вынуждены целый год не пользоваться автомобилем, чтобы не платить тройную цену за страховку.

В зарубежном законодательстве обозначился и новый подход к исчислению штрафов за нарушения правил дорожного движения: сумма штрафа ставится в прямую зависимость от:

- а) месячного оклада нарушителя (за вычетом налогов) или минимального заработка, установленного в стране (в Финляндии при зарплатке водителя ниже 50 долл. штраф не взимается);

- б) годового заработка (дохода) нарушителя (за вычетом налогов);

- в) от 2 до 10 раз увеличены минимальные штрафы за особо опасные нарушения на дороге;

- г) нарушителям, которые платят штраф на месте полицейским (там, где это не запрещено законодательно) или в течение 3-7 банковских дней, размер штрафа снижается от 30 до 50 %;

- д) сумма штрафа увеличивается в 2-3 раза (за счет пени) в том случае, если нарушитель не оплатил его в течение 1 месяца и более;

- е) в некоторых странах (Бельгия, Израиль, Испания, США) за неуплату штрафа предусматривается конфискация транспортного средства под залог или с уплатой за хранение на штрафной стоянке, лишение водительских прав (Япония).

В последние годы в законодательстве ряда стран появились **новые определения составов дорожных правонарушений**. Прежде всего, это касается ведения телефонных разговоров при управлении транспортным средством.

Практически все развитые страны ввели запрет на разговоры по мобильному телефону за рулем без гарнитуры hands free. Исключение составляют пока некоторые штаты в США, Канада, Кувейт, в Европе – Швеция.

Полностью запрещены телефонные разговоры за рулем в Австралии, Швейцарии. А в некоторых штатах Австралии, в Бельгии, Кении, Малайзии, Сингапуре, кроме внушительного штрафа, за это правонарушение предусмотрено тюремное заключение. В Испании запрещено пользоваться и гарнитурой hands free. Возможно лишь использование специально установленных комплектов громкой связи. Запреты распространяются также на

отправление SMS – сообщений во время управления автомобилем, которые приравниваются к наказанию за разговор по мобильному телефону без гарнитуры hands free.

В Болгарии введен запрет на разговоры по мобильному телефону во время езды в муниципальном транспорте не только водителям, но и пассажирам. Это объясняется тем, что электронное оборудование автобусов и трамваев дает сбои под воздействием радиоволн, идущих из мобильных телефонов, а это может привести к аварии.

Во Франции, Германии, Италии, Испании, Турции и др. водители, кроме штрафа, автоматически получают штрафные баллы в водительские права. Система штрафов распространяется и на иностранцев.

В Австралии, Белоруссии, Бразилии, Германии, США, на Кипре обсуждается возможность принятия законов, запрещающих курение за рулем. Правда, в Австралии этот запрет будет действовать только в случае, если в салоне автомобиля находится ребенок до 12 лет, который невольно становится пассивным курильщиком. В Великобритании с 1 января 2007 г. действует закон, устанавливающий штраф за курение во время управления автомобилем в размере 30 фунтов (около 60 долл.).

В большинстве государств законодательно приравнивается вождение автомобиля в состоянии наркотического опьянения к управлению автомобилем в пьяном виде (Белоруссия, Великобритания, Германия, Испания, США, Украина, Финляндия, Франция).

Характерно, что тюремное заключение за вождение автомобиля в пьяном виде предусмотрено не в странах третьего мира, а, наоборот, в демократичной Западной Европе. Например, в Великобритании пьяного водителя могут посадить на 6 месяцев при условии, что тот не попадал в ДТП, и лишить лицензии на вождение на один год. А если по его вине случилась авария с пострадавшими, закон предусматривает тюремное заключение сроком до 14 лет, штраф в размере 5 тыс. фунтов.

Аналогичное наказание предусмотрено для водителей, находящихся за рулем под воздействием наркотиков.

Несколько лет тому назад в Великобритании вступили в действие новые правила, согласно которым водители могут проверяться на наркотическое опьянение. Ранее водители имели право отказаться от тестов. Сейчас отказ от тестирования приравнивается к нахождению в состоянии наркотического опьянения.

Великобритания фактически лидирует в Европе по размерам штрафов и суровости наказания за нарушение дорожных правил, немногим уступают ей Эстония, Венгрия, Франция, Германия. Постоянно вводятся новые виды нарушений, за которые предусматриваются штрафы.

В европейском законодательстве появился и такой состав правонарушений, как агрессивность на дороге (агрессивное вождение). Сам феномен агрессивного поведения за рулем характерен не только для Европы, но

и для всего мира. Он вызван высоким уровнем автомобилизации и, как следствие, частыми заторами на дороге; разными по скоростным параметрам автомобилями; различным уровнем подготовки водителей; возрастающей агрессивностью общества в целом. Но четко определить его границы и формы достаточно трудно. На специальной конференции, посвященной этой проблеме, в Канаде в 2000 г. было предложено такое определение этого понятия: «Поведение за рулем является агрессивным, если оно преднамеренно ведет к увеличению риска столкновения, либо мотивировано раздражительностью, нетерпимостью, враждебностью или попыткой сэкономить время за счет других участников движения».

Другим, сравнительно новым видом нарушений является не предоставление преимущества в движении специальным транспортным средствам, чем зарубежные специалисты объясняют рост количества столкновений транспорта с автомобилями служб оперативного реагирования, движущимися с включенными сигнальными устройствами. Например, в Германии за парковку в неположенном месте, если это мешает проезду пожарных или машин «скорой помощи», водители заплатят более 50 евро и получают штрафной балл.

Как правило, в Европе очень ограниченный круг транспортных средств, на которых разрешена установка спецсигналов, это – машины «скорой помощи», пожарных и полиции. В некоторых странах, например в Канаде, проблесковые маячки имеют только дорожная техника и эвакуаторы. А в Швейцарии привилегированным положением пользуется общественный транспорт, которому предписано всегда уступать дорогу. Спецмашинам и общественному транспорту выделяется специальная полоса. Здесь они имеют право не соблюдать скоростной режим, двигаясь значительно быстрее.

Автомобили чиновников, даже самых высоких – президентов, глав правительств, министров и т.д., не имеют права пользоваться специальными звуковыми и световыми сигналами.

Во многих государствах на национальном уровне установлены единые для всех полицейских подразделений полномочия. В то же время в Швейцарии законодательными органами кантонов дополнительно введены собственные требования к работе полиции. В США каждый штат имеет свое законодательство, в том числе и регулирующее работу полиции. Во многом законодательные нормы штатов сходны. В то же время значительные различия имеются в определении составов правонарушений, в правах полиции на остановку транспортного средства и порядке привлечения к ответственности нарушителей правил дорожного движения. В Великобритании законодательные нормы Англии и Уэльса отличны от законодательных норм Северной Ирландии и Шотландии. Но общим является правило, согласно которому дорожным полицейским запрещено измерять скорость с помощью радаров в неустановленных местах. Для этого существуют ста-

ционарные установки с обязательным знаком, что скорость контролируется радаром.

В последние годы во многих странах наблюдается тенденция все большего признания значимости осуществляемого полицией надзора за соблюдением правил дорожного движения для повышения уровня его безопасности. В национальные программы обеспечения безопасности дорожного движения, принимаемые, как правило, на среднесрочную перспективу, включается работа полиции по выявлению наиболее опасных нарушений правил дорожного движения, приводящих к ДТП, в которых погибают и получают ранения люди. Так, надзор полиции на дорогах входит в приоритетные направления деятельности по снижению числа пострадавших в ДТП в европейских государствах, например в Австрии, Великобритании, Дании, Финляндии, Швеции.

По оценкам зарубежных специалистов, по соотношению затрат и получаемой выгоды надзор полиции за соблюдением требований дорожного законодательства – один из самых эффективных и рентабельных методов ежегодного уменьшения числа людей, пострадавших на дорогах.

Основная тенденция организации дорожно-постовой службы в большинстве стран мира – сокращение прямых контактов дорожной полиции с нарушителями дорожного движения, его регулирование с помощью центральных электронных пунктов управления.

Тем не менее в разных странах существуют свои особенности деятельности дорожных полицейских.

В Германии за нарушителями ПДД постоянно охотятся патрули скрытного наблюдения. Выходит на дежурства в неприметных авто с видеокамерой и измерителем скорости. Контролеры в штатском сливаются с движущейся массой и тормозят всех, кто может представлять опасность.

В Израиле департамент дорожного движения отвечает за контроль, руководство, координирование и надзор за деятельностью системы дорожного движения, а также за определение общей политики этой системы. В задачи департамента входит регулирование дорожного движения и сокращение числа дорожных катастроф путем их расследования и привлечения правонарушителей к ответственности. Департамент дорожного движения входит в состав гражданской полиции. Сотрудники дорожной полиции вооружены легким стрелковым оружием, используют машины синего цвета с надписью «Полиция» на арабском и английском языках. В Израиле еще есть общественная полиция, которая называется «Мишмар израхи», в дословном переводе – «Гражданская стража». Название достаточно точное, потому что это действительно «стража», ее представители ничем внешне не отличаются от полиции – звания, форма, удостоверения (в нем добавлено только одно слово – «доброволец»). На дежурство они выходят в свободное от основной работы время и за свое участие в контроле за дорожным движением ничего не получают.

Как таковой, дорожной полиции в США не существует. За порядком на дорогах следят полицейские патрули штата или города. В штате Флорида отработывается эксперимент, когда добровольцы (домохозяйки, пенсионеры, студенты) разъезжают на полицейских автомобилях, «пугая» других водителей и заставляя их тем самым соблюдать правила дорожного движения. Волонтеры не могут выписать штраф или произвести арест нарушителей, у них нет никакого оружия. Но они могут сообщить о серьезных нарушениях полицейским по радиации и оказать помощь жертвам ДТП. Все добровольцы для этого проходят специальное обучение.

В Швеции с 2006 г. за порядком на дорогах наблюдают не только штатные дорожные полицейские, но и оперативные работники обычной полиции. Как правило, они дежурят в штатском. Оборудовать около 100 таких постов. По замыслу руководства шведской полиции, они работают по четырем направлениям: отслеживать превышение скорости, проверять водителей на алкогольное опьянение, следить за тем, чтобы водитель и пассажиры были пристегнуты ремнями безопасности, пресекать агрессивное вождение на дорогах.

Дорожная полиция Литвы этого государства провела необычный эксперимент: на пешеходных переходах было установлено 300 силуэтов картонных «полицейских». Они были сделаны в натуральную величину и раскрашены в цвета литовских стражей порядка. Кроме того, на автострадах были установлены пластиковые имитаторы полицейских автомобилей тоже в натуральную величину. Только за счет такого новшества литовской дорожной полиции удалось снизить аварийность на дорогах за месяц на 10 %.

Таким образом, основными функциями дорожной полиции в большинстве государств являются:

- надзор за соблюдением правил дорожного движения;
- оформление ДТП;
- расследование обстоятельств их совершения, участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Кроме того, в некоторых странах дорожные полиции осуществляют прием квалификационных экзаменов у кандидатов в водители и выдачу водительских удостоверений, контролируют техническое состояние транспортных средств, ведут учет ДТП, занимаются воспитанием участников дорожного движения и в целом пропагандистской работой среди населения. Во многих же других странах роль дорожной полиции в деятельности государства по снижению числа пострадавших в ДТП ограничивается надзором за дорожным движением, работой на месте ДТП, пропагандой безопасности дорожного движения

Международное сотрудничество в области ОБДД осуществляется с активным участием неправительственных, некоммерческих, общественных

организаций и экспертных институтов в сфере разрешения различных проблем.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – одна из первых международных организаций, озаботившаяся проблемами ДТТ. Проблемами БДД во ВОЗ занимается **Департамент по профилактике травм и насилия**. Главная задача департамента состоит в интеграции локальных задач по ОБДД в программы по обеспечению здоровья населения с целью уменьшения ДТТ.

Для финансирования своей деятельности департамент 25 % средств получает из бюджета ВОЗ (создаваемого за счет взносов стран-участниц), остальные же 75 % – из различных фондов, агентств ООН, неправительственных организаций и др., т.е. деятельность ВОЗ по тем или иным программам сильно зависит от внешнего финансирования.

В 2004 г. на заседании ВОЗ, на котором присутствовали представители 50 стран-участниц, 11 агентств ООН и 14 других международных организаций, занимающиеся проблемами ОБДД, приняли решение о создании **«Сотрудничества в рамках Организации Объединенных Наций в области безопасности дорожного движения»** с целью объединить свои усилия в сфере ОБДД.

На первом заседании «Сотрудничества» было принято решения: о разработке серии руководств для стран по внедрению рекомендаций ВОЗ (по скоростному режиму, по проблемам пьяных водителей, использованию шлемов и ремней безопасности), о разработке базы по состоянию ОБДД в странах-участницах, об унификации дорожных знаков в пределах Европейского региона на основе лучшей практики.

Европейская конференция министров транспорта (ЕКМТ). ЕКМТ – межправительственная организация, учрежденная на основании протокола, подписанного в Брюсселе 17 октября 1953 года. В настоящее время нее входят министры транспорта из 44 стран – полных членов, из 7 ассоциированных членов и 1 страны-наблюдателя.

Последние тенденции в сфере ДТП побудили ЕКМТ предложить всем странам-членам Конференции принять конкретные целевые показатели по сокращению на 50 % количества погибших в ДТП во всех странах-членах ЕКМТ к 2012 г. Среди основных шагов, предпринимаемых ЕКМТ, можно отметить рекомендации ЕКМТ по БДД в 2007 г., периодические доклады о конкретных отдельных мерах по улучшению ситуации в сфере ОБДД. Например, по безопасности сельских дорог Европы, использованию ремней безопасности, защитными шлемами, управлению скоростью, борьбе с пьяными водителями, безопасности детей, экономической оценке предпринимаемых мер ОБДД и т.д.

Необходимо отметить, что ЕКМТ не располагает реальной правовой способностью преодолевать сильные национальные интересы (в отличие от ЕС и США). В этих условиях Конференции трудно принимать общие

межгосударственные решения, например, законодательно установить общую для стран ЕКМТ цель по числу погибших при ДТП, хотя такая цель и поставлена в резолюции ЕКМТ, она несет лишь рекомендательный характер.

Постановка таких целей требует, чтобы тот, кто их ставит, обладал правами влиять на планы и действия по достижению этих целей и нес ответственность в случае, если они не достигаются. ЕКМТ таким правом не обладает и не может брать на себя такую ответственность. Однако ЕКМТ может всячески стимулировать свои страны-члены к принятию национальных планов по БДД и постановке количественных целей по БДД.

Европейский совет транспортной безопасности (ЕСТБ, European Traffic Safety Council). ЕСТБ – некоммерческая общественная организация, занимающаяся проблемами снижения аварийности на транспорте в Европе. Расположена в г. Брюсселе и основана в 1993 году при непосредственном содействии трех крупнейших научных центров по изучению ОБДД – BASt (Германия), SWOV (Нидерланды) и RACTS (Великобритания). На данный момент в Совете задействовано 38 стран-участниц, в том числе и не из числа членов ЕС.

ЕСТБ – это лоббирующая организация, которая продвигает программы по повышению БДД от профессионального сообщества (исследовательских и общественных организаций) к политикам Евросоюза и правительствам европейских стран. Одной из основных сфер деятельности Совета является обеспечение экспертной поддержки для разработки конкретных мер и методик по проблеме БДД для Европейской Комиссии, Европейского Парламента и стран-членов ЕС.

ЕСТБ осуществил множество проектов в сфере ОБДД в Европе. Большинство проектов объединено в одной программе – PIN, которая предлагает национальным правительствам не просто одну меру или стандартный набор мер по БДД, но весь комплекс мер и подходов, которые необходимы в каждой конкретной стране с учетом ее специфических особенностей.

Работы, выполняемые ЕТСБ по заказу ЕК, носят рекомендательный характер, т.е. они не обязательны к выполнению, как директивы ЕК. Однако ЕСТБ имеет очень высокую репутацию среди профессиональных кругов в сфере ОБДД и органах власти, которая позволила ему активно влиять на национальную политику европейских стран в сфере повышения БДД.

Глобальное партнёрство по безопасности дорожного движения (ГПБДД, Global Road Safety Partnership – GRSP). ГПБДД – международная некоммерческая организация в сфере ОБДД, образованная по инициативе Всемирного Банка в 1999 г. в ходе реализации его трехлетней (1998–2001) программы «Партнерство бизнеса для развития». Основной целью этой программы стало изучение, поддержка и продвижение эффективных форм, методов и направлений сотрудничества государственных, общественных

организаций, агентств по развитию и бизнес-структур для решения комплексных задач. На сегодняшний день в ГПБДД насчитывается 35 организаций-членов. Так как целью Партнерства является эффективное объединение усилий и взаимодействие всех типов организаций на глобальном, национальном и частично региональном уровнях для повышения БДД, то среди членов ГПБДД представлены как коммерческие организации (частный сектор), так и некоммерческие, международные, государственные организации и так называемые организации развития.

На сегодняшний день ГПБДД ведет работу в 12 странах мира: ЮАР, Гана, Намибия, Таиланд, Индия, Вьетнам, Россия, Польша, Венгрия, Румыния, Бразилия и Китай. Деятельность ГПБДД в каждой стране осуществляется в рамках целевых программ по повышению БДД. Цель деятельности ГПБДД в каждой из стран – повышать эффективность существующих мероприятий по ОБДД и помогать в тех сферах, где это может быть необходимо и/или выгодно государству.

Европейская Экономическая Комиссия ООН (ЕЭК ООН). В настоящее время это постоянно действующий орган в системе ООН, действующий в рамках «Рабочей группы по БДД», основными целями которого являются анализ проблем безопасности БДД и разработка соответствующих юридических правил. В настоящее время руководителем этой группы является представитель Российской Федерации.

К числу приоритетных направлений деятельности ЕЭК ООН относятся:

- разработка юридических документов, посвященных БДД, дорожным знакам и сигналам, а также их периодическое обновление в целях обзора достижений технического прогресса, реагирования на растущие запросы общества в отношении мобильности, безопасности и охраны окружающей среды;
- противодействие новым факторам риска, например, таким как использование мобильных телефонов при управлении ТС.

В условиях существенного повышения мобильности, особенно в Европе, обеспечение максимальной унификации правил ДД является одним из ключевых элементов формирования единообразного понимания этих правил всеми участниками ДД.

Международная организация по предотвращению дорожных происшествий (МОПДП, La Prevention routiere international – PRI). МОПДП была создана в 1901 г. с целью объединения национальных организаций по предотвращению дорожных происшествий и создания их в тех странах, где она еще отсутствует, содействия в деятельности, направленной на повышение БДД, особенно в области обучения ПДД, информации и исследований.

Международный Банк Данных по ДТП и Интенсивности Движения (International Road Traffic and Accident Database – IRTAD). IRTAD был

создан в 80-х годах прошлого века по поручению Министерства Транспорта ФРГ в Федеральном Дорожном Научно-Исследовательском Институте (BASt). Начиная с 1990 г. Банк включает данные всех стран-членов ОЭСР. Владелец и администраторов базы данных с 2006 г. является Министерство Транспорта Франции. IRTAD обладает унифицированными данными по странам-участникам, так как в отличие от других международных баз данных (например, CARE), имеет технологию приведения данных к единому показателю.

Ведущими ведомствами в сфере БДД за рубежом, как правило, являются министерства, обеспечивающие функционирование дорожно-транспортного комплекса, а также отвечающие за охрану общественного порядка в стране, в том числе и на дороге.

При всем многообразии организационных систем государственных органов, задействованных в ОБДД, правительственные организации всех стран имеют в своей структуре специальное подразделение, ответственное за международное сотрудничество.

Заключение

Всю сферу международного общения можно назвать международной системой. В нее входят все участники международных отношений на всех уровнях, все группы международных отношений, все предметы (объекты) таких отношений и т.д.

В международной системе государства ведут между собой переговоры, заключают международные договоры, создают международные организации, интеграционные и политические объединения. Частные лица совершают разнообразные хозяйственные (гражданско-правовые) сделки, заключают контракты (договоры). Взаимодействуют между собой и с другими участниками административно-территориальные образования разных стран (муниципальные образования), субъекты федераций, общественные организации. Все чаще они создают международные неправительственные организации.

Международная система включает в себя несколько подсистем как по горизонтали, так и по вертикали. Каждую из подсистем можно рассматривать как самостоятельную, автономную систему, хотя в реальной жизни различные виды отношений тесно переплетены.

По горизонтали международная система «раскладывается» на следующие подсистемы (системы):

- международную военно-политическую. В ее рамках решаются вопросы обеспечения целостности государств, государственных границ, применения силы, политического и военного сотрудничества,
- международную экономическую. В ее рамках решаются вопросы экономического сотрудничества и конкуренции государств и частных лиц,
- международную культурно-социальную. В ее рамках решаются вопросы прав человека, культурного, правового сотрудничества, взаимодействия социальных, административных систем.

По вертикали международная система состоит из множества подсистем: локальных, региональных, межрегиональных, секторальных; систем, «привязанных» к отдельным международным организациям (например, «право Всемирной торговой организации», «право Международной организации труда» и т.п.).

Предметом регулирования всей правовой (нормативной) надстройки являются международные отношения во всем их многообразии, включая отношения военно-политические, экономические, социально-культурные.

Международные отношения регулируются различными блоками норм: внутренним правом, международным правом, международными неправовыми нормами. Все эти блоки взаимодействуют между собой. В основе международных отношений лежит международное разделение труда. Взаимное переплетение внутреннего и международного права приводит к их качественному единству, которое можно обозначить термином «гло-

бальная правовая система». В свою очередь взаимное переплетение глобального права и международных неправовых норм образуют международную нормативную систему.

Учитывая изложенное, международное право можно определить как особую систему права, представляющую собой совокупность международно-правовых принципов и норм, создаваемых субъектами международного права и регулирующих отношения между субъектами международного права, а также, в некоторых случаях, отношения с участием физических и юридических лиц.

*Учебное пособие
для иностранных слушателей*

Авторы:

кандидат юридических наук, доцент
Кольжанов Игорь Валерьевич;

кандидат юридических наук
Клевцов Сергей Владимирович

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 25.04.2022. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 11,94. Тираж 117 экз. Заказ № 250.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, Орел, ул. Игнатова, 2.